

2007



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la ministre du Patrimoine canadien

JUIN

L'utilisation des fonds publics par
l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec



Bureau du vérificateur général du Canada

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 l'adresse 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 : 613 943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613 954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca
This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2007
N° de catalogue FA3-46/2007
ISBN 978-0-662-69881-4





Vérificatrice générale du Canada
Auditor General of Canada

À l'honorable Président de la Chambre des communes,
À l'honorable Ministre du Patrimoine canadien,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon rapport sur la vérification effectuée,
aux termes de l'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général*, sur les fonds publics accordés à l'ancien
lieutenant-gouverneur du Québec.

La vérificatrice générale du Canada,

A handwritten signature in black ink that reads "Sheila Fraser".

Sheila Fraser, FCA

OTTAWA, le 12 juin 2007



L'utilisation des fonds publics
par l'ancien lieutenant-gouverneur
du Québec

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Fonction de lieutenant-gouverneur	5
Provenance des fonds publics accordés aux lieutenants-gouverneurs	6
Rôles et responsabilités des organisations directement concernées	7
Objet de la vérification	8
Observations et recommandations	9
Dépenses de l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec	9
Le gouvernement fédéral fait une distinction entre les dépenses engagées dans la ville de Québec et celles effectuées ailleurs dans la province	9
Il existe une incertitude quant à la raison d'être et à l'utilisation des subventions versées pour couvrir les dépenses engagées dans la capitale provinciale	10
Environ les trois quarts des dépenses effectuées ailleurs que dans la capitale provinciale étaient liées à des activités officielles	11
L'ancien lieutenant-gouverneur a réclamé au gouvernement fédéral des dépenses d'hébergement et de repas même si le gouvernement du Québec lui versait une allocation à cet effet	12
Un lien entre des dépenses totalisant 239 000 \$ et les activités officielles de l'ancien lieutenant-gouverneur n'a pu être établi	12
Environnement de contrôle	14
Ni l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec ni son cabinet n'ont mis en place des contrôles financiers et des contrôles de gestion adéquats	14
Patrimoine canadien n'a pas clairement établi ses attentes en matière de contrôles financiers et de contrôles de gestion	16
Conclusion	19
À propos de la vérification	20



L'utilisation des fonds publics par l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec

Points saillants

Objet Le lieutenant-gouverneur représente la reine et détient le rôle de chef d'État de la province où il est nommé. Il donne force de loi à la politique déterminée par le gouvernement en sanctionnant les lois votées par l'assemblée législative et en signant les décrets, dont ceux qui visent la tenue d'élections générales ou partielles. En plus de jouer ce rôle traditionnel, les titulaires de cette fonction ont été amenés au fil des ans à offrir un soutien croissant à des œuvres de bienfaisance, par exemple, en participant à des cérémonies et à des événements officiels de même qu'en appuyant des organismes de charité ou à vocation sociale. L'honorable Lise Thibault a été assermentée lieutenant-gouverneur du Québec le 30 janvier 1997 et a rempli cette fonction jusqu'au 7 juin 2007.

Le gouvernement du Canada, par l'entremise du ministère du Patrimoine canadien, paie le salaire du lieutenant-gouverneur (114 000 \$ en 2006-2007) en plus de lui fournir annuellement des fonds d'environ 150 000 \$ pour couvrir les dépenses liées à ses activités officielles. De son côté, le gouvernement du Québec paie le soutien logistique fourni au lieutenant-gouverneur : allocation de logement, bureau, main-d'œuvre, transport, sécurité et divers autres éléments. Ce soutien coûte environ 1 million de dollars par année.

À la demande du gouvernement du Canada, nous avons vérifié si l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec a administré en conformité avec les règles et les conditions applicables les fonds qu'il lui a accordés. Nous avons vérifié si les dépenses engagées par l'ancien lieutenant-gouverneur ont été engagées pour des activités officielles et si les contrôles requis ont été mis en place pour que ces dépenses soient effectuées selon de saines pratiques de gestion et conformément aux règles et conditions applicables. Nous n'avons pas mis en question le choix ou la nature de l'activité officielle (appui à des causes sociales, etc.). De plus, nous n'avons pas porté de jugement sur l'importance des dépenses effectuées pour participer à de telles activités. Par ailleurs, afin de connaître leur interprétation de certains concepts ainsi que leurs pratiques de saine gestion, nous avons rencontré les lieutenants-gouverneurs de cinq autres provinces ou leurs représentants.

Le gouvernement du Québec a confié un mandat semblable au vérificateur général du Québec à la suite d'une demande de l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec. Le vérificateur général du Québec fera rapport de ses constatations à l'Assemblée nationale.

Pertinence

Un lieutenant-gouverneur se doit d'adopter une attitude impartiale et de s'imposer un devoir de réserve afin de ne pas susciter de polémiques. De plus, il doit faire preuve de bon sens et de discernement dans ses faits et gestes. En raison de la fonction de chef d'État de la province assumée par un lieutenant-gouverneur ainsi que de la dignité et des devoirs de sa charge, on s'attend à ce que le titulaire s'acquitte de ses responsabilités en se conformant à des normes éthiques très élevées sur les plans de l'intégrité, de l'objectivité et de l'impartialité. On s'attend également à ce qu'il fasse preuve de prudence, de saine gestion et de transparence lorsqu'il utilise les fonds publics qui lui sont accordés.

