

2004



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 7
Le processus suivi pour répondre aux questions
des parlementaires inscrites au Feuilleton



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada comporte huit chapitres, Questions d'une importance particulière — 2004 et les Points saillants. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004
N° de catalogue FA1-2004/2-14F
ISBN 0-662-78162-7



Chapitre

7

Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
L'importance des questions écrites dans le régime parlementaire	5
Description du processus suivi pour les questions écrites	7
Objet de la vérification	8
Observations et recommandations	10
Pourquoi il peut être difficile de répondre aux questions	10
Défis propres à la question 37	10
La deuxième réponse à la question 37	11
Les subventions, les contributions et les contrats ont été raisonnablement bien déclarés	13
Une garantie d'emprunt n'était pas mentionnée	14
On n'a pas demandé tous les renseignements utiles	15
Caractère approprié des réformes	17
La première réponse à la question 37 a fait ressortir la nécessité de faire des réformes	17
On trouve fréquemment des lacunes dans le processus suivi pour répondre aux questions inscrites au Feuilleton	19
Amélioration du processus suivi pour répondre aux questions	26
Un consensus sur la terminologie utilisée est nécessaire	28
L'ajout d'information contextuelle améliorerait la qualité des réponses	29
Les réponses seraient plus complètes si elles comprenaient des renseignements provenant des sociétés d'État concernées	29
Les méthodes de recherche dans les ministères devraient être améliorées	30
On devrait présenter un sommaire des réponses afin de mieux renseigner les députés	30
Le processus de suivi des questions et des réponses est désuet	30
Il faut améliorer le processus suivi par le commissaire à l'éthique pour préparer la déclaration publique des biens pouvant être déclarés	31
Une action soutenue est nécessaire	31
Conclusion	32
À propos de la vérification	35



Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton

Points saillants

7.1 Les questions écrites (questions inscrites au Feuilleton) que les députés posent au gouvernement sont un volet important du régime parlementaire. Il s'agit de l'un des outils que les députés peuvent utiliser pour demander au gouvernement de rendre des comptes. En février 2004, le gouverneur en conseil a demandé à notre Bureau de faire une vérification de la deuxième réponse à la question 37 inscrite au Feuilleton, qui a été transmise en janvier 2004. Cette question porte sur les opérations liées aux avoirs financiers de l'accord de gestion sans droit de regard de l'ancien ministre des Finances. Le gouvernement a fondé sa réponse sur la période de janvier 1993 à octobre 2003, qui était la période la plus longue sur laquelle il était possible de faire porter la réponse.

7.2 Sauf en ce qui concerne l'incidence des pratiques mentionnées ci-après, nous avons conclu que le processus était adéquat, car il a permis de donner une deuxième réponse raisonnablement complète pour ce qui est des subventions, contributions et contrats accordés par le gouvernement, qui faisait état d'un montant de 161 millions de dollars. On n'a pas demandé aux administrations portuaires, qui sont des organisations à gouvernance partagée, de répondre à la question 37, car le gouvernement estime que ces organisations ne font pas partie du gouvernement. À notre avis, les administrations portuaires, qui sont considérées comme faisant partie du gouvernement dans les Comptes publics du Canada, sont des organismes du gouvernement et on aurait dû leur demander de répondre à la question. Nous ne pouvons pas quantifier l'effet sur la réponse du gouvernement de la pratique qui consiste à ne pas demander de l'information à toutes les organisations concernées.

7.3 Le gouvernement a pris beaucoup de précautions pour préparer la deuxième réponse à la question 37. Nous avons remarqué que le processus suivi a été plus rigoureux que dans le cas de la première réponse. Même si nous reconnaissons les limites des systèmes du gouvernement et les difficultés qu'entraîne la préparation des réponses aux questions qui portent sur une longue période, nous avons constaté qu'il y a des points à améliorer.

7.4 De plus, la réponse ne mentionnait pas que le gouvernement avait garanti un prêt de dix millions de dollars accordé par une banque commerciale à une entreprise qui, entre novembre 1993 et novembre 1994, faisait partie des avoirs de l'accord de gestion sans droit de regard de l'ancien ministre des Finances. La garantie d'emprunt a été accordée en juin 1993, avant l'entrée en vigueur, en novembre 1993, de l'accord de gestion sans droit

de regard. Le Groupe CSL Inc., qui est l'une des nombreuses entreprises qui détenaient une participation minoritaire dans l'entreprise, a vendu sa participation en novembre 1994. Le gouvernement, qui était l'actionnaire majoritaire de l'entreprise, n'a effectué aucun paiement relativement à cette garantie.

7.5 En mars 2004, en raison des difficultés que posait la préparation des réponses à la question 37, le leader du gouvernement à la Chambre des communes a annoncé une série de réformes visant à faire en sorte que les parlementaires reçoivent de l'information adéquate dans les réponses à leurs questions. Par exemple, le Bureau du Conseil privé peut désigner un ministère responsable afin qu'il coordonne, révise et valide les réponses aux questions horizontales complexes qui relèvent de plusieurs ministères et organismes fédéraux. En outre, le Bureau du Conseil privé demande maintenant aux ministères de désigner un haut fonctionnaire habilité à signer une déclaration attestant que l'information dans la réponse est complète et exacte. Il s'agit là d'initiatives intéressantes, mais elles n'ont pas encore été entièrement mises en œuvre.

7.6 Outre la question 37, nous avons vérifié quatre autres questions inscrites au Feuilleton. Nous avons conclu que le processus suivi pour répondre à ces quatre questions avait donné lieu à des réponses incomplètes, comme ce fut le cas pour la première réponse à la question 37. Les motifs pour lesquels les réponses étaient incomplètes sont les suivants :

- Le Bureau du Conseil privé n'a pas défini les principaux termes.
- Les ministères n'ont pas été assez rigoureux dans leurs recherches d'information.
- Les organisations concernées n'ont pas fourni l'information demandée dans leur réponse.

Cette conclusion ne peut s'appliquer cependant à toutes les réponses aux questions inscrites au Feuilleton.

7.7 D'autres mesures, en plus de celles annoncées par le gouvernement en mars 2004, sont nécessaires pour renforcer le processus suivi en vue de répondre aux questions inscrites au Feuilleton, par exemple :

- clarifier la terminologie utilisée pour libeller les questions afin que les réponses soient plus pertinentes et plus utiles;
- renseigner les députés sur le contexte et leur indiquer les contraintes liées à la préparation de la réponse;
- obtenir des réponses complètes de toutes les sociétés d'État concernées;
- améliorer les méthodes de recherche dans les ministères;
- présenter un sommaire des réponses, ce qui pourrait être plus utile au député;
- mettre à jour le processus du Bureau du Conseil privé pour le suivi des questions et des réponses.

7.8 Dans le cas de la question 37, nous avons remarqué que le processus de préparation de la déclaration publique de biens pouvant être déclarés devrait être amélioré, c'est-à-dire que le fiduciaire devrait attester que l'information fournie au Bureau du commissaire à l'éthique est complète.

7.9 Le gouvernement devrait donner suite aux recommandations énoncées dans le présent rapport qui visent à améliorer le processus sur lequel repose un aspect important de notre régime parlementaire de gouvernement, soit le droit des députés d'obtenir l'information dont ils ont besoin pour obliger le gouvernement à rendre des comptes.

Contexte et autres observations

7.10 Le gouvernement du Canada est une organisation vaste et complexe. Les systèmes d'information varient à l'intérieur d'un ministère et d'un ministère à l'autre. Il peut donc être difficile d'obtenir une information complète et exacte pour répondre aux questions des députés, surtout les questions qui nécessitent des renseignements couvrant une longue période.

7.11 Le gouvernement fait face à un bon nombre de défis lorsqu'il répond aux questions inscrites au Feuilleton, pour les raisons suivantes :

- l'évolution de la structure des ministères au fil du temps;
- les modifications apportées aux systèmes d'information du gouvernement et la mise en place de nouveaux systèmes;
- la politique du gouvernement sur la conservation des dossiers pendant l'année en cours et les six années précédentes;
- les systèmes d'information ministériels conçus pour répondre aux besoins de la gestion et qui ne sont pas nécessairement structurés de façon à faciliter la préparation des réponses aux questions inscrites au Feuilleton.

Réaction du gouvernement. Le gouvernement accueille favorablement nos recommandations. Ses réponses sont reproduites dans le chapitre.

Introduction

7.12 En février 2004, en vertu de l'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général*, le gouverneur en conseil a demandé à la vérificatrice générale du Canada de faire une enquête et de dresser un rapport sur les trois questions suivantes :

- Est-ce que la réponse donnée à la question écrite 37, le 28 janvier 2004, est satisfaisante à la lumière des renseignements que possède le gouvernement?
- Est-ce que les nouvelles mesures proposées par le leader du gouvernement à la Chambre des communes, pour la collecte et la diffusion des renseignements portant sur des questions inscrites au Feuilleton, sont suffisantes pour s'assurer que des renseignements adéquats sont fournis aux parlementaires?
- Sinon, quelles autres réformes devraient être adoptées; par exemple des changements aux systèmes informatiques du gouvernement?

7.13 Question 37. La question 37 était formulée comme suit : « Depuis 1993, quels sont les subventions, contributions, contrats et (ou) garanties d'emprunt par le truchement d'une société de la Couronne, d'un ministère et (ou) d'un organisme gouvernemental ont été accordés aux avoirs financiers de la fiducie sans droit de regard de l'ancien ministre des Finances, en précisant la source et le montant de la subvention, de la contribution, du contrat et (ou) de la garantie d'emprunt, la date à laquelle le montant a été versé, la ou les raisons du financement, et l'état actuel de la subvention, de la contribution et (ou) de la garantie d'emprunt (si elle a été entièrement remboursée, partiellement remboursée ou non remboursée, y compris le montant du remboursement — dans le cas des contrats, veuillez préciser s'ils ont été remplis, s'il y a eu un appel d'offres et toute raison pour restreindre l'appel d'offres)? »

L'importance des questions écrites dans le régime parlementaire

7.14 Les députés siègent à la Chambre des communes en qualité de représentants de ceux qui les ont élus. Ils assument de vastes responsabilités dont ils s'acquittent à la Chambre des communes, dans les comités, dans leur circonscription électorale et au sein de leur parti politique respectif. [...] En plus de participer aux délibérations de la Chambre et des comités, de se faire le porte-parole des électeurs auprès du gouvernement et de défendre leurs intérêts, les députés assument aussi de nombreuses autres responsabilités :

- Ils agissent comme ombudsmans en fournissant de l'information à leurs électeurs et en les aidant à régler des problèmes;
- Ils font office de législateurs en proposant leur propres projets de loi ou en proposant des amendements aux projets de loi émanant du gouvernement ou d'autres députés;

Notre description des règles de la Chambre au paragraphe 7.14 est fondée sur *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Robert Marleau et Camille Montpetit (2000).

