



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**LA GOUVERNANCE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DU
CANADA : OBLIGATION MINISTÉRIELLE ET
SOUS-MINISTÉRIELLE DE RENDRE DES COMPTES**

**RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT
DES COMPTES PUBLICS**

**John Williams, député
Président**

Mai 2005



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**LA GOUVERNANCE DANS LA FONCTION
PUBLIQUE DU CANADA : OBLIGATION
MINISTÉRIELLE ET SOUS-MINISTÉRIELLE DE
RENDRE DES COMPTES**

**RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT
DES COMPTES PUBLICS**

**John Williams, député
Président**

Mai 2005

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

John Williams

VICE-PRÉSIDENTS

Mark Holland
Benoît Sauvageau

MEMBRES

Dean Allison	Daryl Kramp
Gary Carr	Walt Lastewka
David Christopherson	Shawn Murphy
Brian Fitzpatrick	Borys Wrzesnewskyj
Sébastien Gagnon	

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Elizabeth B. Kingston

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Brian O'Neal
Marc-André Pigeon
Jack Stilborn

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'alinéa 108(3)g) du *Règlement*, le Comité permanent des comptes publics, après s'être penché sur la gouvernance dans la fonction publique du Canada et, plus particulièrement, sur l'obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes, a convenu de présenter ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES RECOMMANDATIONS	ix
RESPONSABILITÉ	1
OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES	1
OBLIGATION DE S'EXPLIQUER	2
UN RÉGIME EFFICACE DE RESPONSABILITÉ ET DE REDDITION DES COMPTES	2
INTRODUCTION	3
LA DOCTRINE DE LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE	4
A. Ministres.....	4
B. Sous-ministres	6
C. Conséquences	6
LE PROGRAMME DES COMMANDITES : COMMENT LES MINISTRES ET LE SOUS-MINISTRE ONT COMPRIS LEURS RESPONSABILITÉS.....	8
A. Les ministres.....	8
1. Appui au Programme	9
2. Orientation et gestion générales	9
3. Participation aux opérations.....	11
4. Les constatations de la vérificatrice générale	12
B. Le sous-ministre.....	13
LES SOUS-MINISTRES DÉTIENNENT CERTAINS POUVOIRS LÉGISLATIFS PROPRES	14
OBSERVATIONS.....	16
Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité	18
Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes.....	19

Le principe britannique des agents comptables	20
Sous-ministres canadiens en tant qu'agents comptables	23
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	26
ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS.....	33
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	35
PROCÈS-VERBAL	37

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que les sous-ministres soient désignés agents comptables chargés de responsabilités semblables à celles qui incombent aux agents comptables en Grande-Bretagne. Les éléments de ce régime comprennent, sans s'y limiter :

- Le devoir personnel de signer les comptes financiers décrits dans sa lettre de nomination;
- La responsabilité personnelle de l'ensemble de l'organisation, de la gestion et de la dotation du ministère, et des procédures financières et autres qui y ont cours;
- L'obligation de veiller à ce que la gestion financière dans l'ensemble du ministère soit de haut calibre;
- La responsabilité personnelle pour l'ensemble des pouvoirs délégués ou exercés directement;
- L'obligation de veiller à ce que les systèmes et procédures financiers favorisent une conduite efficace et économique des activités et protègent la rectitude et la régularité financières dans l'ensemble du ministère;
- L'obligation de veiller à ce que le ministère respecte les exigences du Parlement en matière de contrôle des dépenses et, en particulier, de veiller à ce que les fonds soient dépensés dans la seule mesure et aux seules fins autorisées par le Parlement¹;
- À titre d'agents comptables, les sous-ministres demeurent toujours responsables de toute négligence et de tout acte répréhensible.