Constatations

- Un montant total de plus de 1,7 million de dollars a été versé à l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec entre le 1^{er} avril 1997 et le 31 mars 2007. De ce montant, environ 1 million de dollars a été dépensé pour des activités officielles. Nous n'avons pu déterminer si le solde, soit quelque 700 000 \$, avait servi à des dépenses à caractère officiel. Une partie de ce montant comprend des dépenses d'hébergement et de repas déjà couvertes par une allocation du gouvernement du Québec. Une autre partie a servi à des dépenses personnelles, mais nous ne pouvons établir avec certitude le montant de ces dernières parce que la documentation n'était pas adéquate. Enfin, l'ancien lieutenant-gouverneur a considéré comme un supplément de rémunération un montant qui était plutôt destiné à couvrir des dépenses liées à des activités officielles dans la capitale provinciale.
- L'ancien lieutenant-gouverneur du Québec n'a pas mis en place les contrôles financiers et les contrôles de gestion nécessaires à une saine administration des fonds publics et n'a pas rendu compte de ses dépenses dans un rapport public.
- Patrimoine canadien n'a ni élaboré ni fourni de lignes directrices claires permettant de distinguer les dépenses personnelles des dépenses à caractère officiel. D'avril 1997 à la fin mars 2004, le Ministère a accepté de rembourser à l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec des dépenses douteuses ou présentées sans pièce justificative adéquate. Ce faisant, il a approuvé implicitement les pratiques de dépenses de l'ancien lieutenant-gouverneur.

Réaction de l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec. Conformément à nos pratiques de vérification, nous avons demandé à l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec de nous signaler s'il existait des inexactitudes dans les faits énoncés dans notre rapport de vérification. L'honorable Lise Thibault nous a fait part de commentaires dont nous avons tenu compte. Nous lui avons ensuite demandé de nous fournir une réponse officielle à inclure dans notre rapport. Elle a choisi de ne pas le faire et nous a fait savoir que l'absence d'une telle réponse de sa part ne doit pas être interprétée comme une quelconque confirmation de la justesse factuelle du résultat de notre vérification.

Réaction du Ministère. Patrimoine canadien accepte nos recommandations. Une réponse détaillée suit chaque recommandation du rapport.

Introduction

1. L'honorable Lise Thibault a été assermentée 27^e lieutenant-gouverneur du Québec le 30 janvier 1997 et a rempli cette fonction jusqu'au 7 juin 2007. À ce titre, elle occupait une charge qui confère des obligations et des privilèges particuliers, et elle recevait des fonds publics de deux ordres de gouvernement pour payer ses dépenses à caractère officiel. Le gouvernement du Canada a demandé à la vérificatrice générale du Canada de faire enquête sur l'utilisation des fonds publics que le Parlement a accordés à l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec et de faire rapport sur ses constatations.

Fonction de lieutenant-gouverneur

2. Dans notre régime parlementaire d'inspiration britannique, le lieutenant-gouverneur représente la reine et détient le rôle de chef d'État de la province où il est nommé. Cette fonction et les pouvoirs afférents sont définis dans la loi constitutionnelle de 1867. Ainsi, le lieutenant-gouverneur donne force de loi à la politique déterminée par le gouvernement : il confirme dans leurs fonctions les membres du conseil des ministres et leur fait prêter les serments de discrétion et d'office; il préside l'ouverture et la prorogation des sessions de la législature; il sanctionne les lois votées par l'assemblée législative et ratifie les décrets gouvernementaux, dont ceux qui visent le déclenchement d'élections générales ou partielles.

3. En plus de jouer ce rôle traditionnel, les titulaires de cette fonction ont été amenés au fil des ans à offrir un soutien croissant à des œuvres de bienfaisance, par exemple, en participant à des cérémonies et à des événements officiels de même qu'en appuyant des organismes de charité ou à vocation sociale. Ce soutien permet à un lieutenant-gouverneur d'établir des contacts et des liens privilégiés avec les citoyens et les citoyennes. Au cours de son mandat, l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec a soutenu de nombreux organismes de bienfaisance, dont certains défendent la cause des personnes souffrant de déficience physique ou intellectuelle.

4. Un lieutenant-gouverneur se doit d'adopter une attitude impartiale et de s'imposer un devoir de réserve afin de ne pas soulever de polémiques. De plus, il doit faire preuve de bon sens et de discernement dans ses faits et gestes. En raison de la fonction de chef d'État de la province assumée par un lieutenant-gouverneur ainsi que de la dignité et des devoirs de sa charge, on s'attend à ce que le titulaire s'acquitte de ses responsabilités en se conformant à des

normes éthiques très élevées sur les plans de l'intégrité, de l'objectivité et de l'impartialité. On s'attend également à ce qu'il fasse preuve de prudence, de saine gestion et de transparence dans l'utilisation des fonds publics qui lui sont accordés.

Provenance des fonds publics accordés aux lieutenants-gouverneurs

5. Le Parlement du Canada paie le traitement des lieutenants-gouverneurs, et ceux-ci peuvent adhérer aux régimes de retraite et d'assurance offerts par le gouvernement fédéral. En outre, Patrimoine canadien fournit annuellement, aux titulaires, des fonds pour couvrir les dépenses liées à leurs activités officielles. Chaque province décide du soutien administratif qui sera fourni à son lieutenant-gouverneur, mais aucune norme n'a été établie à cet égard, et ce soutien varie d'une province à l'autre.

6. La pièce 1 présente un tableau des montants accordés au lieutenant-gouverneur du Québec par les deux ordres de gouvernement d'avril 1997 à la fin mars 2007.

