Réflexions sur le rapport Gomery et la responsabilité

par l'honorable Warren Allmand

Le rapport de la Commission d'enquête sur le programme des commandites, dirigée par le juge John Gomery, et la Loi fédérale sur la responsabilité présentée par le gouvernement conservateur en avril 2006 ont remodelé le débat sur l'administration publique au Canada. Le présent article porte sur certaines des propositions que contiennent ces deux documents et laisse entendre qu'il faut faire encore plus pour rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement.

Dans son second rapport, le juge Gomery se demandait où se trouvait le Parlement lorsque la vérificatrice générale a révélé la corruption entourant le programme des commandites. Pourquoi les députés n'ont-ils pas pu découvrir le problème et y mettre fin tôt? Où étaient les députés alors que les commandites absorbaient des centaines de millions de dollars? Les députés n'ont-ils pas le droit et le devoir de surveiller la dépense des fonds publics par le gouvernement, quelles que soient les circonstances?

Puis, le juge a analysé la capacité du Parlement de demander des comptes aux gouvernements. Il a, en particulier, étudié le système de comités, le processus d'examen des prévisions budgétaires, le processus budgétaire et la période de questions. De manière générale, il a constaté que tous ces systèmes comportaient des lacunes.

Mais il n'a présenté que quelques recommandations pour résoudre les problèmes décelés. Il a indiqué que nous devons corriger le déséquilibre entre les ressources dont dispose l'État et celles dont dispose le Parlement, en augmentant de beaucoup les fonds destinés aux comités parlementaires pour qu'ils soient plus à même de demander véritablement des comptes aux

gouvernements. Il a ajouté que cela était particulièrement important pour le Comité des comptes publics. Il a recommandé que les membres de ce comité soient nommés pour la totalité de la législature, de manière à fournir une expertise accrue et à assurer une certaine stabilité. Pour lui, le Comité des comptes publics devrait exiger des sous-ministres et des chefs d'organismes gouvernementaux qu'ils témoignent devant lui. Il a indiqué que le registre des lobbyistes devrait relever directement du Parlement. Il a suggéré que la Loi sur le Parlement du Canada soit modifiée pour créer un bureau parlementaire du budget relevant de la Bibliothèque du Parlement, à l'instar du Congressional Budget Office, aux États-Unis. Ce bureau fournirait des analyses objectives des finances et de l'économie nationales ainsi que des estimations du coût des projets de loi d'initiative parlementaire.

Je suis d'avis que ces propositions constituent des améliorations, mais qu'elles font peu pour rééquilibrer la situation et donner plus d'influence au Parlement pour ce qui est d'exiger des comptes.

Voyons le processus budgétaire ou l'examen des crédits. Chaque printemps, le gouvernement prépare ces documents sous forme de trois gros volumes censés contenir tous les projets de dépenses de ses ministères et organismes, assortis de crédits distincts pour chacun. Trop souvent, la description des crédits est si générale qu'il est difficile de savoir à quoi elle correspond exactement. Le juge Gomery a souligné, par exemple, que le programme des commandites n'avait jamais été mentionné expressément dans les prévisions budgétaires et qu'il était donc probablement financé en vertu d'une rubrique obscure comme Unité nationale ou Relations

Warren Allmand a été député entre 1965 et 1997. Il a occupé les postes de solliciteur général du Canada, de ministre des Affaires indiennes et du Nord et de ministre de la Consommation et des Corporations. Le présent document est une version révisée de l'exposé que M. Allmand a présenté le 27 avril 2006 à la conférence organisée par l'Institut de recherche en politiques publiques sur le thème « Rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement ».

fédérales-provinciales. Ce programme n'a jamais été désigné comme un programme nouveau et il n'existait aucune information sur ses objectifs supposés.

Lorsque j'ai été élu pour la première fois au Parlement, en 1965, c'était un comité plénier qui étudiait les prévisions budgétaires à la Chambre des communes. Le ministre entrait en Chambre avec ses représentants et tous les membres du gouvernement ou de l'opposition leur posaient toutes les questions qu'ils voulaient. Ils devaient écouter les discours sur diverses propositions de dépenses ou l'absence de dépenses et se prononcer sur des motions visant à supprimer des articles de dépense. Tout ceci se produisait devant la Tribune de la presse. Il n'y avait aucune contrainte de temps pour ce processus, et l'opposition pouvait suspendre les dépenses pendant des mois jusqu'à ce qu'elle obtienne des réponses satisfaisantes, ce qu'elle a fait à plusieurs reprises. Très souvent, le Parlement siégeait l'été et tard dans la soirée jusqu'à l'approbation des prévisions budgétaires. Donc, d'une certaine façon, la Chambre des communes contrôlait effectivement les deniers publics, conformément au vieil adage selon lequel aucun crédit n'était accordé tant que l'on n'avait pas répondu aux griefs.