- Ils acquièrent des connaissances spécialisées dans un ou plusieurs dossiers dont est saisi le Parlement et formulent des recommandations à l'intention du gouvernement;
- Ils représentent le Parlement du Canada au pays et à l'étranger en participant à des conférences internationales et à des missions officielles. (p. 186-187)

Le droit d'obtenir des renseignements du gouvernement et le droit de le tenir responsable de ses actes sont deux des principes fondamentaux du gouvernement parlementaire. Les députés exercent ces droits principalement en posant des questions à la Chambre. [...] Obtenir des renseignements ou des explications au moyen de questions constitue un aspect vital des fonctions des députés. Ces questions peuvent être posées oralement et sans préavis, ou être soumises par écrit à la suite d'un avis. (p. 415)

Dès 1867, les règles de la Chambre des communes permettaient de poser des questions écrites au gouvernement et aux députés. (p. 439)

En général, les questions écrites sont assez longues, souvent de deux paragraphes ou plus, et elles visent à obtenir des renseignements détaillés ou techniques d'un ou de plusieurs ministères ou organismes gouvernementaux. Ce sont à la fois les règles et les coutumes et usages de la Chambre qui régissent la forme et le contenu des questions écrites. [...] Au fil des ans et à la suite de décisions de la présidence, la liste des restrictions s'est considérablement allongée. Pendant ce temps, certaines restrictions sont devenues désuètes ou inopérantes. Ainsi, c'est le Greffier [de la Chambre] qui est devenu dans une très grande mesure responsable de la recevabilité des questions écrites. Mis à part une déclaration du Président en 1965, dans laquelle il indiquait que certaines restrictions ne s'appliquaient plus, il n'existe aucune liste définitive des restrictions. (p. 440-441)

Une question écrite est jugée recevable si elle respecte les lignes directrices générales relatives aux questions orales et les restrictions prévues dans les règles. Une question écrite vise à obtenir des renseignements et non à en fournir à la Chambre. Les questions doivent être cohérentes et concises, et porter sur « quelque affaire publique »; il n'est cependant pas acceptable « d'avancer des arguments ou des opinions, ou d'énoncer des faits, autres que ceux qui sont indispensables pour expliquer la question ou la réponse ». (p. 441)

Les lignes directrices sur la forme et le contenu des questions écrites s'appliquent également aux réponses fournies par le gouvernement. Ainsi, aucun argument ou opinion ne doit être présenté et seule l'information nécessaire à la réponse doit être fournie afin que le processus demeure un échange de renseignements plutôt que de devenir une occasion de débat. Le gouvernement peut, en réponse à une question écrite, indiquer à la Chambre qu'il ne peut y répondre. Il est arrivé que le gouvernement fournisse des réponses supplémentaires à des questions auxquelles il avait déjà répondu. (p. 443)

Aucune disposition du Règlement ne permet au Président de contrôler les réponses que le gouvernement donne aux questions. S'il est arrivé à plusieurs reprises que des députés soulèvent une question de privilège à la Chambre concernant l'exactitude des renseignements fournis en réponse à des questions écrites, dans aucun cas on a jugé qu'il y avait [...] atteinte au privilège. Le Président a jugé qu'il ne lui incombe pas de déterminer si le contenu des documents déposés à la Chambre est exact ou encore « de décider dans quelle mesure un député peut savoir ou non si les renseignements contenus dans un document sont exacts ». (p. 443)

7.15 On trouvera à la pièce 7.1 des exemples des nombreuses restrictions en vigueur pour les questions écrites, tirés de *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne : Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes*.

Pièce 7.1 Exemples de restrictions régissant la forme et la teneur des questions écrites

Une question ne doit pas :

- être d'une longueur démesurée;
- être ironique, emphatique, offensante, futile, vague, vide de sens ou hypothétique;
- inclure l'expression d'une opinion, être blessante, insinuante, satirique, ridicule, contenir des conclusions ou des imputations, ou des accusations de nature personnelle;
- répéter en substance une question à laquelle on a déjà répondu;
- demander l'opinion du gouvernement sur des questions de nature politique;
- soulever une question de nature politique trop vaste pour être traitée dans les limites de la réponse à une question;
- critiquer les décisions de la Chambre;
- demander des renseignements sur des questions qui sont secrètes de par leur nature, comme les décisions ou les délibérations du Cabinet, ou les avis donnés à la Couronne par des juristes.

Source: Fraser, Alistair, W.F. Dawson et John A. Holtby (1991), *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne : Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*, 6^e édition, Toronto, Carswell.

Description du processus suivi pour les questions écrites

7.16 Il existe un certain nombre d'étapes associées au processus suivi pour les questions inscrites au Feuilleton. Il s'agit de faire en sorte qu'un député qui pose une question reçoive une réponse contenant les renseignements qu'il a demandés. On trouve à la pièce 7.2 une description du processus suivi pour répondre à une question typique inscrite au Feuilleton comme la question 37 — l'objet principal de la présente vérification.

7.17 Ce sont 385 questions écrites au total qui ont été posées au cours de la 36^e législature et 586 au cours de la 37^e législature. Les députés ont demandé une réponse dans les 45 jours pour environ 70 p. 100 des questions posées; 91 p. 100 de ces questions ont fait l'objet d'une réponse dans les 45 jours.

Feuilleton — Ordre du jour officiel de la Chambre, produit pour chaque jour de séance et énumérant tous les points qui peuvent être soulevés à la Chambre ce jour-là.

Pièce 7.2 Processus suivi jusqu'en mars 2004 pour répondre à une question inscrite au Feuilleton

Député — Le député envoie le texte de sa question au greffier de la Chambre. Le greffier, au nom du président, s'assure que la question est conforme aux règles de la Chambre et que le député n'a pas inscrit plus de quatre questions au Feuilleton en même temps. Un numéro est attribué à la question, qui est traduite. La question écrite paraît une seule fois dans le Feuilleton des Avis et est ensuite inscrite au Feuilleton.

Bureau du Conseil privé — Le Bureau du coordonnateur des documents parlementaires, au Bureau du Conseil privé, examine tous les jours le Feuilleton des Avis pour savoir s'il y a de nouvelles questions. Il analyse et attribue la question.

Un avis est envoyé par messagerie aux ministères, aux organismes ou aux sociétés d'État dont relève la question, avec le texte de la question et les instructions au besoin. Le Bureau indique :

- s'il s'agit d'une question ministérielle (un seul ministre doit répondre) ou d'une question partagée (plus d'un ministre doit répondre);
- l'organisation qui doit répondre à la question;
- si le député a demandé une réponse dans un délai de 45 jours civils.

Ministères — Un agent chargé des documents parlementaires dans chaque organisation s'assure que la question relève effectivement de son organisation. Si la question ne relève pas de sa compétence ou si d'autres organisations doivent être ajoutées, l'agent en informe le Bureau du coordonnateur des documents parlementaires. Si une organisation veut obtenir des éclaircissements, elle doit communiquer avec le Bureau. S'il y a un seul répondant, le ministère peut choisir de communiquer directement avec le député.

L'agent chargé des documents parlementaires transmet la question aux services compétents avec les instructions et en indiquant une date d'échéance. Tous les renseignements fournis dans une réponse à une question écrite doivent être en date de la question.

Sur réception de la réponse des services compétents, l'agent révise la réponse, la soumet à l'approbation du dirigeant compétent, la fait traduire, rédige une réponse officielle et la transmet au ministre ou au secrétaire parlementaire pour signature. La réponse doit être accompagnée de toute l'information contextuelle. L'agent envoie la réponse au Bureau du coordonnateur des documents parlementaires, en mains propres et par télécopieur.

Bureau du Conseil privé — Le Bureau du coordonnateur des documents parlementaires rassemble les réponses en un seul document. Il peut effectuer un examen, notamment consulter les réponses précédentes, les réponses d'autres répondants et les publications officielles. Les réponses prêtes à être déposées sont envoyées au leader du gouvernement à la Chambre des communes ou au secrétaire parlementaire, avec une liste indiquant chaque réponse que l'on compte déposer ce jour-là.

Leader du gouvernement à la Chambre — Le leader examine les réponses et peut communiquer l'information à la Chambre ou il peut demander aux organisations d'apporter des précisions.

Si le député a demandé que la réponse soit lue à la Chambre, il est de coutume que le secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre le fasse. Dans la plupart des cas toutefois, on demande à la Chambre son consentement unanime pour inscrire au procès-verbal que la réponse a été lue. La réponse est imprimée dans les *Débats de la Chambre des communes* comme si elle avait été lue. Lorsque des réponses sont particulièrement longues, le secrétaire parlementaire demande le consentement unanime de la Chambre pour que la question soit versée à un ordre de dépôt de documents. Ce document est ensuite déposé et on lui attribue un numéro de document parlementaire. Ces documents restent sous la garde du greffier de la Chambre. On peut aussi les consulter à la Bibliothèque du Parlement.

Comité permanent — Si on n'a pas répondu à une question à la fin de la période convenue de 45 jours, l'affaire est renvoyée au comité permanent compétent. Dans les cinq jours de séance suivant le renvoi, le président du comité convoque une réunion à laquelle le ministre peut être invité à expliquer pourquoi il a omis de répondre à la question dans le délai prescrit. Toutefois, si le député qui a posé la question choisit de s'adresser à la Chambre lors des « Questions au Feuilleton » et d'indiquer qu'il a l'intention de renvoyer la question et de la soulever au moment de l'ajournement de la Chambre, l'ordre renvoyant la question à un comité est annulé.

Objet de la vérification

7.18 La vérification avait pour objet de déterminer si le processus suivi pour la deuxième réponse à la question 37 était adéquat pour donner des renseignements raisonnablement complets au Parlement, et si les réformes annoncées étaient appropriées pour permettre aux parlementaires d'obtenir de l'information adéquate.

Déclaration publique des biens pouvant être déclarés — Aux fins d'un accord de gestion sans droit de regard, la déclaration publique des biens pouvant être déclarés énumère les biens d'un titulaire de charge publique contenus dans cet accord.

Titulaire de charge publique — Il peut s'agir d'un ministre, d'un secrétaire d'État, d'un secrétaire parlementaire ou d'une personne autre qu'un fonctionnaire qui travaille pour le compte d'un ministre ou d'un secrétaire d'État; une personne nommée par le gouverneur en conseil (avec quelques exceptions) ou une personne nommée à une charge à plein temps par un ministre.

7.19 Pour déterminer si les réformes ont été appropriées, nous avons choisi deux questions inscrites au Feuilleton pour lesquelles une réponse avait été transmise avant que le gouvernement n'annonce ses réformes, afin de documenter et de mesurer le processus utilisé pour répondre aux questions à ce moment-là. Nous avons choisi aussi deux questions au Feuilleton que les députés ont posées après le 2 mars 2004, date à laquelle les réformes du gouvernement devaient être appliquées. Par notre vérification de ces deux questions, nous avons voulu savoir si les réformes avaient donné les résultats voulus. Pour évaluer les réponses à la question 37 et aux quatre autres questions au Feuilleton, nous avons dû nous rendre dans beaucoup de ministères, sociétés d'État et organismes fédéraux. Nous avons également examiné le processus de préparation de la **déclaration publique de biens pouvant être déclarés** par l'ancien ministre des Finances et le suivi dont elle a fait l'objet par l'ancien Bureau du conseiller en éthique.

7.20 Étant donné les limites des systèmes gouvernementaux, la période de dix ans sur laquelle porte la question, et la politique sur la conservation des dossiers, ni le gouvernement ni notre Bureau n'ont pu donner l'assurance que la réponse à la question 37 au Feuilleton était complète. Nous avons examiné le processus qui a été suivi pour répondre à cette question afin de déterminer si le gouvernement avait donné une réponse raisonnablement complète au Parlement, compte tenu de l'information que le gouvernement avait en main et des limites propres à ces systèmes. Nous n'avons pas effectué d'évaluation du processus suivi pour attribuer des contrats aux entreprises en question. Nous n'avons pas pu vérifier l'utilisation de sous-traitants parce que les systèmes d'information du gouvernement ne renferment pas ces données. Nous n'avons pas non plus vérifié si la liste des avoirs figurant dans l'**accord de gestion sans droit de regard** de l'ancien ministre des Finances était complète parce que cette information a trait à des sociétés fermées, notamment Le Groupe CSL Inc. La vérification de ces renseignements ne fait pas partie du mandat du vérificateur général du Canada. (La question 37 mentionne une « fiducie sans droit de regard ». La convention s'appelle en réalité accord de gestion sans droit de regard.)

7.21 Enfin, pour ce qui est de déterminer si une réponse est satisfaisante ou non, il appartient aux députés de porter un tel jugement. Nous avons évalué si le processus suivi pour la deuxième réponse à la question 37 inscrite au Feuilleton était adéquat pour faire en sorte que le Parlement obtienne une information raisonnablement complète.

7.22 Pour plus d'information sur la vérification, voir la section intitulée **À propos de la vérification** à la fin du chapitre.

Accord de gestion sans droit de regard — C'est l'un des mécanismes qu'un titulaire de charge publique peut utiliser pour se conformer au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Il sert à confier les biens d'un titulaire de charge publique à un gestionnaire qui en est indépendant. Le gestionnaire a le pouvoir d'exercer tous les droits et les privilèges associés à ces biens.