Pièce 1 Fonds publics accordés à l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec entre le 1^{er} avril 1997 et le 31 mars 2007

Exercice	Gouvernement provincial	Gouvernement fédéral*	Total
1997-1998	374 000 \$	135 500 \$	509 500 \$
1998-1999	550 000	180 200	730 200
1999-2000	926 000	159 300	1 085 300
2000-2001	1 007 000	196 600	1 203 600
2001-2002	1 256 000	211 000	1 467 000
2002-2003	1 233 000	223 100	1 456 100
2003-2004	1 119 000	198 600	1 317 600
2004-2005	1 058 000	147 400	1 205 400
2005-2006	1 159 000	147 400	1 306 400
2006-2007	1 163 000	147 400	1 310 400
Total	9 845 000 \$	1 746 500 \$	11 591 500 \$

* À l'exclusion du salaire de l'ancien lieutenant-gouverneur

Source : Ministère du Patrimoine canadien (gouvernement fédéral) et ministère du Conseil exécutif (gouvernement du Québec)

Rôles et responsabilités des organisations directement concernées

7. Cabinet du lieutenant-gouverneur. Le cabinet du lieutenant-gouverneur est responsable de la gestion des différentes activités du titulaire, soit la planification de l'agenda, la sécurité, les déplacements, la correspondance, etc. Le cabinet de l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec était composé de 12 employés, dont 2 gardes du corps à temps plein et 2 gardes sur appel. Le recrutement, la nomination, la rémunération et les conditions de travail du personnel du cabinet sont régis par une politique du Conseil du trésor du Québec. Selon cette politique, le lieutenant-gouverneur doit, dans les limites de son enveloppe budgétaire, structurer son cabinet et déterminer la rémunération de chacun des membres selon des normes et barèmes similaires à ceux de la fonction publique provinciale.

8. Ministère du Conseil exécutif (gouvernement du Québec). Les fonds accordés au lieutenant-gouverneur par le gouvernement du Québec sont votés par l'Assemblée nationale et figurent dans un programme du ministère du Conseil exécutif. Ce ministère provincial est responsable de la comptabilisation des fonds destinés à couvrir principalement les salaires des employés et les coûts de la sécurité, de l'utilisation des véhicules et du fonctionnement du cabinet du lieutenant-gouverneur. Il paie les dépenses liées aux activités du lieutenant-gouverneur sur présentation de pièces justificatives.

9. Patrimoine canadien. Ce ministère fédéral administre les programmes destinés à permettre au gouvernement du Canada de s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des lieutenants-gouverneurs. Il traite les chèques de rémunération de ces derniers, prend en charge leurs avantages sociaux et nomme l'administrateur qui remplace le lieutenant-gouverneur en son absence lorsque le juge en chef de la province ne peut prendre la relève du lieutenant-gouverneur absent. Il administre un programme de subvention pour aider les lieutenants-gouverneurs à couvrir les dépenses qu'ils doivent engager dans le cadre de leurs activités officielles. Enfin, le Ministère fournit des conseils en matière de protocole et constitue le point de contact pour les cabinets de lieutenant-gouverneur qui ont besoin de l'aide d'autres ministères fédéraux, par exemple, pour obtenir des passeports diplomatiques.

Objet de la vérification

10. Le 29 mars 2007, sur recommandation de la ministre du Patrimoine canadien et en vertu de l'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général*, Son Excellence la gouverneure générale en conseil a demandé à la vérificatrice générale du Canada :

- de faire enquête sur les fonds publics accordés du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2006 au lieutenant-gouverneur du Québec en fonction à cette date afin d'établir si la titulaire a veillé avec toute la diligence et toute la responsabilité voulues à faire adopter les mécanismes et les contrôles financiers et de gestion indiqués pour surveiller la façon dont ces fonds sont dépensés;
- de dresser un rapport sur cette enquête à l'intention de la ministre du Patrimoine canadien, et de rendre ce rapport public après l'avoir transmis à la Ministre.

11. Le 14 février 2007, en vertu du décret 98-2007, le gouvernement du Québec avait confié un mandat similaire au vérificateur général du Québec en lui demandant de procéder, « dans la mesure qu'il juge appropriée, à une vérification particulière concernant l'utilisation des fonds publics mis à la disposition du lieutenant-gouverneur depuis le 30 janvier 1997, date de son entrée en fonction, et qu'il remette son rapport, accompagné de ses recommandations, au gouvernement dans les meilleurs délais ».

12. Les deux bureaux de vérification ont donc reçu des mandats à la fois distincts et complémentaires. Or, les ordres de gouvernement auxquels les deux bureaux sont rattachés œuvrent dans des champs de compétences différents et octroient chacun des ressources pour la fonction de lieutenant-gouverneur. Les deux bureaux ont convenu de coordonner leurs travaux et leurs méthodes de vérification et de partager les données recueillies tout en respectant les normes de vérification généralement reconnues. Par conséquent, nous avons jugé souhaitable d'examiner la même période que le vérificateur général du Québec (soit de 1997 à 2007) afin de présenter un tableau complet des dépenses du lieutenant-gouverneur. Les vérificateurs généraux ont toutefois convenu de faire rapport séparément de leurs constatations.

13. Par ailleurs, afin de connaître leur interprétation de certains concepts ainsi que leurs pratiques de saine gestion, nous avons rencontré les lieutenants-gouverneurs de cinq autres provinces ou leurs représentants.

14. La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du rapport, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

Dépenses de l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec

Le gouvernement fédéral fait une distinction entre les dépenses engagées dans la ville de Québec et celles effectuées ailleurs dans la province

15. D'avril 1997 à la fin mars 2007, le gouvernement fédéral a versé 1,7 million de dollars à l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec afin de couvrir les dépenses à caractère officiel. Ces fonds ont couvert deux types de dépenses : celles engagées dans la capitale provinciale et celles effectuées ailleurs dans la province. Pour être admissibles, les dépenses devaient être liées aux activités officielles de l'ancien lieutenant-gouverneur. Les dépenses engagées dans la capitale provinciale comprenaient les dépenses liées aux activités de l'ancien lieutenant-gouverneur qui ont eu lieu dans cette ville. Les dépenses effectuées à l'extérieur de la capitale incluaient principalement les frais d'accueil, d'hébergement, de repas et de déplacement. La pièce 2 présente la ventilation de ces deux types de dépenses.