Le système était loin d'être parfait, mais il donnait au Parlement un réel pouvoir à l'égard du gouvernement. Tout ceci a pris fin en 1969, au moment de la révision du Règlement et lorsque le Parlement a commencé à envoyer toutes les prévisions budgétaires au comité permanent concerné. Le gouvernement soumettait ses prévisions aux comités le 1er mars au plus tard, avec, pour condition, qu'elles devaient être renvoyées le 31 mai au plus tard, faute de quoi elles étaient réputées approuvées à cette date. Cela était supposé permettre un examen plus efficace des dépenses de l'État, mais, en fait, cela n'a pas été le cas.

Même si les comités permanents pouvaient appeler les ministres, les représentants des ministères et des spécialistes à témoigner au sujet des prévisions budgétaires, la situation était problématique. Par exemple, le Comité devait souvent traiter de plusieurs projets de loi importants en même temps et, par conséquent, laisser de côté les prévisions budgétaires. Lorsque je présidais le Comité de la justice, nous nous occupions du contrôle des armes à feu, de la réforme des institutions correctionnelles et de modifications importantes au Code criminel. Nous n'avions que peu de temps pour nous occuper des prévisions budgétaires. D'autres comités s'occupaient d'enquêtes très publicisées lorsque les prévisions budgétaires leur étaient envoyées.

Même lorsqu'il n'y a aucun projet de loi ou d'enquête, les prévisions budgétaires sont très complexes et, s'ils n'ont pas de connaissances particulières en la matière, les députés ne peuvent comprendre certaines importantes questions de dépenses. En matière de prévisions budgétaires, on a tendance à se concentrer sur les questions fortement publicisées et requérant une attention immédiate du ministère plutôt que de chercher des moyens de modifier les orientations des dépenses

à long terme ou de découvrir des dépenses cachées en différents endroits. Parfois des recherches menées par des syndicats, des associations du Barreau, des groupes d'agriculteurs, des universitaires ou des groupes confessionnels nous aident. Mais, en règle générale, le 31 mai arrive et rien ou guère peu n'a été accompli pour examiner les prévisions budgétaires. Elles sont alors réputées avoir été adoptées.

En échange de cette nouvelle procédure, l'opposition a obtenu un certain nombre de jours de l'opposition ou jours des crédits à la Chambre des communes pour examiner tout sujet qu'elle souhaite aborder. Mais, à mon avis, ces journées n'ont pas permis d'étudier les prévisions budgétaires ni de fournir une véritable reddition de comptes.

Il est facile de voir à quel point le système est déséquilibré. Le gouvernement consacre toute une année au moins à la préparation de ces prévisions budgétaires, à laquelle participent de nombreux ministères et des milliers de fonctionnaires, mais le Parlement ne dispose que de quelques mois et que de quelques spécialistes pour contester et analyser les projets de dépense. La situation a empiré lorsque le Parlement a raccourci ses heures de travail, tout d'abord en éliminant les séances du soir, puis en prévoyant une semaine de congé chaque mois, pour le travail de circonscription. Par ailleurs, les congés de Noël et de Pâques et les ajournements de l'été tombent à date fixe. Davantage de temps est ainsi consacré au travail de circonscription et moins, au travail du Parlement en général et à l'examen des prévisions budgétaires en particulier. Lorsque je suis arrivé au Parlement, nous travaillions trois soirs par semaine, le lundi, le mardi et le jeudi, et les ajournements ne se produisaient pas à date fixe. Il n'y avait pas de semaines de congé chaque mois pour retourner dans sa circonscription.

Le juge Gomery a recommandé, à bon escient, que davantage de ressources soient consacrées à la question, à la fois pour l'examen des prévisions budgétaires par les comités avant leur approbation par ces derniers et pour que le Comité des comptes publics puisse vérifier les dépenses après coup. Mais cela ne suffit pas. Et le projet de bureau parlementaire du budget ne suffira pas non plus. Pourquoi ce bureau ne pourrait-il pas chiffrer les projets de loi du gouvernement? Pourquoi seulement les projets de loi d'initiative parlementaire? Il n'existe pas d'estimation officielle du coût de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, bien que certains, dans le secteur privé, aient estimé que les dispositions sur l'accès à l'information coûteraient, à elles seules, 120 millions de dollars. J'estime que le Parlement n'examinera pas véritablement les dépenses du gouvernement, à moins que l'on apporte les modifications suivantes :

- Premièrement, le délai du 31 mai devrait être abandonné ou reporté à beaucoup plus tard.