Observations et recommandations

Pourquoi il peut être difficile de répondre aux questions

7.23 Le gouvernement peut faire face à bon nombre de défis lorsqu'il doit répondre aux questions inscrites au Feuilleton, pour les raisons suivantes :

- la complexité d'une organisation aussi vaste et diverse que le gouvernement du Canada;
- l'évolution de la structure des ministères au cours de la période visée par de nombreuses questions inscrites au Feuilleton;
- les modifications apportées aux systèmes d'information du gouvernement et la mise en place de nouveaux systèmes;
- la politique du gouvernement sur la conservation des dossiers pendant l'année en cours et les six années précédentes;
- les systèmes d'information des ministères conçus pour répondre aux besoins de la gestion et qui ne sont pas nécessairement structurés de façon à faciliter la préparation des réponses aux questions inscrites au Feuilleton.

7.24 Comme les systèmes d'information peuvent varier considérablement à l'intérieur d'un ministère et d'un ministère à l'autre, il peut être difficile de trouver l'information afin de répondre aux questions des députés. Par exemple, dans plusieurs cas, il faut d'abord déterminer avec quelles entreprises le gouvernement a fait affaire. Nous avons constaté que les codes utilisés pour identifier les entreprises ou les « fournisseurs » diffèrent au sein d'un même ministère et entre les ministères. La même entreprise peut avoir plusieurs codes de fournisseur différents. Par conséquent, il est difficile de s'assurer que toutes les opérations du gouvernement avec des entreprises ont été recensées et mentionnées dans la réponse à une question. S'il y avait un seul nom et un seul code de fournisseur pour désigner chaque entreprise faisant affaire avec le gouvernement, les recherches seraient facilitées dans l'ensemble du gouvernement et on aurait des renseignements utiles pour la gestion.

Défis propres à la question 37

7.25 Pour répondre à la question 37 inscrite au Feuilleton, il y a eu d'autres contraintes, comme la complexité de la structure des entreprises figurant dans l'accord de gestion sans droit de regard de l'ancien ministre des Finances. La liste des biens comprend de nombreuses entreprises et filiales, dont beaucoup avaient leurs propres filiales et divisions, avec divers degrés de participation. En outre, ces entreprises et filiales ont connu de nombreuses transformations au cours de la période de dix ans visée par la question 37. La plupart des entreprises énumérées dans l'accord de gestion sans droit de regard étaient liées à des activités maritimes, au transport et à la construction navale. Une entreprise était un cabinet d'experts-conseils, de sorte que plusieurs ministères, organismes et sociétés d'État avec lesquels elle aurait pu faire affaire devaient répondre à la question.

7.26 Pour répondre à la question 37, il fallait aussi déterminer sur quelle période devrait porter la réponse. La date du début de la période sur laquelle

pouvait porter la réponse laissait place à diverses interprétations. Par exemple, on pouvait préparer la réponse en fonction de l'année civile (débutant en janvier 1993), de l'exercice (débutant en avril 1993) ou encore de la date d'entrée en vigueur de l'accord de gestion sans droit de regard (novembre 1993, lorsque l'ancien ministre des Finances a été nommé au Cabinet). De même, il a fallu établir la date de la fin de la période pour la deuxième réponse à la question 37. On aurait pu établir cette date en fonction de la date à laquelle la question 37 a été posée la première fois (octobre 2002), de la date à laquelle la question a été posée de nouveau (octobre 2003) ou de la date à laquelle l'accord de gestion sans droit de regard a pris fin (juin 2002, lorsque l'ancien ministre des Finances a démissionné du Cabinet). Chaque interprétation aurait donné une réponse différente à la question. Le gouvernement a utilisé la période de janvier 1993 à octobre 2003 pour préparer la deuxième réponse, qui représentait la période la plus longue sur laquelle il était possible de faire porter la réponse.

7.27 La pièce 7.3 énumère les étapes principales de la préparation de la réponse à la question 37, à partir du moment où la question a été posée pour la première fois jusqu'à ce que les ministères, les organismes et les sociétés d'État reçoivent de nouvelles instructions sur la façon de répondre aux questions inscrites au Feuilleton.

7.28 Comme il est indiqué à la pièce 7.3, le député d'Edmonton Southwest a reçu une réponse révisée à sa question en janvier 2004. Quand on nous a demandé le 4 février 2004 d'effectuer cette vérification, on nous a demandé notamment de déterminer si la réponse révisée était satisfaisante. Dans la partie qui suit, nous présentons nos observations relativement à cette réponse.

La deuxième réponse à la question 37

7.29 Comme il est mentionné à la pièce 7.3, deux députés ont soulevé, en octobre 2003, des questions au sujet de l'exhaustivité et de l'exactitude de la réponse initiale à la question 37, après avoir trouvé des inexactitudes dans celle-ci.

7.30 Pour préparer la deuxième réponse, le Bureau du Conseil privé a pris de meilleures mesures et il a très bien suivi le dossier pour veiller à ce que la deuxième réponse soit complète et comprenne un résumé, incluant des renseignements fournis par les ministères, les organismes et les sociétés d'État. Selon les réponses des organisations, le Bureau du Conseil privé a fourni des renseignements sur 420 contrats et 128 modifications à ceux-ci, avec des entreprises et des filiales détenues dans l'accord de gestion sans droit de regard. La deuxième réponse à la question 37 renfermait aussi des renseignements sur trois contributions.

7.31 Pour préparer leurs réponses à la question 37, les entités gouvernementales ont utilisé une liste révisée d'entreprises qu'on leur a fournie. Cette liste indiquait les biens pouvant être déclarés pendant la période de dix ans. L'ancien Bureau du conseiller en éthique avait préparé la déclaration et l'avait mise à jour annuellement selon les renseignements fournis par le superviseur de l'accord de gestion sans droit de regard.

Contribution — Transfert conditionnel à un particulier ou à un organisme à une fin précise convenue dans un accord de contribution. L'accord et le transfert peuvent faire l'objet d'une vérification.

Pièce 7.3 Principales étapes de la préparation de la réponse à la question 37

24 octobre 2002	Le député de Edmonton Southwest dépose la question 37.
1 ^{er} novembre 2002	L'ancien conseiller en éthique transmet au Bureau du Conseil privé la déclaration publique sur les biens pouvant être déclarés de 2002. La déclaration énumère les avoirs que l'ancien ministre des Finances avait dans un accord de gestion sans droit de regard. Les renseignements ont été utilisés par le gouvernement pour préparer la première réponse.
14 février 2003	Le leader du gouvernement à la Chambre dépose la réponse initiale.
21 octobre 2003	Le député de Medicine Hat et le député de Fraser Valley mettent en doute l'exactitude de la réponse du gouvernement.
22 octobre 2003	Le leader du gouvernement à la Chambre demande que les fonctionnaires examinent de nouveau la réponse et fournissent d'autres renseignements au besoin.
23 octobre 2003	L'ancien conseiller en éthique transmet au Bureau du Conseil privé une liste révisée des biens dans l'accord de gestion sans droit de regard avec les dates de leur acquisition et de leur aliénation.
6 novembre 2003	Le Bureau du Conseil privé présente de nouveau la question aux entités du gouvernement pour obtenir une réponse plus exacte.
28 janvier 2004	Le leader du gouvernement à la Chambre envoie une réponse révisée au député de Edmonton Southwest et annonce les réformes pour répondre aux questions au Feuilleton.
4 février 2004	Un décret demande à la vérificatrice générale d'effectuer une vérification.
6 février 2004	Le leader du gouvernement à la Chambre dépose la deuxième réponse.
2 mars 2004	Les ministères reçoivent de nouvelles instructions pour répondre aux questions au Feuilleton conformément aux réformes annoncées.

Les subventions, les contributions et les contrats ont été raisonnablement bien déclarés

7.32 Le gouvernement dépense chaque année des milliards de dollars en subventions, contributions et contrats de services pour assurer des programmes et des services aux Canadiens. Par conséquent, nous nous attendions à ce que les ministères, les organismes et les sociétés d'État aient mis en place des systèmes d'information leur permettant de gérer leurs programmes et de répondre aux demandes de renseignements concernant l'utilisation des fonds publics. Tout en ayant une telle attente, nous reconnaissons que les systèmes sont conçus pour répondre aux besoins d'information de la gestion et qu'on n'y verse pas nécessairement les renseignements qui pourraient faire l'objet d'une question au Feuilleton. Nous reconnaissons également qu'il y a des limites à la capacité des ministères de répondre aux questions en raison de la politique du gouvernement sur la conservation des dossiers. Selon cette politique, les ministères sont tenus de ne conserver que les dossiers de l'année en cours ainsi que ceux des six années précédentes.

7.33 Subventions et contributions. Nous avons constaté que Transports Canada ne fait pas mention dans sa réponse des contributions de cinq millions de dollars consenties à Canarctic Shipping Company Limited, une société dont Le Groupe CSL Inc. était actionnaire minoritaire pendant la période de 1993 à 1994. Pour préparer sa réponse, le Ministère a indiqué qu'il avait, comme d'habitude, fait une recherche dans ses dossiers électroniques de l'année en cours et des six années précédentes. Étant donné cette pratique, qui vise à permettre au Ministère d'établir un lien entre les sommes déclarées dans les Comptes publics du Canada et les pièces justificatives, il n'a pu repérer de paiements pour la période de sept ans sur laquelle a porté la recherche. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas pour habitude d'examiner les documents financiers comme les Comptes publics, les Budgets des dépenses et les Rapports ministériels sur le rendement. Ces documents étaient disponibles pour la période de dix ans visée par la question 37. Nous avons repéré les contributions non mentionnées en examinant le Budget des dépenses du Ministère et les Comptes publics du Canada. À notre avis, il aurait été raisonnable que le Ministère effectue des recherches dans ces documents publics pour la période visée par cette question.

7.34 Nous avons également constaté, en cherchant dans les Comptes publics du Canada, que l'Office national des transports, qui s'appelle maintenant l'Office des transports du Canada, a versé des contributions s'élevant à un million de dollars, pendant la période de 1993 à 1996, à une division d'une autre entreprise figurant dans la déclaration publique des biens pouvant être déclarés. Ces contributions n'ont pas été recensées ni déclarées par l'Office des transports du Canada. Comme les paiements avaient été faits à la division de l'entreprise en question, il n'était pas évident qu'il s'agissait de la même entreprise que celle qui figurait dans la déclaration publique. Pour confirmer qu'il s'agissait bien de la division et de l'entreprise, nous avons dû le demander au Groupe CSL Inc.

7.35 Contrats de services. Dans la préparation des tableaux sommaires des 420 contrats et 128 modifications dont traite la deuxième réponse à la question 37, le Bureau du Conseil privé a mentionné, par inadvertance, certains contrats deux fois. C'est pourquoi le montant indiqué dans la réponse était excédentaire de 5,2 millions de dollars. En outre, en se fondant sur les renseignements transmis par Pêches et Océans Canada, le Bureau du Conseil privé a mentionné des modifications de contrats d'une valeur de 1,4 million de dollars qui n'étaient pas dans les paramètres de la question. Le montant total de cette surestimation par rapport aux paiements relatifs aux contrats mentionnés dans la deuxième réponse, en raison des erreurs ci-dessus, s'élevait à 6,6 millions de dollars.

7.36 Les erreurs — les contributions non déclarées de six millions de dollars combinées à la surestimation de 6,6 millions de dollars des contrats octroyés aux entreprises figurant dans la déclaration publique — ont eu pour effet net de surestimer de 0,6 million de dollars le montant de 161,8 millions de dollars pour les subventions, les contributions et les contrats, qui figure dans la deuxième réponse.

Une garantie d'emprunt n'était pas mentionnée

7.37 Dans la question 37 inscrite au Feuilleton, on demandait au gouvernement de donner des renseignements sur les garanties d'emprunt qu'il avait accordées à des entreprises énumérées dans l'accord de gestion sans droit de regard. Nous avons constaté que Transports Canada n'a pas mentionné le fait que le gouvernement du Canada, qui était l'actionnaire majoritaire de Canarctic Shipping Company Limited, lui avait accordé en juin 2003 une garantie d'emprunt de 10 millions de dollars. Cette garantie a été accordée avant l'entrée en vigueur, en octobre 1993, de l'accord de gestion sans droit de regard. La garantie a été utilisée par l'entreprise pour obtenir un prêt d'une banque commerciale. Au cours de cette période, Le Groupe CSL Inc. et plusieurs autres entreprises détenaient une participation minoritaire dans l'entreprise. Le Groupe CSL Inc. a vendu sa participation en novembre 1994. Le gouvernement n'a effectué aucun paiement relativement à la garantie d'emprunt.