16. D'avril 1997 à la fin mars 2004, les dépenses effectuées à l'extérieur de la capitale étaient remboursées à la suite d'une réclamation présentée à Patrimoine canadien. Pendant cette période, aucun montant maximal n'avait été fixé quant aux sommes que pouvait réclamer annuellement l'ancien lieutenant-gouverneur. Les dépenses engagées dans la capitale étaient quant à elles financées au moyen d'une subvention. Depuis le 1^{er} avril 2004, Patrimoine canadien verse aux lieutenants-gouverneurs une subvention annuelle qui couvre les deux types de dépenses.

Pièce 2 Ventilation des fonds publics accordés à l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec par le gouvernement fédéral du 1^{er} avril 1997 au 31 mars 2007

Fonds publics	Montant
• pour les dépenses engagées dans la capitale provinciale	343 200 \$
• pour les dépenses effectuées ailleurs dans la province	1 403 300 \$
Accueil	694 700 \$
Hébergement	286 100 \$
Repas	199 400 \$
Déplacement et autres dépenses*	223 100 \$
Total	1 746 500 \$

* Par exemple, cadeaux, billets d'avion, pourboires, argent versé aux aides de camps et aux photographes ainsi que les dépenses que nous n'avons pu analyser parce que les pièces justificatives n'étaient plus disponibles ou étaient illisibles en raison du nombre d'années écoulées.

17. Une subvention est un paiement de transfert inconditionnel versé à des particuliers ou à des organisations ayant satisfait aux exigences d'admissibilité établies. Les bénéficiaires ne sont pas tenus de fournir des pièces justificatives de leurs dépenses pas plus qu'ils ne sont assujettis à une vérification. Certaines règles fiscales s'appliquent si une subvention n'est pas utilisée aux fins prévues ou si elle n'est pas utilisée entièrement. Dans un cas comme dans l'autre, le bénéficiaire de la subvention doit ajouter le solde, ou la portion utilisée à d'autres fins, à son revenu annuel lorsqu'il remplit sa déclaration de revenus.

Il existe une incertitude quant à la raison d'être et à l'utilisation des subventions versées pour couvrir les dépenses engagées dans la capitale provinciale

18. Au cours de son mandat, l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec a reçu des subventions totalisant 343 200 \$ de Patrimoine canadien pour couvrir les dépenses engagées dans la capitale provinciale à des fins officielles. D'avril 1997 à la fin mars 2003, les montants versés annuellement à ce titre sont passés de 22 800 \$ à 28 800 \$. Pour l'exercice 2003-2004, un rajustement de 16 800 \$ a été versé à l'ancien lieutenant-gouverneur et, à compter du 1^{er} avril 2004, le montant annuel prévu dans la subvention globale pour ces dépenses s'est chiffré à 45 600 \$.

19. Lors de notre examen des subventions totalisant 343 200 \$, nous n'avons retracé aucune pièce justificative certifiant qu'un montant total de 219 000 \$ avait effectivement servi à payer des dépenses à caractère officiel de l'ancien lieutenant-gouverneur. Quant à l'autre portion des subventions, soit 124 200 \$, nous avons retracé des chèques émis à différents fournisseurs, mais nous n'avons pu déterminer clairement le lien entre ces fournisseurs et les activités officielles de l'ancien lieutenant-gouverneur.

20. Nous avons constaté qu'il y avait incertitude quant à la raison d'être et à l'utilisation de la subvention pour les dépenses engagées dans la capitale provinciale. L'ancien lieutenant-gouverneur du Québec ainsi que certains des lieutenants-gouverneurs que nous avons interrogés à ce sujet considèrent cette subvention comme un supplément de rémunération non imposable et, de ce fait, ne croient pas qu'ils sont tenus de conserver des pièces justificatives pour rendre compte de leur utilisation des fonds publics. D'autres, au contraire, estiment que la subvention ne doit servir qu'à couvrir les dépenses liées à leurs activités officielles.

21. Pourtant, les modalités de la subvention approuvées par le Conseil du Trésor du Canada ne précisent aucunement qu'il s'agit

d'un supplément de rémunération ou d'une allocation non imposable. Aucun document officiel étayant une telle interprétation de la raison d'être de la subvention ne nous a été fourni.

22. Comme nous l'avons déjà mentionné au sujet des subventions, les lieutenants-gouverneurs ne sont pas tenus de fournir à Patrimoine canadien des pièces justificatives pour étayer l'admissibilité de leurs dépenses. Cependant, lorsqu'ils présentent leur demande de subvention, ils s'engagent à maintenir un cadre redditionnel et à certifier, à la fin de l'exercice financier, le montant de leurs dépenses. Ils s'engagent également à confirmer que leurs dépenses ont été effectuées pour des activités officielles. Nous nous attendions à ce que l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec détienne des pièces justificatives permettant d'établir le caractère officiel de ses dépenses et d'en rendre compte publiquement. Nous n'en avons pas trouvé.

Environ les trois quarts des dépenses effectuées ailleurs que dans la capitale provinciale étaient liées à des activités officielles

23. Lorsque l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec prévoyait participer à une activité, son personnel notait les principaux renseignements dans son agenda et préparait un document, ou « scénario », qui en décrivait le déroulement. Ainsi, on pouvait consigner dans l'agenda notamment la date, le lieu et la nature de l'activité. Dans le scénario, on détaillait dans l'ordre chronologique tous les aspects logistiques de la participation de l'ancien lieutenant-gouverneur à cette activité, y compris le nom des personnes rencontrées. Ces documents permettent donc de déterminer si une dépense engagée par l'ancien lieutenant-gouverneur était liée à ses activités officielles.