-
- Deuxièmement, tout nouveau programme de dépense devrait être expressément indiqué et mis en lumière.
 - Troisièmement, les comités permanents devraient posséder des pouvoirs plus vastes pour convoquer des témoins, notamment des sous-ministres et des hauts fonctionnaires, et obtenir des documents, avec ou sans l'accord du ministre
 - Quatrièmement, les comités devraient toujours siéger lorsque la Chambre ne siège pas, et les députés devraient recevoir un supplément de rémunération pour ces séances.
 - Cinquièmement, il faudrait davantage de pouvoirs pour demander l'adoption des rapports de comité à la Chambre des communes.
 - Sixièmement, les budgets de recherche des caucus devraient servir aux projets de loi et aux prévisions budgétaires et non aux communications ou à la promotion partisane.

Il est surtout important que les députés de l'arrière-ban, et non le Cabinet du premier ministre (CPM) et le whip, contrôlent les ressources du caucus du gouvernement. Ce caucus devrait examiner, avec beaucoup de rigueur et à huis clos, les dépenses proposées et les projets de loi, et, ainsi, faire en sorte que le gouvernement ne se retrouve pas dans une position délicate en portant à son attention les questions critiques avant que l'opposition ne s'en empare.

C'était le cas vers la fin des années 1960 et dans les années 1970. Lorsque je suis arrivé à Ottawa en 1965, le premier ministre Pearson a nommé le président du caucus, mais, depuis 1967, l'exécutif du caucus est élu par vote secret. L'exécutif représentait donc l'arrière-ban et non le ministère. Dans les années 1970, lorsqu'il a été décidé que le caucus obtiendrait des fonds pour la recherche, ces ressources étaient contrôlées par l'exécutif du caucus et non par le CPM ni par le whip. Cela a cessé lorsque les libéraux ont repris le pouvoir en 1993 et que le CPM a commencé à exercer davantage de contrôle sur l'arrière-ban du gouvernement. C'est dommage, car le caucus du gouvernement n'a plus pu contester ses propres ministres et obtenir un second avis sur certaines questions.

Bien entendu, d'autres mesures ont accru les pouvoirs du BPM. Par exemple, il est impossible d'être désigné candidat à

moins que le chef du parti ne signe l'acte de candidature. La présentation au président de listes déjà triées pour la période des questions et les débats confère davantage de pouvoir aux whips et aux chefs de parti. Et, bien sûr, se débarrasser des membres et des présidents de comité qui contestent sérieusement le programme du gouvernement est une pratique courante, tout comme la constitution de comités spéciaux ou législatifs pour contourner des comités permanents qui pourraient avoir plus de connaissances et seraient en mesure de contester le gouvernement avec plus d'efficacité. Tout ceci donne plus de contrôle au gouvernement et empêche un examen plus rigoureux.

J'aimerais conclure par une question soulevée par le juge Gomery et par la *Loi fédérale sur la responsabilité* – la nécessité d'effectuer les nominations en fonction du mérite plutôt que pour des raisons partisans. Évidemment, les nominations ne devraient pas être faites sur la base de la loyauté au parti ou de l'esprit partisan. Bien sûr, le mérite et les compétences priment. Mais il faut aussi que les personnes pressenties se soucient de certains objectifs stratégiques et fassent preuve d'un engagement et d'un enthousiasme à l'égard de ces derniers. En tant que solliciteur général, je n'aurais pas voulu d'un sous-ministre favorable à la peine de mort ou opposé au contrôle des armes à feu. En tant que ministre des Affaires indiennes, je n'aurais pas voulu d'un sous-ministre qui ne croie pas dans les droits des Autochtones. Les gouvernements sont élus pour mettre en place certaines politiques et il faut que les hauts fonctionnaires y croient et les défendent avec passion. Les bureaucrates devraient vous informer des avantages et des inconvénients des propositions, mais ne devraient pas retarder ou tenter d'enterrer subrepticement vos objectifs et vos projets.

Il est facile d'être d'accord avec les objectifs de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, mais j'espère que nous ne pensons pas qu'en l'adoptant, nous avons fait tout ce qu'il faut faire pour corriger le déséquilibre dans les relations entre le Parlement et le gouvernement. Il importe de ne pas précipiter l'adoption d'un projet de loi aussi important et volumineux au Parlement. Il s'agit de questions complexes et difficiles. Elles méritent notre attention ainsi que celle des parlementaires et de tous ceux qui étudient le régime parlementaire.