RECOMMANDATION 2

Qu'à titre d'agents comptables, les sous-ministres soient tenus de rendre des comptes sur leur rendement, dans l'exercice de leurs fonctions et des pouvoirs qui leur sont

¹ Adapté de Her Majesty's Treasury, *The Responsibilities of an Accounting Officer*, Londres, R.-U.

conférés par la loi, devant le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes;

RECOMMANDATION 3

Que les procédures suivantes s'appliquent lorsque les sous-ministres (à titre d'agents comptables) sont en désaccord avec leur ministre concernant l'administration et le fonctionnement de leur ministère.

- 1. Le sous-ministre doit informer le ministre de son désaccord concernant une décision qu'entend prendre le ministre.**
- 2. Si le ministre maintient sa décision, le sous-ministre doit signifier son désaccord au ministre dans une lettre qui précise les motifs du désaccord et rappelle leur obligation d'en informer et le vérificateur général et le contrôleur général.**
- 3. Si le ministre maintient sa décision, il doit en donner instruction au sous-ministre par écrit.**
- 4. S'il en a reçu instruction par écrit, le sous-ministre doit faire parvenir des copies de la correspondance pertinente et au vérificateur général et au contrôleur général².**

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement s'efforce de maintenir les sous-ministres en poste pendant trois ans au moins, ceux-ci demeurant toujours responsables de toute négligence et de tout acte répréhensible si leur mandat dure moins des trois ans prévus.

² Adapté de *Ibid.*

LA GOUVERNANCE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA : OBLIGATION MINISTÉRIELLE DE RENDRE DES COMPTES

RESPONSABILITÉ

La responsabilité identifie le secteur de compétence d'un titulaire de charge publique (élu ou non élu); les pouvoirs précis confiés au titulaire (par la loi ou par délégation) définissent ce secteur.

Groupe de travail des sous-ministres sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique

[Pour] assumer des responsabilités, [il faut] être autorisé et habilité à agir.

C.E.S. Franks, Responsabilité et reddition des comptes pour les ministres et les sous-ministres au Canada.

Mais la responsabilité ne signifie pas que vous êtes tenu de connaître et de contrôler tout ce qui se passe en tout temps.

Arthur Kroeger

OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES

L'obligation de rendre compte est l'exercice ou la justification de la responsabilité; il s'agit notamment de rendre compte de la manière dont les responsabilités ont été exercées et dont les problèmes ont été corrigés et, selon les circonstances, d'accepter personnellement les conséquences de problèmes attribuables au titulaire ou de problèmes qui auraient pu être évités ou corrigés si celui-ci avait pris les mesures qui s'imposaient.

Groupe de travail des sous-ministres sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique

Une relation dans laquelle un individu ou un organisme a l'obligation de rendre des comptes sur ses actes et qui implique une certaine forme de délégation de pouvoirs [traduction].

International Encyclopedia of Public Policy and Administration

OBLIGATION DE S'EXPLIQUER

L'obligation de s'expliquer est le devoir d'informer et d'expliquer; cette notion exclut les conséquences personnelles qui sont associées à l'obligation de rendre compte.

Groupe de travail des sous-ministres sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique

... la responsabilité [prévoit] qu'on rende des comptes à ceux qui nous l'ont accordée.

Thomas S. Axworthy³

UN RÉGIME EFFICACE DE RESPONSABILITÉ ET DE REDDITION DES COMPTES

Voici les trois étapes essentielles d'un régime efficace de responsabilité et de reddition des comptes :

1. premièrement, la responsabilité des tâches à accomplir doit être attribuée à des personnes;
2. deuxièmement, ces personnes doivent rendre des comptes aux autorités pertinentes sur l'exercice de ces attributions;
3. troisièmement, il faut pouvoir punir ou récompenser correctement la façon dont les personnes les exercent.

C.E.S. Franks

³ Thomas S. Axworthy, *Addressing the Accountability Deficit: Why the Martin Minority Government Must Pay More Attention to the Three 'A's*, Policy Options/Options politiques, décembre 2004 — janvier 2005, p. 4.