24. Nous avons analysé les dépenses de l'ancien lieutenant-gouverneur en comparant l'information inscrite sur les pièces justificatives à celle qui était inscrite à son agenda, dans les scénarios ou dans tout autre document pertinent. Aux fins de notre vérification, nous avons considéré comme légitime toute dépense effectuée par l'ancien lieutenant-gouverneur dans le cadre d'une activité officielle quelle qu'elle soit. Nous n'avons pas mis en question le choix ou la nature de l'activité officielle (appui à des causes sociales, etc.). De plus, nous n'avons pas porté de jugement sur l'importance des dépenses effectuées pour participer à de telles activités.

25. L'ancien lieutenant-gouverneur a reçu environ 1,4 million de dollars pour les dépenses qu'elle a effectuées ailleurs que dans la capitale provinciale. Nous avons pu établir qu'une proportion de

74 p. 100 de cette somme, soit 1 035 300 \$, constituait des dépenses à caractère officiel. Cependant, nous n'avons pu en arriver à la même conclusion pour le reste de la somme, soit 368 000 \$. Nous en fournissons les raisons dans les pages suivantes.

L'ancien lieutenant-gouverneur a réclamé au gouvernement fédéral des dépenses d'hébergement et de repas même si le gouvernement du Québec lui versait une allocation à cet effet

26. En décembre 1996, soit avant l'assermentation de l'ancien lieutenant-gouverneur, le Québec décidait, dans une volonté de réduire les dépenses de l'État, de procéder à la vente de la résidence officielle du lieutenant-gouverneur. Il a décidé de compenser cette situation par le versement d'allocations. À compter de 1997, le gouvernement du Québec a versé chaque mois à l'ancien lieutenant-gouverneur une allocation de logement forfaitaire de 4 000 \$ et une allocation de 800 \$ pour couvrir les dépenses liées à ses activités officielles. Ces allocations ont totalisé après dix ans 480 000 \$ et 96 000 \$, respectivement. L'ancien lieutenant-gouverneur a pourtant réclamé à Patrimoine canadien le remboursement de dépenses d'hébergement ou de repas effectuées en périphérie de la ville de Québec. Au total, Patrimoine canadien lui a remboursé plus de 129 000 \$ pour des dépenses d'hébergement (90 000 \$) et de repas (39 000 \$). À notre avis, les allocations versées par le gouvernement du Québec couvraient ces dépenses et, par conséquent, l'ancien lieutenant-gouverneur n'aurait pas dû demander au gouvernement du Canada de les lui rembourser.

Un lien entre des dépenses totalisant 239 000 \$ et les activités officielles de l'ancien lieutenant-gouverneur n'a pu être établi

27. Au cours de notre vérification, nous avons recensé des dépenses totalisant 239 000 \$ qui étaient liées à des activités personnelles ou dont les pièces justificatives ne permettaient pas d'établir un lien avec les activités officielles de l'ancien lieutenant-gouverneur.

28. En analysant les pièces justificatives qui nous ont été remises, nous avons constaté que certaines de ces dépenses étaient liées à des activités personnelles, notamment des rencontres familiales, des voyages et des spectacles. En voici des exemples :

- une réception pour souligner l'anniversaire d'un membre de la famille de l'ancien lieutenant-gouverneur (4 000 \$);
- deux repas dans un restaurant de la région de Québec qui, selon son agenda, avaient un caractère privé (2 800 \$);

- des voyages de pêche (3 700 \$);
- un voyage de cinq jours en Ontario alors qu'aucune activité officielle n'était inscrite à l'agenda (2 300 \$);
- un voyage de trois jours au Nouveau-Brunswick, où les seules activités prévues étaient des parties de golf (1 600 \$).

29. Nous avons également constaté qu'un montant de 3 500 \$ avait été versé directement à l'ancien lieutenant-gouverneur sans qu'elle ait présenté de pièces justificatives.

30. Nous avons en outre cerné de nombreuses dépenses qui, pour la plupart, ont été engagées pour de l'hébergement et des repas sans qu'une activité officielle ne soit inscrite à l'agenda ou décrite dans un scénario. En outre, les pièces justificatives soumises par l'ancien lieutenant-gouverneur pour réclamer leur remboursement ne portait ni le nom des personnes rencontrées ni de précision sur l'activité en cause. Dans cette catégorie de dépenses, nous avons retracé un éventail de situations, dont les suivantes :

- De nombreux séjours à l'hôtel qu'aucune activité liée aux fonctions de l'ancien lieutenant-gouverneur ne justifiait. À titre d'exemple, mentionnons un séjour de cinq nuits au Mont-Tremblant (hébergement et repas) et un autre de quatre nuits pour lequel seules des activités de ski étaient inscrites à l'agenda. Ces deux séjours ont coûté respectivement 2 400 \$ et 2 200 \$;
- Des repas pris à proximité de la résidence personnelle de l'ancien lieutenant-gouverneur pour lesquels nous n'avons pu établir de lien avec des activités officielles (14 000 \$);
- Une réception dont la raison d'être n'était pas précisée et pour laquelle il n'existe aucun scénario (4 500 \$).

31. Recommandation. Patrimoine canadien devrait entamer des discussions avec l'ancien lieutenant-gouverneur afin d'évaluer les dépenses non justifiées qui devraient être remboursées au Ministère.

Réponse du Ministère. Patrimoine canadien déterminera s'il existe un montant à rembourser au Ministère et entreprendra, le cas échéant, les procédures d'usage nécessaires au recouvrement des sommes à rembourser. Une vérification approfondie, guidée par les résultats de la présente vérification, s'avérera nécessaire.