7.38 Pour préparer sa réponse, Transports Canada a fait des recherches dans les dossiers électroniques de ses opérations sur une période de sept ans. Comme le gouvernement n'avait pas fait de paiement relativement à la garantie d'emprunt, il n'y avait pas de dossiers à ce sujet. Nous signalons que les renseignements concernant cette garantie figurent dans le Budget des dépenses du Ministère et dans ses rapports sur le rendement. À notre avis, le Ministère aurait dû faire des recherches dans les documents financiers publics pour la période visée par la question.

7.39 Même si le gouvernement n'a pas dépensé d'argent pour cette garantie d'emprunt, cette information était dans les paramètres de la question du député et aurait dû être mentionnée dans la réponse de Transports Canada.

On n'a pas demandé tous les renseignements utiles

7.40 Pour coordonner la deuxième réponse du gouvernement à la question 37 inscrite au Feuilleton, le Bureau du Conseil privé a suivi un certain nombre de pratiques de longue date, de sorte qu'il n'a pas demandé tous les renseignements utiles. Voici ces pratiques :

- accepter que les sociétés d'État puissent ne pas transmettre de renseignements dans leur réponse pour des motifs liés à la sensibilité commerciale;
- ne pas demander aux sociétés à gouvernance partagée de répondre à des questions au Feuilleton.

Il est impossible de quantifier les subventions, les contributions, les contrats et les garanties d'emprunt supplémentaires qui auraient été déclarés si le Bureau du Conseil privé n'avait pas suivi ces pratiques.

7.41 Postes Canada n'a pas fourni de renseignements dans sa réponse.

Nous constatons que sur les trois sociétés d'État figurant à l'annexe III de la Partie II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, deux sociétés, soit la Monnaie royale canadienne et la Corporation de développement des investissements du Canada, ont fourni les renseignements demandés.

7.42 La Société canadienne des postes n'a pas fourni de renseignements dans sa réponse puisque, a-t-elle précisé, « les détails des contrats de la Société sont confidentiels et de nature délicate du point de vue commercial, il n'est donc pas possible de les révéler ». Nous avons aussi constaté que la Société canadienne des postes a invoqué les mêmes motifs pour ne pas fournir de renseignements dans ses réponses à 37 des 43 autres questions au Feuilleton qui lui ont été soumises pendant la 37^e législature.

7.43 Le gouvernement aurait pu invoquer deux articles de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (voir la pièce 7.4) pour exiger que la Société canadienne des postes réponde à la question.

Pièce 7.4 Le gouvernement aurait pu exiger, aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques* que la Société canadienne des postes réponde à la question

89. (1) Sur recommandation du ministre de tutelle, le gouverneur en conseil peut donner des instructions à une société d'État mère, s'il estime qu'il est d'intérêt public de le faire.

(2) Avant que ne soient données des instructions à une société d'État mère, le ministre de tutelle consulte le conseil d'administration sur leur teneur et leurs effets.

149. (1) Les sociétés d'État mères remettent au ministre de tutelle ou au Conseil du Trésor les comptes, budgets, comptes rendus, états financiers, documents, registres, livres, rapports et autres renseignements que ceux-ci demandent.

7.44 Jusqu'à maintenant, le gouvernement n'a pas invoqué son pouvoir légal pour ordonner à la Société canadienne des postes de fournir des renseignements en réponse à la question 37 et à d'autres questions inscrites au Feuilleton. Les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé ont indiqué que

la Société canadienne des postes invoque depuis longtemps l'argument de la « sensibilité commerciale des renseignements » pour ne pas répondre entièrement aux questions au Feuilleton. Ils ont aussi indiqué que la Chambre avait l'habitude depuis longtemps de ne pas mettre en doute la validité du motif de la sensibilité commerciale pour ne pas fournir certains types de renseignements. Dans l'attribution des questions et l'examen des réponses proposées, le Bureau du Conseil privé a indiqué qu'il s'inspire des pratiques de la Chambre et des décisions de la présidence. Pour cette raison, la réponse de la Société canadienne des postes à la question 37 a été jugée acceptable par le Bureau du Conseil privé puisqu'elle était conforme à l'usage.

7.45 Nous avons constaté que le Bureau du Conseil privé n'a pas précisé dans quelles circonstances le gouvernement exercerait son pouvoir et exigerait qu'une société d'État fournisse les renseignements dans sa réponse. À notre avis, lorsque le gouvernement décide de ne pas demander à une société d'État de donner les renseignements demandés, la nature de la sensibilité commerciale doit être mentionnée.

7.46 La Commission canadienne du blé, tout comme la Société canadienne des postes, a indiqué dans sa réponse que les renseignements demandés étaient commercialement sensibles. Toutefois, dans sa réponse, la Commission a quand même donné des renseignements supplémentaires sur le nombre de tonnes de blé expédiées, les coûts d'expédition approximatifs par tonne et la part relative des services d'expédition que Le Groupe CSL Inc. lui avait fournie. Grâce à ces renseignements, le Bureau du Conseil privé a pu transmettre au député des données estimatives sur les sommes versées aux avoirs financiers du Groupe CSL Inc.

7.47 Les administrations portuaires n'ont pas eu à répondre. Étant donné une pratique de longue date adoptée par le Bureau du Conseil privé, 18 administrations portuaires n'ont pas eu à répondre dans la deuxième ronde de la question 37 parce qu'il s'agit de sociétés à gouvernance partagée. Les représentants du Bureau du Conseil privé ont indiqué que, sauf si le député demande expressément des renseignements à des sociétés à gouvernance partagée, ils ne leur demandent pas de répondre à des questions inscrites au Feuilleton. Nous avons remarqué que les représentants du Bureau du Conseil privé ne considèrent pas que ces organisations font partie du gouvernement, selon l'interprétation juridique du terme « organisme du gouvernement ». À notre avis, compte tenu de la loi habilitante et du fait que le gouvernement lui-même considère ces sociétés comme faisant partie du gouvernement dans les Comptes publics du Canada et dans d'autres documents pertinents, les administrations portuaires sont des organismes du gouvernement et elles auraient dû par conséquent être tenues de répondre à la question.

7.48 Nous avons conclu que, abstraction faite de l'incidence des pratiques mentionnées ci-dessus, le processus que le Bureau du Conseil privé a utilisé était adéquat, car il a permis de donner une réponse raisonnablement complète à la question 37 inscrite au Feuilleton, transmise le 28 janvier 2004, quant aux subventions, contributions et contrats accordés par le gouvernement. Nous ne pouvons pas quantifier l'effet sur la réponse du

Société à gouvernance partagée — Une entité sans capital-actions pour laquelle le gouvernement du Canada est habilité à nommer ou à désigner un ou plusieurs des membres du conseil d'administration directement ou par l'entremise d'une société d'État.

gouvernement de la pratique qui consiste à ne pas demander de l'information à toutes les organisations concernées. Par ailleurs, la réponse ne faisait pas état d'une garantie d'emprunt de dix millions de dollars.

Caractère approprié des réformes

7.49 En raison des problèmes soulevés par la première réponse à la question 37, le gouvernement a annoncé des réformes au processus de réponse aux questions au Feuilleton. Les réformes ont été annoncées au moment où la deuxième réponse à la question 37 a été communiquée. Les ministères ont reçu les nouvelles instructions le 2 mars 2004. Dans le cadre de la présente vérification, on nous a demandé de déterminer si les réformes proposées permettraient de mieux renseigner les parlementaires. Pour faire cette évaluation, nous avons :

- analysé les raisons pour lesquelles la première réponse à la question 37 était incomplète;
- vérifié quatre autres questions au Feuilleton pour comparer les processus suivis avant et après les réformes;
- évalué le caractère approprié des réformes annoncées.

La première réponse à la question 37 a fait ressortir la nécessité de faire des réformes

7.50 Dans les mois qui ont suivi le dépôt de la première réponse à la question 37, on a mis en doute son exactitude. Nous avons analysé la première réponse pour être en mesure de dire si les réformes annoncées par le gouvernement prennent en compte les raisons pour lesquelles elle était incomplète.

7.51 Nous avons constaté que le Bureau du Conseil privé n'a pas tenu compte des modifications de la structure d'entreprise du Groupe CSL Inc. lorsqu'il a rédigé les instructions pour les ministères. Il a utilisé la liste des biens figurant dans la déclaration publique de 2002 plutôt que la liste de toutes les entreprises qui avaient été ajoutées ou supprimées pendant la période de dix ans visée par la question 37. Les ministères et les organismes gouvernementaux ont ainsi cherché dans leurs systèmes d'information la raison sociale de seulement 50 entreprises plutôt que celle des 84 entreprises. De ce fait, le montant des contrats a été sous-estimé de 6,3 millions de dollars dans la première réponse.

7.52 Pour la première réponse, seulement 10 ministères et 16 organismes et sociétés d'État ont été priés de donner une réponse à la question 37. Pour décider de poser la question aux entités, le Bureau du Conseil privé s'est demandé lesquelles auraient pu avoir fait affaire avec les entreprises figurant dans la déclaration publique transmise par l'ancien Bureau du conseiller en éthique.

7.53 Un autre facteur a fait en sorte que la réponse était incomplète, soit le manque de clarté des instructions données aux ministères par le Bureau du Conseil privé. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) avait réuni des renseignements sur tous les contrats qu'il avait conclus pour le compte d'autres ministères. Lorsqu'il a demandé des précisions au Bureau du Conseil privé, TPSGC a été prié de fournir des

renseignements seulement sur les contrats qu'il a attribués pour ses propres besoins. Par conséquent, TPSGC n'a pas mentionné dans sa réponse des contrats s'élevant à 36,7 millions de dollars qu'il a conclus pour le compte d'autres ministères. Les éléments probants indiquent que TPSGC a interprété les instructions de façon raisonnable.

7.54 Nous avons constaté qu'un ministère a interprété les instructions de la même façon que TPSGC lorsqu'il a présenté sa réponse au Bureau du Conseil privé. Il n'avait mentionné que les contrats qu'il avait conclus directement et il avait exclu les contrats que TPSGC avait conclus pour son compte. Il aurait suffi au Bureau du Conseil privé d'examiner attentivement ces réponses pour se demander si elles étaient complètes et pour apporter les correctifs nécessaires avant que les réponses ne soient déposées à la Chambre des communes.

7.55 Nous avons aussi examiné les modalités relatives à la déclaration publique des biens pouvant être déclarés. L'ancien Bureau du conseiller en éthique s'est fondé sur des renseignements incomplets pour préparer la déclaration publique des biens pouvant être déclarés. Le Groupe CSL Inc. a dressé une liste des entreprises et l'a envoyée au superviseur de l'accord de gestion sans droit de regard, qui a indiqué avoir utilisé les renseignements que lui avait transmis Le Groupe CSL Inc. Il a ensuite présenté la liste à l'ancien conseiller en éthique lequel, à son tour, s'en est servi pour préparer la déclaration publique. Nous avons constaté, et le gouvernement le reconnaît, que la déclaration de 2002 ne mentionnait pas une entreprise dans laquelle Le Groupe CSL Inc. avait une participation minoritaire. Or, cette entreprise avait obtenu des contrats du gouvernement fédéral. Cette omission a fait en sorte que le montant des contrats a été sous-estimé de 20,4 millions de dollars dans la première réponse. Nous avons aussi constaté qu'une autre entreprise ne figurait pas dans la déclaration publique de 2002, mais elle n'a pas obtenu de subventions, de contrats ou de garanties d'emprunt du gouvernement.

7.56 Nous avons remarqué que le processus de préparation de la déclaration publique des biens pouvant être déclarés n'exigeait pas que les dirigeants des entreprises assujetties à l'accord ou le superviseur de l'accord attestent que les renseignements qu'ils ont transmis à l'ancien Bureau du conseiller en éthique étaient bien exacts et complets. Le superviseur d'un accord de gestion sans droit de regard et les dirigeants des entreprises assujetties à un tel accord devraient être tenus d'attester que les renseignements figurant dans la déclaration publique des biens pouvant être déclarés sont complets et exacts.