INTRODUCTION

L'un des principaux objectifs du Comité, dans le cadre de son enquête sur le Programme des commandites qui s'est déroulée de février à mai 2004, a consisté à demander aux décideurs du gouvernement de s'expliquer, dans le cadre d'un forum public, sur les pratiques révélées par la vérificatrice générale dans son rapport de novembre 2003. Pour atteindre cet objectif, le Comité a dû s'acquitter de deux tâches majeures : la première consistait à vérifier l'exactitude du rapport de la vérificatrice générale, et le second consistait à identifier les personnes responsables afin de leur demander de s'expliquer sur leurs décisions et sur leurs actes.

Bien que certains témoins aient remis en cause le rapport déposé en novembre par la vérificatrice générale, surtout quant à l'interprétation que donnait cette dernière des faits rapportés, aucune de ces remises en cause n'a donné au Comité de raisons sérieuses de douter de l'exactitude des faits présentés dans ce rapport. Au contraire, les témoignages entendus par le Comité n'ont fait, l'un après l'autre, que confirmer le tableau du Programme des commandites, et de ces prédécesseurs, qu'avait brossé la vérificatrice générale.

Le deuxième défi que se devait de relever le Comité en matière de reddition des comptes, à savoir identifier les personnes responsables, s'est révélé beaucoup plus ardu. Comme les Canadiens qui ont suivi les audiences du Comité ont pu le constater, aucun témoin n'a voulu assumer la responsabilité des décisions et des actes sur lesquels la vérificatrice générale a attiré l'attention du Parlement et des citoyens canadiens. Comme l'a rappelé au Comité le Pr C.E.S. Franks (professeur émérite de l'Université Queen's) au terme de ces audiences publiques, le fait de constater une telle absence de volonté d'assumer, dans les faits, ses responsabilités présente à la fois un aspect négatif et un aspect positif :

L'enquête menée par le Comité des comptes publics sur l'affaire des commandites a abouti à un constat utile, mais peut-être imprévu et inattendu. Elle a permis de mettre le doigt sur une lacune cruciale responsable de tous les problèmes. En effet, pas un des nombreux témoins qui ont comparu devant le comité — anciens ministres et hauts fonctionnaires — n'a dit : « Oui, la gestion de ce programme relevait de moi et je suis donc responsable de ce qui a mal tourné ». Nous vivons sous un régime de gouvernement responsable et, de par la Constitution, quelqu'un doit être responsable et redevable devant le Parlement de ce que le gouvernement a fait ou a omis de faire. [...] L'absence de responsabilité et de reddition des comptes mise en lumière par l'enquête du Comité des comptes publics atteste l'existence de graves problèmes dans la manière dont se conçoit et s'applique la notion de responsabilité au Canada. (43:1110)*

* Témoignages 37^e législature, 3^e session.

L'obligation de rendre des comptes et la responsabilité figurent parmi les principes qui constituent le fondement de notre système parlementaire de gouvernement et le fait de découvrir que l'application de ces principes, dans la pratique, « laisse sérieusement à désirer » doit constituer pour nous un sujet de vive inquiétude. Une chose est sûre : les événements qui ont entouré le Programme des commandites ont permis de mettre à jour les graves lacunes que présente la doctrine de la responsabilité ministérielle telle qu'elle a été interprétée et mise en œuvre au Canada depuis le début de la Confédération.

Parce que ce témoignage sur la responsabilité ministérielle a été présenté au terme de l'enquête menée par le Comité sur le Programme des commandites, et parce que la question dont il traitait était à la fois d'une complexité et d'une importance extrêmes, le Comité a jugé qu'il était préférable, pour lui, de se concentrer exclusivement sur l'obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes, et d'attendre, pour formuler ses recommandations en la matière, que son rapport sur le Programme des commandites ait été déposé, ce qui vient d'être fait⁴.