Environnement de contrôle

32. Pour assurer la bonne utilisation des fonds publics, il est nécessaire de mettre en place un environnement de contrôle adéquat. À cet égard, nous nous attendions à ce que Patrimoine canadien ait défini clairement les règles d'admissibilité des dépenses liées à la fonction de lieutenant-gouverneur et qu'il ait fourni au titulaire un soutien fonctionnel et suffisamment d'information. Nous nous attendions également à ce que l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec et son cabinet se soient dotés de pratiques de saine gestion et de reddition de comptes ainsi que d'une politique de dépenses conforme aux règles établies.

Ni l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec ni son cabinet n'ont mis en place des contrôles financiers et des contrôles de gestion adéquats

33. Absence de politique de dépenses. Peu importe la province, le lieutenant-gouverneur et son cabinet jouent un rôle important dans la gestion des fonds publics qui leur sont accordés. Notre vérification nous a permis de constater que l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec et son cabinet ne s'étaient pas dotés de politiques de dépenses claires sur l'utilisation des fonds publics.

34. La documentation inadéquate d'une part importante des dépenses de même que les exemples présentés dans le présent rapport témoignent de l'insuffisance des contrôles mis en place par l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec et son cabinet.

35. La situation n'a pas été redressée avec le temps malgré le fait qu'en 2002, Patrimoine canadien a fourni à l'ancien lieutenant-gouverneur et à son cabinet des indications visant à accroître le nombre et la qualité des pièces justificatives présentées lors d'une demande de remboursement. Par exemple, le Ministère leur demandait alors de préciser la date, la ville, le titre ou la description de l'évènement ainsi que le nom des membres du personnel accompagnant le lieutenant-gouverneur. Sans ces renseignements, il ne peut déterminer si une dépense est liée à une activité officielle. Nous avons pourtant constaté que le Ministère a remboursé des dépenses réclamées même s'il n'avait pas reçu les pièces justificatives demandées. Par exemple, il a remboursé des achats de cadeaux d'une valeur de 45 000 \$ sans que l'ancien lieutenant-gouverneur ne fournisse la liste des personnes à qui ils ont été offerts. À notre avis, il aurait fallu mieux documenter ces achats comme l'exigent les pratiques de saine gestion, et leur remboursement n'aurait pas dû être effectué avant que des pièces justificatives adéquates aient été fournies. En acceptant de rembourser ces dépenses, le Ministère a approuvé implicitement des pratiques de dépenses douteuses.

36. Nos travaux nous ont permis de recenser d'autres cas qui révèlent des lacunes dans l'environnement de contrôle. À titre d'exemple, mentionnons la surveillance déficiente quant à l'utilisation des cartes de crédit notamment en ce qui a trait à la signature des reçus par les gardes du corps et à l'achat d'essence; des dépenses de repas et d'hébergement effectuées à des dates qui ne concordaient pas avec les activités inscrites à l'agenda de l'ancien lieutenant-gouverneur; ou encore l'absence d'un système d'inventaire pour les biens acquis et reçus. Des cas de même nature seront décrits dans le rapport du vérificateur général du Québec.

37. Au cours de nos entretiens, certains lieutenants-gouverneurs ou leurs représentants nous ont dit vouloir beaucoup plus d'indications destinées à les aider à définir des règles claires, simples et efficaces quant aux dépenses effectuées dans le cadre d'activités officielles. Quelques lieutenants-gouverneurs d'autres provinces ont adopté certaines pratiques de saine gestion, dont les suivantes :

- facturation au lieutenant-gouverneur des dépenses personnelles et remboursement par celui-ci des dépenses effectuées;
- nomination d'un directeur de cabinet faisant partie de la fonction publique provinciale;
- gestion des fonds publics confiée au directeur de cabinet;
- comptabilité séparée des dépenses financées à même les fonds publics fédéraux et provinciaux;
- politique d'achat des cadeaux;
- inventaires des cadeaux achetés et reçus;
- adoption du principe d'indemnité quotidienne fixe comme règle de remboursement des frais de repas.

38. Absence de reddition de comptes. Pour obtenir les subventions de Patrimoine canadien, l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec a pris l'engagement, chaque année à compter d'avril 2004, de mettre en place un cadre redditionnel conformément aux pratiques comptables reconnues afin de produire des états financiers annuels qui devaient être divulgués au public. Notre vérification nous a permis de constater que l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec n'a pas respecté cet engagement. Ainsi, elle n'a pas rendu compte de ses dépenses dans un rapport public, et son site Web ne présentait qu'une courte description de son rôle et de sa fonction ainsi qu'une liste des organismes qu'elle a appuyés au cours de son mandat.

Patrimoine canadien n'a pas clairement établi ses attentes en matière de contrôles financiers et de contrôles de gestion

39. Jusqu'en mars 2004, les lieutenants-gouverneurs devaient produire une réclamation accompagnée des pièces justificatives pour se faire rembourser leurs dépenses à caractère officiel par Patrimoine canadien. Cette méthode permettait au Ministère de connaître leurs pratiques de dépenses. Depuis avril 2004, les lieutenants-gouverneurs n'ont plus à fournir de pièces justificatives de leurs dépenses parce que le Ministère leur transfère des fonds au moyen d'une subvention annuelle. Le Ministère n'a fixé que deux conditions d'admissibilité à cette subvention, soit l'obligation de lui soumettre annuellement une proposition budgétaire dans laquelle le lieutenant-gouverneur est tenu d'indiquer le montant qu'il prévoit dépenser lors d'activités officielles dans la capitale provinciale et ailleurs dans la province. À la fin de l'exercice financier, il doit certifier le montant effectivement dépensé et confirmer que les sommes ont été dépensées dans l'exercice de ses fonctions.

40. L'utilisation d'une subvention n'est pas sans risque, car le gouvernement fédéral ne peut exiger de reddition de comptes dans un tel cas. Cependant, dans un contexte où le gouvernement désire simplifier l'administration de ses paiements de transfert, où les risques financiers sont relativement modestes et où les bénéficiaires sont des personnes ou des organisations qui jouissent d'une crédibilité et d'une notoriété certaines, l'utilisation d'une subvention peut être acceptable et raisonnable.