7.57 Depuis le dépôt de la première réponse à la question 37, la Chambre des communes a modifié la *Loi sur le Parlement du Canada* pour y ajouter la nomination d'un nouveau commissaire à l'éthique, qui remplace l'ancien conseiller en éthique.

7.58 **Différence entre les première et deuxième réponses.** La première réponse à la question 37 a été déposée le 14 février 2003 et on y lisait que les entreprises figurant dans la déclaration publique de l'ancien ministre des Finances avaient reçu un montant de 137 250 \$. La deuxième réponse, qui a été déposée le 6 février 2004, indiquait qu'un montant de 161 811 926 \$ a été

versé aux entreprises énumérées dans une liste révisée qui comprenait les biens pouvant être déclarés sur une période de dix ans. La différence entre les première et deuxième réponses est expliquée à la pièce 7.5.

Pièce 7.5 Différence entre les première et deuxième réponses (en millions de dollars)

Première réponse déposée le 14 février 2003	
Comprenait les contrats avec les entreprises détenues par Le Groupe CSL Inc. d'avril 1993 à octobre 2002 (exercice)	0,1
Montants ne figurant pas dans la première réponse	
Période différente utilisée pour la deuxième réponse :	
<ul style="list-style-type: none"> • ajout d'un trimestre en utilisant l'année civile (de janvier 1993 à mars 1993), ce qui a donné un montant supplémentaire de 62,1 millions de dollars • ajout d'une année (de novembre 2002 à octobre 2003), ce qui a ajouté 25,2 millions de dollars 	87,3
Confusion entre le Bureau du Conseil privé et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada au sujet de l'inclusion de contrats conclus pour le compte d'autres ministères	36,7
Contrats attribués à une des deux entreprises qui avaient été omises par erreur dans la déclaration publique sur les biens pouvant être déclarés de 2002	20,4
Contrats attribués à des entreprises qui avaient été incluses dans les avoirs du Groupe CSL Inc. à un moment donné entre 1993 et 2002, mais qu'il ne possédait plus lors de la préparation de la déclaration publique sur les biens de 2002	6,3
Contrats qui ont été attribués à des divisions d'entreprise au lieu des entreprises et qui, par conséquent, n'ont pas fait l'objet de recherches par les ministères	4,4
Le Bureau du Conseil privé a inscrit des contrats deux fois et a inclus un contrat qui a été attribué mais qui n'était pas visé par la question	6,6
Deuxième réponse déposée le 6 février 2004	161,8 \$

On trouve fréquemment des lacunes dans le processus suivi pour répondre aux questions inscrites au Feuilleton

7.59 Pour savoir si les réformes permettraient aux parlementaires d'obtenir une information complète, nous avons vérifié quatre autres questions au Feuilleton pour comparer les processus suivis avant et après les réformes. Ces questions sont présentées à la pièce 7.6. Deux questions ont été inscrites avant le 2 mars 2004, soit la date à laquelle les ministères ont reçu pour la première fois les nouvelles instructions, et deux ont été posées après cette date. Nos critères pour le choix de chacune des quatre questions ont été les suivants :

- la question exigeait une réponse de plusieurs entités;
- la question était d'ordre financier.

Environ 30 p. 100 de toutes les questions inscrites au Feuilleton pendant la 37^e législature exigeaient une réponse de la part de plus d'une entité et, de ce nombre, plus de 50 p. 100 étaient d'ordre financier.

Pièce 7.6 Autres questions inscrites au Feuilleton que nous avons vérifiées

Questions déposées avant les réformes du 2 mars 2004

Question n° 73 (1^{re} session)

« Pour ce qui est des subventions, des contributions et des garanties de prêt accordées par une société d'État, un ministère ou un organisme gouvernemental à General Motors, à Sainte-Thérèse (Québec), pour chaque exercice depuis 1965 : a) quel est le nombre de subventions, contributions et garanties accordées; b) quels sont la source et le montant de chaque subvention, contribution et garantie de prêt; c) quelle est la date à laquelle elles ont été accordées; d) pour quels motifs ces sommes ont-elles été octroyées; e) quelle est la situation actuelle des subventions, des contributions et des garanties (remboursées, partiellement payées ou impayées, et les montants remboursés)? »

Question n° 186 (2^e session)

« À l'égard des marchés publics : a) quelle est la valeur totale des marchés passés chaque année par le gouvernement du Canada depuis 1993 par province et territoire; b) quelle est la valeur totale des marchés passés chaque année par chaque ministère, agence ou société d'État fédéraux depuis 1993; c) quelle est la valeur des dix plus gros marchés passés chaque année depuis 1993 (prière d'indiquer le nom du bénéficiaire, son adresse et la valeur du marché); d) quelles sont les cinq actions en justice les plus importantes engagées au cours de chacune des cinq dernières années contre le gouvernement du Canada au sujet de marchés et quel était dans chaque cas le point litigieux; e) quelle est la valeur de chacun des dix marchés les plus importants passés au cours des cinq dernières années avec des sociétés sises à l'étranger et sur quoi ces marchés portaient-ils? »

Questions déposées après les réformes du 2 mars 2004

Question n° 56 (3^e session)

« Concernant la "Southern Chiefs Organization" du Manitoba, combien d'argent le gouvernement lui a-t-elle [sic] versé pour chaque année financière depuis la création de l'organisation et sous quelles formes? »

Question n° 78 (3^e session)

« Quels fonds, subventions, prêts et garanties d'emprunt le gouvernement fédéral a-t-il accordés dans la circonscription de Dartmouth pour chacun des exercices suivants : 1999-2000, 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003 et, le cas échéant : a) quel était le ministère ou l'organisme responsable; b) quel était le programme en vertu duquel le paiement a été fait; c) quel était le nom du destinataire, du groupe ou de l'organisation; d) quelle était la valeur pécuniaire du paiement; e) quel était le pourcentage du financement du programme couvert par le paiement reçu? »

7.60 Ces critères nous ont permis de comparer les réponses aux questions pour déterminer si les réformes annoncées sont appropriées (voir la pièce 7.7). Nous reconnaissons que les réformes sont récentes et n'ont pas été entièrement mises en œuvre à ce jour.

Pièce 7.7 Modifications apportées au processus suivi pour répondre aux questions inscrites au Feuilleton à la suite des réformes

Avant les réformes	Après les réformes
Bureau du Conseil privé	
Il n'y a pas de ministère responsable chargé de l'examen de la réponse pour l'ensemble du gouvernement.	S'il faut une meilleure coordination, le Bureau du Conseil privé désigne un ministère responsable pour réviser et valider les réponses à des questions complexes ou horizontales. Si aucun ministère n'est désigné ministère responsable, il incombe au Bureau du Conseil privé d'assurer la coordination.
Ministères, organismes et sociétés d'État	
Il n'y a pas de signataire désigné dans les ministères.	Les ministères doivent charger un haut fonctionnaire de signer les réponses.
Il n'y a pas de ministère responsable désigné.	Un ministère est désigné pour les questions complexes ou horizontales. Le ministère responsable révisé les réponses de l'ensemble du gouvernement.
Il n'existe pas d'attestation de conformité indiquant que la réponse est complète et exacte.	Le haut fonctionnaire désigné signe une attestation de conformité attestant que la réponse est complète et exacte. L'attestation de conformité décrit brièvement comment la recherche a été effectuée et quelles mesures ont été prises pour s'assurer que la réponse est complète et exacte.
La signature du ministre n'est pas exigée si la réponse est sans objet.	La signature du ministre ou du secrétaire parlementaire est exigée dans tous les cas, y compris dans les cas où la réponse est sans objet. Ils doivent signer après que l'attestation de conformité a été signée par le haut fonctionnaire désigné.
L'agent des documents parlementaires envoie la réponse au Bureau du Conseil privé dans le délai prescrit.	L'agent des documents parlementaires envoie la réponse et l'attestation de conformité au Bureau du Conseil privé dans le délai prescrit.

7.61 Les nouvelles instructions n'ont pas encore donné lieu à des réponses plus complètes. Après avoir examiné les quatre questions présentées à la pièce 7.6, nous avons constaté que les réponses comportent encore des lacunes. Les quatre réponses étaient incomplètes et nous avons conclu que les nouvelles instructions n'ont pas éliminé les causes fondamentales des réponses incomplètes. Ces lacunes du processus suivi pour répondre aux questions inscrites au Feuilleton sont résumées à la pièce 7.8.

7.62 Les termes clés n'ont pas été définis par le Bureau du Conseil privé. Lorsque les termes clés ne sont pas définis, il peut y avoir des malentendus de sorte que les députés n'obtiennent pas toujours les renseignements qu'ils ont demandés. Les quatre questions portaient sur des fonds versés par le gouvernement. Certains députés ne savent peut-être pas que, selon le Bureau du Conseil privé, le terme « gouvernement » désigne seulement les ministères et les organismes, mais non les sociétés d'État. De même, selon qu'on demande des renseignements par année financière ou par année civile, les réponses peuvent être passablement différentes. D'autres termes importants peuvent être interprétés différemment : ainsi, « contrat » ou « marché » renvoient habituellement à l'acquisition de biens et services, mais peuvent aussi se rapporter à des biens acquis avec des cartes d'achat.

Pièce 7.8 Lacunes que l'on trouve fréquemment dans les réponses aux quatre questions inscrites au Feuilleton — Avant et après les réformes

	Avant les réformes		Après les réformes	
	Question n° 73	Question n° 186	Question n° 56	Question n° 78
Les termes principaux ne sont pas définis.		●	●	●
La question n'a pas été attribuée à tous les ministères, organismes et sociétés d'État concernés.			●	
Les ministères n'ont pas été assez rigoureux dans leur recherche d'information.	●	●		●
Les organisations concernées n'ont pas fourni l'information demandée dans leur réponse.		●	●	●

7.63 À l'examen des première et deuxième réponses à la question 37, on constate que la réponse peut varier beaucoup lorsqu'on ne précise pas si les renseignements sont demandés par année financière ou par année civile. La première réponse à la question 37 comportait des renseignements en fonction de l'année financière du gouvernement; la deuxième était fondée sur l'année civile, d'où une différence d'environ 62,1 millions de dollars (voir la pièce 7.5).

7.64 **Le Bureau du Conseil privé a procédé à une attribution incomplète de la question.** Il y a attribution incomplète lorsque le Bureau du Conseil privé ne demande pas une réponse à un organisme gouvernemental qui aurait dû faire l'objet d'une attribution ou figurer sur la liste des entités gouvernementales à qui l'on demande de répondre à une question inscrite au Feuilleton.

7.65 Le Bureau du Conseil privé a demandé à certains ministères de répondre à la question 56. Comme la question portait sur les fonds versés à un organisme autochtone, on aurait pu s'attendre à ce qu'Affaires indiennes et du Nord Canada soit désigné comme ministère responsable. Les réformes annoncées permettent au Bureau du Conseil privé de désigner le ministère qui sera chargé de réviser les réponses à des questions complexes ou horizontales. Toutefois, le Bureau du Conseil privé n'a pas attribué ce rôle à Affaires indiennes et du Nord Canada.

7.66 Dans la question 56 inscrite au Feuilleton, on demande le montant et le type de fonds versés par le « gouvernement » à la Southern Chiefs' Organization. Comme nous l'avons mentionné, selon le Bureau du Conseil privé, le terme « gouvernement » exclut les sociétés d'État. À notre avis, on aurait dû demander à une société d'État en particulier — la Société canadienne d'hypothèques et de logement — de répondre à la question 56. Il aurait été raisonnable que le Bureau du Conseil privé demande à la Société canadienne d'hypothèques et de logement de répondre parce que celle-ci verse des fonds à des organismes des Premières nations à diverses fins, notamment le renforcement des capacités. Nous avons communiqué avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement et celle-ci a convenu qu'il aurait été raisonnable de devoir répondre à la question 56. Elle a aussi indiqué qu'elle n'avait fourni aucun financement à la Southern Chiefs' Organization.

