

RECOMMANDÉ

Québec, le 23 décembre 2014

Maître Sonia LeBel
Procureure en chef
Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion
des contrats publics dans l'industrie
de la construction
600, rue Fullum, sous-sol – secteur 0570
Montréal (Québec) H2K 3L6

Maître,

La présente constitue une réponse à l'invitation, qui m'a été faite par la Commission, à « produire des documents » en réponse au « Préavis de conclusion défavorable » qui m'a été signifié le 10 décembre 2014.

Je désire toutefois présenter certaines observations quant à la pertinence des conclusions défavorables que la Commission envisage de formuler à mon endroit, et ce à la lumière des témoignages déjà rendus, qu'il convient d'explicitier afin d'éclairer davantage la Commission. Ces observations seront présentées en regard des trois éléments formulés dans le préavis que j'ai reçu.

La Commission envisage de me reprocher, à titre de haut fonctionnaire :

1. D'avoir eu connaissance des pressions exercées par la cabinet de la ministre Nathalie Normandeau sur les fonctionnaires du MAMROT visant à faire changer leurs recommandations dans certains dossiers des programmes de subvention; notamment quant aux taux d'aide accordés ou aux travaux jugés admissibles, et de ne pas avoir agi à cet égard à titre de membre de la direction.
2. D'avoir personnellement cédé aux pressions exercées par le cabinet de la ministre Nathalie Normandeau en changeant les recommandations ou en ordonnant aux fonctionnaires de les changer.
3. De ne pas avoir assuré l'intégrité du processus d'octroi des subventions en conformité avec les règles.

Ces conclusions participent d'une méconnaissance du fonctionnement d'un ministère appelé à gérer l'exercice d'une discrétion ministérielle et d'une conception erronée de l'exercice de cette dernière.

Lorsque le ministre exerce sa discrétion, il n'exerce pas des « pressions »; il exerce sa discrétion, purement et simplement. Dans l'exercice de cette discrétion, il tient compte de critères qui lui sont propres. Il ne demande pas aux fonctionnaires qui ont fait des recommandations de les modifier; il leur demande de donner suite à sa décision discrétionnaire, mais de manière à rester dans les limites de la discrétion qu'il est habilité à exercer en vertu des règles applicables. C'est ce que font les fonctionnaires qui sont confrontés à une décision ministérielle; ils le font à la demande du ministre, et leur rôle n'est pas de lui tenir tête.

Le témoignage de Mme Normandeau à cet égard est juste et éclairant, particulièrement ses réponses aux questions 82, 90, et 99, en particulier cette dernière où elle explique que sa demande ne constitue pas dans son esprit une ingérence, mais bel et bien l'exercice légitime de sa discrétion ministérielle, dans un contexte où elle désire que le dossier soit revu *à la lumière de sa décision et du respect des règles applicables*, ce que seuls les fonctionnaires sont à même de faire.

L'idée, sous-jacente à ces conclusions de la Commission, est que les fonctionnaires devraient, devant une demande ministérielle de cette sorte, refuser de donner suite à la demande ministérielle et qu'ils devraient répondre au ministre et à son cabinet qu'ils sont les seuls responsables de l'exercice de la discrétion ministérielle et que les documents découlant de l'exercice de cette discrétion devraient relever d'eux seuls. Cette conception transpire clairement, en particulier, des questions numéro 91, 92 et 93 posées à la ministre par la procureure de la Commission. Or, il s'agit d'une conception irréaliste de la manière dont peut fonctionner l'appareil administratif étatique et qui serait de nature, au pire, à le paralyser.

De surcroît, il convient de mentionner que les actes que j'ai posés dans le cadre de la gestion des dossiers qui ont fait l'objet de l'attention de la Commission l'ont été conformément aux processus rigoureux mis en place bien avant mon arrivée dans le poste que j'occupais et en tout respect des autorités auxquelles j'étais assujéti, même à titre de membre de la direction.

Il convient également de mentionner que les recommandations sont faites par des ingénieurs assujettis à un code d'éthique et à des contrôles de leur ordre professionnel; il n'est pas permis à quiconque de demander à un ingénieur de modifier une recommandation professionnelle qui relève de sa compétence, et il ne m'est jamais venu à l'idée de le faire. Encore une fois, ce qui leur était demandé était de confirmer au demandeur le taux d'aide accordé conformément à la décision ministérielle discrétionnaire, prise dans le respect des règles applicables, et non de modifier leurs propres recommandations, ni quant aux taux d'aide accordés, ni quant aux travaux admissibles.

La conclusion numéro 3 fait sans doute référence aux trois dossiers pour lesquels une bonification discrétionnaire ministérielle a été accordée durant la période où le paragraphe accordant au ministre cette discrétion avait malencontreusement disparu dans la décision du Conseil du trésor.

Toutes les personnes impliquées dans le processus étaient bien au fait de la disparition accidentelle du paragraphe attribuant au ministre sa discrétion. Il convient également de souligner le caractère « accidentel » de la disparition du paragraphe en question, comme le dit d'ailleurs expressément la « synthèse des explications » du CT 206872 du 2 septembre 2008, déjà soumis en preuve. Il convient finalement de rappeler que l'appareil administratif du ministère tenait pour acquis que la ministre elle-même était au fait de la situation, puisqu'elle a elle-même signé ce même projet de CT, lequel, encore une fois, expliquait clairement la situation. D'ailleurs, il me semble très important de rappeler que, même si théoriquement la discrétion ministérielle n'existait pas au moment où se sont produits les faits en question (établissement du taux de l'aide et promesse d'aide), cette difficulté était perçue comme une difficulté temporaire, que tous savaient qu'un projet de CT était en cheminement auprès du Conseil du trésor et que cette discrétion ministérielle serait bel et bien rétablie au moment qui compte le plus, c'est-à-dire le moment où est signé le protocole d'entente avec la municipalité. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit dans les faits, et ce dans les trois cas soulevés.

Il me paraît important également de souligner que la Commission doit tenir compte du fait que l'établissement des priorités entre les différents projets qui faisaient l'objet d'une analyse de la part du ministère relevaient non pas de règles mandatoires établies par le Conseil du trésor, mais bien d'un simple cadre de référence administratif ministériel à caractère interne auquel il était possible de déroger, ce que de toute manière des fonctionnaires ne se sont jamais permis de faire de leur propre chef. De plus, je joins un document, pour votre information, concernant notre respect des exigences en matière de reddition de comptes.

Dans ces circonstances, l'appareil administratif du ministère n'avait d'autre choix que de respecter la décision ministérielle.

Il me paraît donc injustifié de faire porter à un fonctionnaire la responsabilité d'une décision prise par la ministre en toute connaissance de cause, à laquelle le fonctionnaire n'avait d'autre choix que de se soumettre en tout respect de l'autorité ministérielle.

Le tout soumis avec respect.



Michel Gagnon
Sous-ministre adjoint aux infrastructures
et au financement municipal
MAMROT
Du 8 janvier 2007 au 25 mars 2009

4555, rue St-Félix
Québec (Québec) G1Y 3B1

P.J.