41. Notre examen des modalités de la subvention nous a permis de constater ce qui suit :

- À notre avis, la distinction entre les dépenses engagées dans la capitale provinciale et celles effectuées ailleurs dans la province est artificielle. Comme nous l'avons montré, elle ouvre la porte à des incohérences dans les pratiques de dépenses. Il serait préférable d'exiger des renseignements permettant d'établir un lien entre les dépenses et les activités officielles du lieutenant-gouverneur sans égard au lieu.
- Les conditions d'admissibilité actuelles n'incitent pas les lieutenants-gouverneurs à mettre en place les contrôles financiers et les contrôles de gestion dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière de gestion des fonds publics et de reddition de comptes. Il y a lieu de les renforcer en exigeant,

par exemple, que les lieutenants-gouverneurs et leur cabinet se dotent de politiques de dépenses favorisant une saine gestion des fonds publics.

- Les chèques de subvention sont émis au nom des lieutenants-gouverneurs. Les fonds publics ne leur sont pas pour autant versés à titre personnel, mais plutôt pour couvrir les dépenses liées à des activités officielles. L'émission de chèques libellés à l'ordre du cabinet du lieutenant-gouverneur pourrait éliminer toute confusion à cet égard.

42. Appui fonctionnel. À certaines occasions, Patrimoine canadien fournit un appui fonctionnel aux lieutenants-gouverneurs. Au moment de l'entrée en fonction d'un titulaire, le Ministère lui remet un manuel d'information et le renseigne sur son rôle, ses obligations constitutionnelles, cérémonielles et protocolaires. Par la suite, lorsque les lieutenants-gouverneurs tiennent leur conférence annuelle, Patrimoine canadien leur fournit sur demande des renseignements d'ordre administratif.

43. Notre vérification nous a permis de constater que le manuel d'information ne comporte aucune section couvrant les aspects administratifs de la fonction de lieutenant-gouverneur. À titre d'exemple, il ne fournit pas de définition précise de ce qu'on entend par une dépense personnelle ni d'indication sur le montant qui serait acceptable. Le manuel donne peu d'explications sur la façon de dresser l'inventaire des cadeaux offerts aux lieutenants-gouverneurs ou sur le traitement fiscal des subventions, entre autres choses.

44. Le cabinet d'un lieutenant-gouverneur joue un rôle important non seulement dans la gestion au quotidien des activités, mais aussi durant les périodes de transition entre deux mandats et à l'occasion des divers événements marquants qui nécessitent la présence du lieutenant-gouverneur. Les membres du personnel du cabinet d'un lieutenant-gouverneur possèdent généralement l'expérience et les connaissances de base en matière d'administration des fonctions officielles et de gestion financière. Ils peuvent ainsi fournir des avis et des conseils judicieux au lieutenant-gouverneur au moment de son entrée en fonction ou à l'occasion d'événements particuliers. Nous n'avons trouvé aucun document ni correspondance décrivant les attentes du Ministère à l'égard du cabinet du lieutenant-gouverneur en matière de gestion des fonds publics.

45. Recommandation. Patrimoine canadien devrait :

- réviser les conditions d'admissibilité à la subvention, y compris le formulaire de demande et les règles d'émission des chèques;
- établir, en collaboration avec les directeurs de cabinet des lieutenants-gouverneurs, des politiques en matière de dépenses personnelles et de dépenses à caractère officiel des titulaires de la fonction;
- mettre à jour le *Cahier d'information au lieutenant-gouverneur*, y inclure un volet sur la gestion financière et le traitement fiscal des subventions, et fournir aux lieutenants-gouverneurs et à leur cabinet une formation à ce sujet;
- s'assurer que les lieutenants-gouverneurs rendent compte publiquement de l'utilisation des fonds mis à leur disposition, et ce, en temps opportun.

Réponse du Ministère. Patrimoine canadien accepte la recommandation et donne les précisions suivantes pour chaque aspect.

Révision des conditions d'admissibilité. Une entente de subvention plus élaborée et formelle est à l'étude (dans le but de remplacer le simple échange de lettres). L'entente stipulera les dépenses admissibles dans le cadre des fonctions officielles du lieutenant-gouverneur de même que les obligations de reddition de comptes. Cette approche permettrait au Ministère de lui-même rendre compte plus clairement des catégories de dépenses prescrites par le Budget principal des dépenses.

En vertu de la nature de la corporation simple, le titulaire de la charge et la charge elle-même ne faisant qu'un, les règles d'émission des chèques n'ont qu'une influence limitée sur l'utilisation des fonds. Cependant, Patrimoine canadien imposera aux bénéficiaires d'établir un compte bancaire séparé de leurs activités personnelles et du financement provincial, ce qui permettra d'y administrer de façon séparée la subvention désignée.

Politiques en matière de dépenses et Cahier d'information au lieutenant-gouverneur. Une révision en profondeur du Cahier d'information au lieutenant-gouverneur (« briefing book ») est en cours. Le nouveau matériel guidera l'orientation du nouveau lieutenant-gouverneur du Québec. Le nouveau contenu traite de façon détaillée des dépenses admissibles à la subvention désignée, de la création de fondations au nom du lieutenant-gouverneur, du support à des causes sociales et caritatives, de campagnes de financement ainsi que des cadeaux reçus et donnés.

Des discussions sont en cours avec l'Agence canadienne du revenu dans le but de clarifier le traitement fiscal de la subvention désignée et d'inclure cette information au manuel administratif.

Depuis janvier 2007, Patrimoine canadien a mis en œuvre des moyens concrets de renforcement des capacités de la communauté des secrétaires privés (administrateurs) des lieutenants-gouverneurs. Ces efforts permettent d'ores et déjà un meilleur partage des pratiques exemplaires, des outils administratifs et des connaissances.