7.67 À notre avis, si le Bureau du Conseil privé n'a pas demandé à la Société canadienne d'hypothèques et de logement de répondre à la question 56, c'est parce que le personnel du Bureau n'a pas une connaissance globale des organismes gouvernementaux qui seraient susceptibles de mettre en œuvre des programmes dans des domaines précis. Dans une organisation aussi grande et complexe que le gouvernement, l'attribution des questions est une tâche difficile. Nous pensons néanmoins que le Bureau du Conseil privé ne fait pas le nécessaire pour désigner toutes les entités gouvernementales concernées en vue de s'assurer que les réponses aux questions sont complètes.

7.68 Certains ministères n'ont pas été assez rigoureux dans leur recherche d'information. Parfois, certaines entités à qui l'on demande de répondre à une question au Feuilleton manquent de rigueur dans leur recherche de données pertinentes lorsqu'elles préparent leur réponse, ce qui peut conduire à des omissions.

7.69 La réponse faite à la question 73 en 2001 illustre ce point faible. Développement des ressources humaines Canada était l'une des entités qui devaient y répondre. (En décembre 2003, le Ministère a été divisé en deux : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, d'une part, et Développement social Canada, d'autre part.) Le Ministère a indiqué qu'il n'avait versé aucune somme depuis 1965 à une usine de General Motors à Sainte-Thérèse, au Québec. Nous avons trouvé dans les Comptes publics du Canada que Développement des ressources humaines Canada n'avait pas inclus dans sa réponse une somme de plus de quatre millions de dollars versée entre 1981 et 1992 par Emploi et Immigration Canada, l'un des ministères fusionnés pour former Développement des ressources humaines Canada en 1996.

7.70 Développement des ressources humaines Canada a fait des recherches dans ses dossiers pour la période visée par la politique du gouvernement sur la conservation des dossiers. Pour la période non visée par la politique, Développement des ressources humaines Canada n'a pas utilisé des renseignements accessibles au public pour répondre à la question 73.

7.71 En ce qui concerne les questions d'ordre financier inscrites au Feuilleton, les ministères et les organismes ne cherchent pas toujours dans des sources de renseignements qui sont accessibles au public, par exemple dans les Comptes publics du Canada et dans le Budget des dépenses. Ces documents sont une bonne source d'information et les ministères et les organismes doivent les consulter pour préparer leurs réponses.

7.72 Des organisations n'ont pas fourni l'information demandée dans leur réponse. La réponse à la question 78 illustre le fait que des ministères et des organismes ne fournissent pas d'information dans leurs réponses aux questions inscrites au Feuilleton qui demandent des renseignements bien précis. La question 78 est importante, car elle constitue un exemple typique

des questions posées par nombre de députés. Ces députés veulent ainsi savoir quelles sommes le gouvernement a versées dans leur circonscription. Généralement, les ministères ne comptabilisent pas leurs dépenses par circonscription. Nous constatons que de nombreux ministères n'ont donné aucun renseignement dans leur réponse à la question 78. Ils ont indiqué qu'ils ne conservent pas de données par circonscription.

7.73 Toutefois, pour chercher à répondre à la question 78, un ministère à qui la question avait été posée a pu retracer les sommes versées selon le code postal des bénéficiaires à qui il avait envoyé des chèques. Les codes postaux correspondent assez bien aux limites des circonscriptions. Cette façon de procéder n'est peut-être pas parfaite parce que l'adresse postale du bénéficiaire n'indique pas nécessairement l'endroit où le travail a été accompli de fait. L'utilisation des codes postaux constitue toutefois un effort de la part de ce ministère pour répondre à la demande de renseignements par le député. À notre avis, le ministère qui a vraiment répondu a fait un effort pour donner un service auquel les députés ont le droit de s'attendre.

7.74 La réponse à la question 186, qui portait sur les contrats attribués par le gouvernement, est également un exemple de réponse incomplète parce que les ministères, organismes et sociétés d'État n'ont pas tous répondu à l'ensemble de la question. L'information importante qui manquait en règle générale portait sur la répartition de la valeur des contrats par province. Nous avons aussi constaté que, en raison d'une erreur administrative, la réponse qu'un organisme avait transmise au Bureau du Conseil privé n'a pas été incluse dans la réponse déposée à la Chambre. Comme dans le cas d'autres réponses examinées, la réponse à la question 186 ne comportait pas un sommaire des réponses de chacun des ministères. Le député qui a posé la question a dû résumer lui-même plus de 800 pages d'information.

7.75 Les nouvelles instructions du Bureau du Conseil privé sont un premier pas vers l'amélioration des réponses aux questions. Les nouvelles instructions du Bureau du Conseil privé aux ministères, aux organismes et aux sociétés d'État visaient essentiellement à renforcer le processus d'examen des réponses à l'échelon du ministère et à exiger une signature ou une attestation au sujet de la conformité et de l'exactitude des réponses des ministères. Par exemple, le Bureau du Conseil privé peut demander à un ministère responsable de réviser et de valider les réponses à des questions complexes touchant un certain nombre d'organisations gouvernementales. Des représentants du Bureau du Conseil privé nous ont informés que cette initiative correspond à son rôle historique de coordination des réponses aux questions, et à la nécessité pour le Bureau du Conseil privé de présenter aux députés les données reçues des ministères et des organismes sans les modifier. Les nouvelles instructions exigent aussi qu'un haut fonctionnaire de chaque organisme qui répond à une question signe une « attestation de conformité » confirmant que l'information présentée dans la réponse est complète et exacte. Cette déclaration décrit aussi brièvement l'étendue de la recherche que l'organisme a effectuée pour préparer sa réponse. En signant l'attestation de conformité, le haut fonctionnaire confirme que le personnel a bien cherché dans tous les dossiers pertinents. Finalement, un ministre ou un

secrétaire parlementaire doit également signer toutes les réponses des ministères (y compris dans les cas où la réponse est sans objet).

7.76 Lors de notre vérification, nous avons évalué le caractère approprié des réformes annoncées. La désignation d'un ministère chargé d'examiner les réponses aux questions complexes touchant plusieurs ministères est une mesure applicable, mais seulement dans certaines circonstances. Le personnel d'un ministère peut ne pas être assez bien renseigné dans un domaine touchant plusieurs autres ministères. Nous avons constaté que les réformes n'indiquent pas ce qu'on attend du ministère responsable et quel degré de responsabilité le Bureau du Conseil privé a délégué à ce ministère. Si le Bureau du Conseil privé désigne un ministère responsable, il doit s'assurer que ce ministère a la capacité de s'acquitter de cette responsabilité et qu'il a une connaissance suffisante de l'ensemble du gouvernement ou des programmes pour revoir convenablement les réponses avant qu'elles ne soient déposées.

7.77 Dans les nouvelles instructions, le Bureau du Conseil privé a donné aux ministères, aux organismes et aux sociétés d'État un exemple de l'attestation de conformité qui doit être signée pour chaque réponse à une question inscrite au Feuilleton. Cette attestation, qui comprend une description des recherches effectuées, est formulée comme suit : « À titre de haut fonctionnaire responsable de produire les réponses à la question écrite n° (écrire le numéro de la question) pour le ministère (nom du ministère), je certifie que, suite à une recherche exhaustive des documents pertinents du ministère, l'information produite en annexe est exacte et complète. » L'attestation accompagne la réponse lorsqu'elle est envoyée au ministre ou au secrétaire parlementaire concerné pour qu'il la signe. Une fois la réponse signée, elle est envoyée avec l'attestation au Bureau du Conseil privé. Pour pouvoir s'assurer de la qualité des réponses, le Bureau du Conseil privé doit avoir reçu toutes les attestations. Nous avons constaté que, dans le cas des deux réponses que nous avons vérifiées pour la période suivant l'annonce des réformes, environ 13 p. 100 des attestations de conformité que le Bureau du Conseil privé avait reçues ne faisaient pas état de l'étendue du travail que le ministère avait effectué pour élaborer sa réponse à la question inscrite au Feuilleton.

7.78 L'attestation doit servir à déterminer qui aura l'obligation de rendre des comptes à l'égard de la réponse. La personne qui atteste de l'exactitude de l'information atteste implicitement, par exemple :

- du caractère adéquat des contrôles internes des systèmes d'information utilisés pour préparer la réponse;
- de l'efficacité des contrôles pendant toute la période visée par la question;
- de l'intégrité et de l'exhaustivité de l'information contenue dans les systèmes.

Chaque attestation doit également préciser les contraintes du travail accompli pour préparer une réponse. Étant donné que l'attestation de l'information créera de nombreuses attentes, les ministères devront faire des

efforts supplémentaires pour répondre aux questions. Ils devront peut-être aussi y allouer des ressources supplémentaires.

7.79 Nous constatons que les réformes n'ont été mises en œuvre que récemment et que le Bureau du Conseil privé est encore en voie de s'organiser pour s'acquitter de ses responsabilités.

Amélioration du processus suivi pour répondre aux questions

7.80 Au moment où le gouvernement a communiqué ses nouvelles instructions pour répondre aux questions inscrites au Feuilleton, il a reconnu qu'il pourrait avoir à prendre d'autres mesures pour améliorer le processus. Par conséquent, il nous a demandé de recommander toute autre mesure susceptible de faire en sorte que des réponses exactes et complètes soient données aux questions.

7.81 Nous avons analysé le processus utilisé au Canada pour répondre aux questions écrites et l'avons comparé à celui qui est utilisé au Royaume-Uni (voir la pièce 7.9). Il est important de signaler que les questions écrites au Royaume-Uni se résument généralement à une seule phrase et ne demandent des renseignements généraux qu'à un seul ministère ou organisme.

Pièce 7.9 Processus suivi pour répondre aux questions inscrites au Feuilleton au Canada et au Royaume-Uni — Comparaison

Processus	Canada	Royaume-Uni
Observation des procédures parlementaires	Le greffier de la Chambre veille à ce que les questions soient inscrites au Feuilleton selon les règles de la Chambre.	Le « Table Office » reçoit les questions. Les greffiers donnent des conseils sur la façon de les formuler conformément aux règles de la Chambre.
Attribution des questions aux entités	Le Bureau du coordonnateur des documents parlementaires au Bureau du Conseil privé attribue les questions aux entités.	Le « Table Office » au Parlement attribue les questions (mais les questions peuvent être renvoyées par les ministres d'un ministère à un autre).
Conseils donnés aux entités	Le Bureau du Conseil privé donne des précisions si un ministère le demande.	Le « Cabinet Office » conseille les ministères sur les questions touchant plusieurs ministères et ceux-ci sont libres de suivre ou non ces conseils.
Attestation des réponses et de l'étendue du travail	Depuis les réformes, les ministères envoient au Bureau du Conseil privé une attestation de conformité décrivant le travail accompli. Un haut fonctionnaire atteste par sa signature que la réponse est complète et exacte. Le ministre ou le secrétaire parlementaire doit signer les réponses, y compris dans les cas où la réponse est sans objet.	Un haut fonctionnaire responsable du programme ou de l'activité atteste de la conformité et de l'exactitude des réponses. Les réponses comportent souvent une bonne description du travail accompli pour répondre à la question.
Dépôt des réponses	Le secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre dépose les réponses à la Chambre.	Les réponses sont transmises aux députés et des copies sont envoyées à la Bibliothèque, au « Table Office », au « Official Report » et à la Tribune de la presse. Elles sont imprimées dans les jours suivants dans le Hansard.