Patrimoine canadien développera des modules d'apprentissage pour les lieutenants-gouverneurs et leurs secrétaires privés. Ces modules guideront des sessions d'apprentissage qui seront tenues lors des rencontres régulières entre le Ministère et les secrétaires privés ou en marge des réunions annuelles des lieutenants-gouverneurs. Parmi les sujets qui seront traités en priorité, seront élaborés un module concernant les principes généraux en matière d'éthique et de conflits d'intérêts au niveau fédéral et, en collaboration avec l'Agence canadienne du revenu, un module sur le traitement fiscal de la subvention désignée.

Reddition de comptes. Les politiques du Conseil du Trésor du Canada guidant la mise en œuvre de subventions désignées décrivent ce paiement de transfert comme n'étant pas sujet aux vérifications ou à l'obligation de rendre compte. Cependant, dès 2004-2005, Patrimoine canadien imposait aux lieutenants-gouverneurs le maintien d'un cadre redditionnel afin de produire des états financiers annuels. Le Ministère explore présentement la possibilité de demander aux lieutenants-gouverneurs de développer une politique de divulgation proactive volontaire. Patrimoine canadien produira aussi un rapport annuel des dépenses des lieutenants-gouverneurs liées aux subventions désignées fédérales, lequel sera rendu public dans le site Web du Ministère. La structure du rapport sera développée en collaboration avec les cabinets des lieutenants-gouverneurs et rendue disponible au plus tard le 1^{er} juin suivant la fin de l'exercice financier faisant l'objet du rapport.

Conclusion

46. L'ancien lieutenant-gouverneur du Québec n'a pas établi les mécanismes, les contrôles financiers ou les contrôles de gestion qui auraient pu la guider dans l'utilisation des fonds publics et lui permettre de faire preuve de transparence dans ses décisions de dépenses. D'avril 1997 à la fin mars 2004, Patrimoine canadien a remboursé à l'ancien lieutenant-gouverneur des dépenses douteuses ou soumises sans pièce justificative. Ce faisant, le Ministère a approuvé implicitement les pratiques de dépenses de la titulaire. En outre, il n'a pas fourni un appui fonctionnel approprié et des lignes directrices claires lorsqu'il a mis en œuvre son nouveau programme de subvention en avril 2004.

À propos de la vérification

Objectif

Le 29 mars 2007, sur recommandation de la ministre du Patrimoine canadien et en vertu de l'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général*, Son Excellence la gouverneure générale en conseil a demandé à la vérificatrice générale du Canada :

- de faire enquête sur les fonds publics accordés du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2006 au lieutenant-gouverneur du Québec en fonction à cette date afin d'établir si la titulaire a veillé avec toute la diligence et toute la responsabilité voulues à faire adopter les mécanismes et contrôles financiers et de gestion indiqués pour surveiller la façon dont ces fonds ont été dépensés;
- de dresser un rapport sur cette enquête à l'intention de la ministre du Patrimoine canadien, et de rendre ce rapport public après l'avoir transmis à la Ministre.

Le 14 février 2007, en vertu du décret 98-2007, le gouvernement du Québec avait confié un mandat similaire au vérificateur général du Québec en lui demandant de procéder, « dans la mesure qu'il juge appropriée, à une vérification particulière concernant l'utilisation des fonds publics mis à la disposition du lieutenant-gouverneur depuis le 30 janvier 1997, date de son entrée en fonction, et qu'il remette son rapport, accompagné de ses recommandations, au gouvernement dans les meilleurs délais ».

La vérification avait pour objectif de s'assurer que les fonds publics attribués à l'ancien lieutenant-gouverneur à compter du 30 janvier 1997 ont été administrés en conformité avec les règles et conditions applicables et selon de saines pratiques de gestion.

Étendue et méthode

Les deux bureaux de vérification ont reçu des mandats à la fois distincts et complémentaires. Or, les ordres de gouvernement auxquels les deux bureaux sont rattachés œuvrent dans des champs de compétences différents et octroient chacun des ressources pour la fonction de lieutenant-gouverneur. Les deux bureaux ont convenu de coordonner leurs travaux et leurs méthodes de vérification et de partager les données recueillies tout en respectant les normes de vérification généralement reconnues. Par conséquent, nous avons jugé souhaitable d'examiner la même période que le vérificateur général du Québec (soit de 1997 à 2007) afin de présenter un tableau complet des dépenses du lieutenant-gouverneur. Les vérificateurs généraux ont toutefois convenu de faire rapport séparément de leurs constatations.

Nous avons mené nos travaux auprès du cabinet de l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec et de Patrimoine canadien. Nous n'avons pas mis en question le choix ou la nature des activités officielles (appui à des causes sociales, etc.). De plus, nous n'avons pas porté de jugement sur l'importance des dépenses engagées pour participer à de telles activités. Par ailleurs, afin de connaître leur interprétation de certains concepts ainsi que leurs pratiques de saine gestion, nous avons rencontré les lieutenants-gouverneurs de cinq autres provinces ou leurs représentants.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- l'ancien lieutenant-gouverneur du Québec ait administré les fonds reçus en conformité avec les règles et les conditions applicables;
- les dépenses aient été effectuées pour des activités liées aux fonctions officielles d'un lieutenant-gouverneur;
- les contrôles requis aient été mis en place afin que les dépenses soient effectuées selon des pratiques de saine gestion et en conformité avec les règles et conditions applicables.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent rapport ont été pour l'essentiel terminés le 18 mai 2007.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Jean Ste-Marie

Directrice principale : Aline Vienneau

Directeurs : Christine Boulanger et Richard Gaudreau

Annie Dugas

Audrey Garneau

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