Pièce 7.9 Processus suivi pour répondre aux questions inscrites au Feuilleton au Canada et au Royaume-Uni — Comparaison (suite)

Processus	Canada	Royaume-Uni
Absence de réponse	Un ministère, un organisme ou une société d'État peut indiquer qu'il ou elle ne peut pas répondre à la question.	Un ministère peut refuser de fournir l'information en invoquant une exemption prévue au <i>Code of Practice on Access to Government Information</i> . Il peut aussi refuser de répondre si le coût est prohibitif.
Recours si le député n'est pas satisfait	Si une réponse n'est pas donnée dans les 45 jours (sur demande), la question est renvoyée au comité permanent compétent. Le député peut également soulever la question au moment du débat d'ajournement. Il n'y a pas de dispositions obligeant le président de la Chambre à examiner les réponses. Toutefois, des députés peuvent soulever des questions de privilège au sujet de l'exactitude des réponses. Le président a statué qu'il ne lui appartient pas d'évaluer l'exactitude des réponses.	Les députés peuvent s'exprimer à la Chambre : rappel au règlement, débat d'ajournement ou motion en vue d'un débat prochain. Ils peuvent communiquer avec le « Table Office », le « Procedure Committee », ou le « Public Administration Select Committee » qui rend compte de la responsabilité ministérielle et des questions parlementaires. Des députés ont déposé une plainte à l'ombudsman parlementaire parce qu'ils n'avaient pas reçu une réponse en raison d'une exemption prévue au <i>Code of Practice on Access to Government Information</i> .
Marche à suivre en cas de réponse erronée	Il est possible de donner une réponse supplémentaire à des questions auxquelles on a déjà répondu.	Si une réponse écrite comprend des renseignements inexacts quant aux faits, le ministre peut envoyer une deuxième réponse écrite « consécutive » à la première, pour corriger la première réponse. Le ministère doit d'abord demander au « Table Office » l'autorisation de transmettre une telle réponse consécutive.
Limite du nombre de questions par député	Quatre questions peuvent être inscrites au Feuilleton à tout moment.	Nombre illimité.
Délai de réponse	Les députés peuvent demander d'obtenir une réponse dans les 45 jours civils.	Il faut répondre aux questions demandées pour un jour donné à la date indiquée par le député qui pose la question. Il n'y a pas de règle parlementaire énonçant qu'il faut répondre aux questions ordinaires avant une certaine date. La coutume veut que la réponse soit donnée dans environ une semaine ouvrable.
Nombre de questions inscrites au Feuilleton	Première session (du 29 janvier 2001 au 16 septembre 2002) : 192 questions Deuxième session (du 30 septembre 2002 au 12 novembre 2003) : 296 questions Troisième session (du 2 février 2004 au 23 mai 2004) : 98 questions	Du 6 décembre 2000 au 11 mai 2001 : 16 417 questions Du 13 juin 2001 au 7 novembre 2002 : 72 905 questions Du 13 novembre 2002 au 20 novembre 2003 : 55 436 questions

7.82 À notre avis, si le gouvernement veut améliorer la qualité des réponses aux questions inscrites au Feuilleton, il devra faire davantage que les mesures prévues dans les réformes annoncées. Voici les autres mesures nécessaires :

- clarifier la terminologie utilisée dans la question pour que les réponses soient plus pertinentes et plus utiles;

- renseigner le député sur le contexte et lui indiquer toute contrainte liée à la préparation de la réponse;
- obtenir des réponses complètes de toutes les sociétés d'État concernées;
- améliorer les méthodes de recherche dans les ministères;
- présenter un sommaire des réponses pour mieux renseigner les députés;
- mettre à jour le processus du Bureau du Conseil privé pour le suivi des questions et des réponses.

Un consensus sur la terminologie utilisée est nécessaire

7.83 Comme nous l'avons déjà mentionné, les députés qui posent des questions doivent respecter un certain nombre de règles et de lignes directrices. En 1995, le président de la Chambre des communes a indiqué « qu'il incombe au député qui soumet une question de veiller à ce qu'elle soit soigneusement formulée pour susciter les renseignements recherchés ». À cette fin, nous pensons que les députés doivent obtenir des précisions afin de formuler leurs questions de façon à obtenir une réponse plus exacte. Voici des exemples de termes qui doivent être précisés :

- des termes importants comme « gouvernement » (notamment la définition d'un ministère, d'un organisme, d'une société d'État, d'une société mixte et d'une société à gouvernance partagée), « fonds » et « somme d'argent », pour que les députés puissent savoir comment le Bureau du Conseil privé interprétera leurs questions et déterminera quelle information inclure dans les réponses;
- la distinction entre année civile et année financière (comme nous l'avons fait remarquer, si l'on se fonde sur l'année civile, on peut obtenir une réponse très différente de celle qui est fondée sur l'année financière);
- la différence entre l'information sur la « valeur des contrats attribués » et le « montant effectivement versé en vertu des contrats ».

7.84 Avec un glossaire, les députés seraient en mesure de formuler des questions plus claires qui seraient moins susceptibles de donner lieu à des malentendus. Le Bureau du Conseil privé pourrait aussi se servir de ce glossaire lorsqu'il demande aux organismes de répondre aux questions et qu'il élabore des instructions à l'intention des ministères, des organismes et des sociétés d'État afin qu'ils puissent mieux interpréter les questions. Il y aurait ainsi moins de malentendus et les réponses fourniraient davantage l'information exacte demandée.

7.85 Recommandation. Le greffier du Conseil privé, en collaboration avec le greffier de la Chambre des communes, devrait élaborer et diffuser un glossaire à l'intention des députés qui veulent inscrire des questions au Feuilleton.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement accueille favorablement cette recommandation et a déjà commencé, en collaboration avec le greffier de la Chambre des communes, à dresser une liste des termes couramment utilisés.

Le greffier de la Chambre déterminera la méthode la plus appropriée pour attirer l'attention de la Chambre sur ces définitions.

L'ajout d'information contextuelle améliorerait la qualité des réponses

7.86 Nous avons constaté que les réponses aux questions ne contiennent pas certains renseignements qui les rendraient plus utiles pour les députés. À l'heure actuelle, le Bureau du Conseil privé ne donne pas aux députés les mêmes instructions qu'aux ministères pour la préparation des réponses. Ces instructions portent sur des points importants, comme le ministère ou l'organisme à qui a été confiée la réponse à la question, et les contraintes auxquelles se heurte le gouvernement lorsqu'il prépare la réponse. De même, le Bureau du Conseil privé devrait communiquer aux députés des renseignements sur l'étendue du travail effectué par chaque ministère pour préparer la réponse. Si les députés disposaient de ces renseignements, ils pourraient repérer les omissions ou les malentendus relatifs à leurs questions. S'il y a moins de possibilités d'omissions ou de malentendus, les réponses pourraient être plus complètes et ainsi mieux répondre aux besoins des parlementaires.

7.87 Recommandation. Pour que les députés puissent évaluer si la réponse à leur question est satisfaisante, le Bureau du Conseil privé devrait annexer à la réponse les instructions qu'il a envoyées aux ministères et une description de l'étendue du travail accompli par les ministères pour répondre à la question.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement accueille favorablement cette recommandation et a déjà entrepris de consulter le Bureau du président de la Chambre des communes afin de déterminer la meilleure manière d'ajouter, en annexe de la réponse générale du gouvernement, les instructions fournies aux ministères.

Les réponses seraient plus complètes si elles comprenaient des renseignements provenant des sociétés d'État concernées

7.88 Comme nous l'avons déjà mentionné, le Bureau du Conseil privé n'a pas indiqué clairement dans quelles circonstances le gouvernement exercerait son pouvoir d'exiger qu'une société d'État fournisse les renseignements utiles dans sa réponse aux questions inscrites au Feuilleton.

7.89 Recommandation. Le Bureau du Conseil privé devrait préciser dans quelles circonstances le gouvernement obligera les sociétés d'État à fournir les renseignements recherchés dans leurs réponses aux questions inscrites au Feuilleton.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement accueille favorablement cette recommandation et modifiera les politiques en cause, de façon à déterminer les circonstances dans lesquelles les sociétés d'État peuvent ou devraient être obligées de fournir au Parlement des renseignements commerciaux de nature délicate.

Les méthodes de recherche dans les ministères devraient être améliorées

7.90 Comme nous l'avons mentionné, il faut que les ministères améliorent leurs méthodes de préparation des réponses aux questions inscrites au Feuilleton qui sont d'ordre financier. Nous avons constaté que les ministères font des recherches dans leurs systèmes d'information électroniques pour la période visée par la politique de conservation des dossiers du gouvernement. Toutefois, nous avons relevé des cas où les ministères n'ont pas prévu l'examen de leurs principaux rapports financiers, lesquels renferment des renseignements utiles.

7.91 Recommandation. Pour les questions d'ordre financier qui sont inscrites au Feuilleton, les ministères devraient prévoir dans leurs méthodes de préparation des réponses la recherche de renseignements utiles dans les documents financiers auxquels le public a accès.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement accueille favorablement cette recommandation. Tous les ministères, organismes et sociétés d'État ont déjà été enjoint de faire le nécessaire d'ici janvier 2005.

On devrait présenter un sommaire des réponses afin de mieux renseigner les députés

7.92 Pour les questions complexes demandant de l'information financière, les réponses peuvent aussi être complexes. La question 37 en est un bon exemple. Nous pensons que le Bureau du Conseil privé devrait veiller à ce que le ministère responsable présente un sommaire des données transmises par les autres ministères avant de les déposer. À notre avis, l'information serait plus utile pour les députés.

7.93 Recommandation. Pour les questions d'ordre financier qui sont inscrites au Feuilleton, le Bureau du Conseil privé devrait s'assurer que le ministère responsable fasse le sommaire des données fournies par les ministères avant de déposer la réponse.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement accueille favorablement cette recommandation et désignera officiellement un ministère responsable de faire un sommaire, dans la mesure du possible, des renseignements financiers complexes qui ont été fournis, et ce, avant que la réponse soit déposée à la Chambre des communes.

Le processus de suivi des questions et des réponses est désuet

7.94 Le système actuel utilisé par le Bureau du Conseil privé pour le suivi des questions et des réponses est en grande partie manuel. La transmission de l'information entre le Bureau et les ministères qui préparent les réponses aux questions se fait surtout par télécopieur et par messageries. Ce système entraîne des retards inutiles alors qu'il existe des technologies modernes qui pourraient accélérer le processus. Le Bureau du Conseil privé utilise des moyens manuels pour faire le suivi des réponses aux questions, notamment le téléphone et le télécopieur. Il s'agit bien sûr d'un moyen de savoir où en est une réponse, mais c'est une méthode lente et fastidieuse qui laisse moins de temps pour la préparation de la réponse.

7.95 Recommandation. Le Bureau du Conseil privé devrait automatiser le suivi des réponses aux questions inscrites au Feuilleton afin d'améliorer l'efficacité du processus.

Réponse du gouvernement. Le Bureau du Conseil privé accueille favorablement cette recommandation et a pris certaines mesures pour moderniser ses processus et ses systèmes. Une analyse technique a été faite et on a déterminé la portée des travaux à réaliser pour faire les changements proposés. Le Bureau du Conseil privé mettra la dernière main à son plan de projet d'ici janvier 2005.

Il faut améliorer le processus suivi par le commissaire à l'éthique pour préparer la déclaration publique des biens pouvant être déclarés

7.96 Nous avons constaté que le processus de préparation de la déclaration publique des biens pouvant être déclarés n'exige pas une attestation que l'information est exacte et complète. À notre avis, le superviseur d'un accord de gestion sans droit de regard devrait être tenu de donner cette attestation.

7.97 Recommandation. Le commissaire à l'éthique devrait exiger du superviseur d'un accord de gestion sans droit de regard qu'il atteste que l'information utilisée pour préparer la déclaration publique des biens pouvant être déclarés est complète et exacte.

Réponse du gouvernement. Le gouvernement accueille favorablement cette recommandation et a pris les mesures nécessaires. Le 7 octobre 2004, le premier ministre a déposé une nouvelle version du *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Le paragraphe 7(6) a été ajouté et prévoit que le titulaire d'une charge publique ayant établi une fiducie ou un accord de gestion doit demander au fiduciaire ou au gestionnaire de fournir au commissaire à l'éthique un rapport annuel écrit, dans lequel sont décrits et attestés la nature et la valeur marchande de l'intérêt détenu, le revenu net tiré l'année précédente, ainsi qu'un rapprochement des comptes de fiducie ou de gestion et, le cas échéant, les honoraires du fiduciaire ou du gestionnaire. L'annexe du Code, qui comporte des dispositions détaillées concernant les fiducies et les accords de gestion, fait désormais état de cette obligation.

Réponse du commissaire à l'éthique. Le Bureau du commissaire à l'éthique accueille favorablement cette recommandation.

Une action soutenue est nécessaire

7.98 On ne peut trop faire valoir l'importance des questions posées aux ministres dans le régime parlementaire. Il faut une action soutenue pour que les réformes annoncées par le gouvernement en janvier 2004 relativement au processus de réponse aux questions inscrites au Feuilleton soient entièrement mises en œuvre. Il est aussi essentiel que la responsabilité d'appliquer les recommandations soit attribuée, et nous pensons que ce rôle pourrait être confié au service de vérification interne du Bureau du Conseil privé. Les vérificateurs internes sont en mesure d'évaluer si les améliorations font en

sorte que les députés obtiennent l'information dont ils ont besoin pour demander des comptes au gouvernement.

7.99 Recommandation. Le service de vérification interne du Bureau du Conseil privé devrait effectuer une vérification pour déterminer si les réformes annoncées par le gouvernement et les recommandations présentées dans le présent rapport sont entièrement mises en œuvre, et faire rapport à ce sujet.

Réponse du gouvernement. Le Bureau du Conseil privé accueille favorablement cette recommandation et veillera à ce qu'une vérification soit menée sur la mise en œuvre des réformes annoncées par le gouvernement.

Conclusion

7.100 Le droit qu'ont les députés d'obtenir de l'information des ministres, et de leur demander des comptes sont deux principes fondamentaux du régime parlementaire. La vérification que nous avons effectuée au sujet de cinq questions inscrites au Feuilleton nous a amenés à conclure que, sauf pour la deuxième réponse à la question 37, il faut améliorer les mesures prises pour répondre aux questions au Feuilleton. Pour que les députés puissent bien s'acquitter de leurs responsabilités, il est essentiel qu'ils reçoivent des réponses complètes à leurs questions.

7.101 Dans la tradition parlementaire, pour déterminer si la réponse fournie par le gouvernement à une question d'un député est satisfaisante, il faut s'en remettre à un jugement que seuls les députés, et en fin de compte la Chambre, peuvent porter. Dans la préparation de la deuxième réponse à la question 37 inscrite au Feuilleton, le Bureau du Conseil privé a pris beaucoup de précautions pour s'assurer que les réponses fournies par les ministères soient complètes. À notre avis, le processus, à l'exception de l'effet de la pratique signalée ci-après, était adéquat pour permettre de donner une réponse raisonnablement complète à la question 37 en date du 28 janvier 2004, pour ce qui est des subventions, contributions et contrats du gouvernement. Nous n'avons pu quantifier l'effet de la pratique qui consiste à ne pas demander à toutes les organisations de fournir une réponse sur le montant des subventions, des contributions, des contrats et des garanties d'emprunt accordés aux entreprises figurant dans la déclaration publique. Nous pensons que le Bureau du Conseil privé aurait dû demander aux administrations portuaires de répondre à la question 37, mais celui-ci est d'avis contraire en raison de l'interprétation juridique qu'il donne au terme « organisme du gouvernement », selon laquelle les administrations portuaires ne font pas partie du gouvernement. Par ailleurs, la réponse ne mentionnait pas une garantie d'emprunt de 10 millions de dollars.

7.102 Nous reconnaissons que le gouvernement a pris des mesures utiles pour améliorer le processus de préparation des réponses aux questions inscrites au Feuilleton. Notre vérification a permis de cerner d'autres mesures que le gouvernement devrait prendre.

7.103 Le gouvernement devrait appliquer les recommandations du présent rapport pour améliorer le processus sur lequel repose la pierre angulaire de notre régime parlementaire de gouvernement, c'est-à-dire le droit des députés d'obtenir l'information nécessaire pour demander des comptes aux ministres et au gouvernement.

Réponse globale du gouvernement. Le gouvernement est satisfait des constatations suivantes de la vérificatrice générale :

- la réponse à la question 37 inscrite au Feuilleton qui a été déposée à la Chambre des communes le 28 janvier 2004 est raisonnablement complète;
- la période désignée pour répondre à la question 37 est la plus inclusive possible;
- on a veillé avec grand soin à ce que la réponse à la question 37 soit complète et à ce que les réformes du processus de réponse aux questions inscrites au Feuilleton mises en place en janvier 2004 soient des mesures positives.

La vérificatrice générale a souligné que la réponse du gouvernement à la question 37 ne mentionnait pas la garantie par le gouvernement d'un prêt de 10 millions de dollars consenti par une banque commerciale à la Canarctic Shipping Limited, entreprise dont le gouvernement du Canada était l'actionnaire majoritaire et dont Canada Steamship Lines (CSL) détenait une participation minoritaire à titre de partie à un consortium d'entreprises de transport maritime. La vérificatrice générale a fait remarquer que le gouvernement du Canada n'a pas eu à effectuer de paiements en exécution de cette garantie. Pour ce qui est de cette transaction, le gouvernement insisterait sur les points suivants :

- la garantie d'emprunt a été accordée en juin 1993 par le gouvernement précédent, soit avant la nomination de l'ancien ministre des Finances au Cabinet et donc avant l'établissement d'un quelconque accord de gestion sans droit de regard;
- la garantie d'emprunt est demeurée valide de 1993 à 1996, au moment où le gouvernement du Canada a vendu sa participation dans la Canarctic Shipping Limited. Étant donné que le gouvernement n'a pas eu à effectuer de paiements en exécution de la garantie et que Le Groupe CSL Inc. s'est dessaisi de sa participation minoritaire en 1994, la valeur de la garantie d'emprunt pour CSL, s'il était possible de la calculer, serait négligeable.

Le gouvernement du Canada accepte entièrement les recommandations énoncées au chapitre 7 du Rapport de la vérificatrice générale et a procédé ou procède à leur mise en œuvre intégrale.

La vérificatrice générale a indiqué que le gouvernement n'a pas demandé une réponse aux 18 administrations portuaires, lesquelles ne sont pas financées par les fonds publics ni ne fournissent aucun financement aux sociétés de transport maritime dans le cadre de leurs activités normales. La vérificatrice générale fait remarquer qu'il aurait fallu demander aux administrations

portuaires de répondre à la question 37, mais qu'il existe une divergence d'interprétation (à savoir, le gouvernement du Canada est d'avis que l'expression « organisme du gouvernement » utilisé dans le contexte de la question 37 ne comprend pas les administrations portuaires canadiennes). Cette question sera réglée dans le cadre de l'engagement du gouvernement du Canada de mettre en œuvre la première recommandation.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait pour objectifs de déterminer :

- si le processus suivi pour la deuxième réponse à la question 37 inscrite au Feuilleton était adéquat pour procurer une réponse raisonnablement complète au Parlement, compte tenu de l'information que le gouvernement avait et des contraintes inhérentes aux systèmes;
- si les réformes proposées pour le traitement des questions inscrites au Feuilleton sont appropriées pour que les parlementaires obtiennent une information complète et si elles sont appliquées de façon uniforme;
- si d'autres mesures pourraient être prises pour améliorer le processus suivi pour répondre aux questions écrites.

Étendue et méthode

Notre vérification avait pour objet de déterminer si la réponse du gouvernement à la question 37 en date du 28 janvier 2004 était complète. Pour déterminer si les réformes annoncées par le gouvernement étaient appropriées, nous avons choisi deux autres questions inscrites au Feuilleton auxquelles le gouvernement a répondu avant l'annonce des réformes, afin de documenter et d'évaluer le processus suivi à ce moment-là. Nous avons aussi choisi deux autres questions au Feuilleton qui ont été posées par les députés après le 2 mars 2004, date à laquelle les réformes devaient être mises en œuvre, pour savoir si elles fonctionnaient comme prévu.

Nous avons appliqué les procédés de vérification détaillés nécessaires dans les ministères et organismes suivants : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (y compris Conseils et Vérification Canada), Défense nationale, Transports Canada, Pêches et Océans Canada, Agence de promotion économique du Canada atlantique, Industrie Canada, Agence spatiale canadienne et Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec.

Nous avons appliqué des procédés de vérification dans certaines sociétés d'État en vue de repérer d'autres opérations possibles.

Nous avons examiné le processus ayant servi à la déclaration publique des biens de l'ancien ministre des Finances et la façon dont il a été suivi par l'ancien Bureau du conseiller en éthique. Nous n'avons pas vérifié si la liste des entreprises figurant dans l'accord de gestion sans droit de regard de l'ancien ministre des Finances était complète parce que cette information portait sur des sociétés fermées. La vérification de cette information ne fait pas partie du mandat du vérificateur général du Canada.

Étant donné les limites des systèmes du gouvernement, la période visée par la question (dix ans), et la politique sur la conservation des dossiers, il était impossible pour le gouvernement ou pour nous de donner l'assurance que la réponse à la question 37 inscrite au Feuilleton était complète. Nous avons examiné le processus suivi pour répondre à la question 37, afin de déterminer si le gouvernement a donné une réponse raisonnablement complète au Parlement compte tenu de l'information qu'il avait et des contraintes inhérentes à ces systèmes. La vérification n'a pas porté sur le processus de passation des marchés suivi dans le cas des entreprises visées par l'accord de gestion sans droit de regard; elle n'a pas non plus porté sur l'utilisation de sous-traitants.

Critères

Nous nous attendions à ce que le Bureau du Conseil privé :

- évalue et atténue les risques associés à la préparation de la réponse à la question 37;
- veille à ce que les questions inscrites au Feuilleton soient dûment attribuées à chaque ministère, organisme et société d'État, dans les meilleurs délais;
- donne des instructions pour que les ministères, les organismes et les sociétés d'État interprètent les questions inscrites au Feuilleton de façon uniforme;

- fasse le nécessaire pour analyser les réponses aux questions inscrites au Feuilleton pour s'assurer qu'elles sont complètes, exactes et satisfaisantes dans les circonstances.

Nous nous attendions à ce que les ministères, les organismes et les sociétés d'État :

- aient mis en place des procédures et des systèmes appropriés pouvant produire une information fiable, exacte et à jour leur permettant de répondre aux questions inscrites au Feuilleton;
- aient corroboré les réponses aux questions inscrites au Feuilleton avec des renseignements complets, exacts et à jour;
- aient clairement défini la responsabilité pour l'approbation des réponses aux questions parlementaires;
- aient évalué et atténué les risques associés à la préparation des réponses aux questions inscrites au Feuilleton.

Nous nous attendions à ce que l'ancien Bureau du conseiller en éthique :

- approuve officiellement l'accord de gestion sans droit de regard et le confirme au titulaire de charge publique;
- fasse tous les ans le nécessaire pour examiner le rapport confidentiel du titulaire de charge publique afin de s'assurer de son exactitude et de sa conformité (au Code).

Nous nous attendions à ce que le superviseur de l'accord de gestion sans droit de regard, pour le compte du titulaire de charge publique :

- ait clairement défini les rôles et les responsabilités relativement à la déclaration publique des biens pouvant être déclarés du titulaire de charge publique;
- ait attesté de la conformité et de l'exactitude de la déclaration publique des biens pouvant être déclarés du titulaire de charge publique.

Les sources des critères pour la présente vérification sont le *Guide des documents parlementaires*, les décisions prises par le président de la Chambre des communes, les procédures de la Chambre, la partie II du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (juin 1994) et les pratiques d'autres administrations.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeurs principaux : Louise Dubé, Bruce C. Sloan

Directeurs : Christian Asselin, Denis Labelle, Harvey Wasiuta

Sébastien Bureau

Mark Carroll

Nadine Cormier

Dawn-Alee Fowler

Kevin Kit

Casey Thomas

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2004

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2004 Points saillants
Chapitre 1	La vérification interne dans les ministères et les organismes
Chapitre 2	La mise en œuvre de l'Initiative nationale de lutte contre le blanchiment d'argent
Chapitre 3	Défense nationale — La modernisation des avions de chasse CF-18
Chapitre 4	La gestion des programmes fédéraux de prestations pharmaceutiques
Chapitre 5	Affaires indiennes et du Nord Canada — Le programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire
Chapitre 6	Agence du revenu du Canada — Le règlement des différends et l'incitation aux divulgations volontaires
Chapitre 7	Le processus suivi pour répondre aux questions des parlementaires inscrites au Feuilleton
Chapitre 8	Autres observations de vérification
Annexes	