Le premier témoignage entendu par le Comité au sujet de l'obligation ministérielle de rendre des comptes a été, le 3 mai 2004, celui du greffier du Conseil privé, M. Alex Himelfarb. Afin de mieux comprendre les relations existant, en termes de responsabilité et d'obligation de rendre des comptes, entre le personnel du ministre et celui de la fonction publique, le Comité a entendu deux groupes de témoins. Le premier groupe de témoins était composé de trois anciens adjoints spéciaux de l'honorable Alfonso Gagliano lorsque ce dernier était à la tête de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : M. Patrick Lebrun, Mme Joanne Bouvier et Mme Ghislaine Ippersiel, que le Comité a entendu le 2 décembre 2004. Le second groupe de témoins était composé d'anciens employés de la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC) de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : M. Mario Parent (ancien coordonnateur du Programme de publicité) et Mme Huguette Tremblay (ancienne responsable des Projets spéciaux) que le Comité a entendu le 7 décembre 2004. Le Comité a entendu le Pr Franks à deux reprises : une première fois le 6 mai 2004 et une seconde fois le 14 décembre 2004. Ce dernier a également soumis au Comité plusieurs mémoires dont certains sont cités dans le présent rapport. Pour finir, le Comité a entendu, le 21 février 2005, M. Arthur Kroeger, un ancien sous-ministre respecté et bien informé.

Le Comité tient à remercier ces témoins d'avoir partagé avec lui leurs connaissances et leur compréhension des principes de responsabilité et

⁴ Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, Neuvième rapport (38^e législature, 1^{re} session), déposé le 7 avril 2005.

d'obligation de rendre des comptes, ainsi que de l'application de ces derniers au sein du système de gouvernement canadien. Le Comité est particulièrement redevable au Pr Franks, éminent expert sur le système parlementaire canadien, de son aide généreuse.

LA DOCTRINE DE LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE

A. Ministres

Lorsqu'il a comparu devant le Comité, le 3 mai 2004, le greffier du Conseil privé, M. Alex Himelfarb, a expliqué les principes régissant la doctrine de la responsabilité ministérielle énoncés dans les guides du Bureau du Conseil privé⁵. Selon cette doctrine, les ministres sont globalement responsables, devant le premier ministre et devant la Chambre des communes, et au nom des personnes qui relèvent d'eux, de l'exercice des responsabilités qui leur sont confiées au moment de leur nomination, y compris des pouvoirs et des fonctions que le Parlement leur attribue par voie législative. Cette doctrine constitue donc un point central de l'obligation démocratique de rendre des comptes.

Dans le vaste cadre de la responsabilité ministérielle existe un domaine de responsabilité personnelle plus limité relatif aux décisions et aux actes du ministre en tant que personne (y compris aux décisions de ne pas agir). La confiance que le premier ministre et la Chambre placent en un ministre repose essentiellement sur l'exercice de ces responsabilités personnelles, définies comme suit dans la publication *Gouverner de façon responsable* :

Les ministres sont individuellement responsables, envers le Parlement et envers le Premier ministre, de leurs propres actes et de ceux de leur ministère, y compris les actes de tous les fonctionnaires qui relèvent d'eux, qu'ils en aient une connaissance préalable ou non. En pratique, cela signifie qu'en cas d'erreurs ou de fautes commises par des fonctionnaires de leur portefeuille, il incombe aux ministres de prendre rapidement les mesures nécessaires pour y remédier et de donner au Parlement l'assurance que les mesures correctives suffiront à éviter que la situation ne se répète.

Hors du cadre de la responsabilité personnelle et de celui de l'obligation de rendre des comptes, existe le domaine de ce que l'on appelle généralement l'« obligation de s'expliquer », à savoir qu'il incombe au ministre de fournir des renseignements et des explications au premier ministre et au Parlement sur des questions qui relèvent de sa compétence mais dont il n'est pas personnellement

⁵ Se reporter plus particulièrement à : Canada, Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, 2003, et à Canada, Bureau du Conseil privé, [Guide du sous-ministre](#), site Web du BCP, non daté.

responsable (c.-à-d. qui ne reflètent pas ses décisions ou ses actes). On peut citer comme exemples les organismes, conseils et commissions indépendants qui font partie du portefeuille de responsabilités du ministre, mais qui sont organisés de sorte que les pouvoirs, en matière de politique d'orientation et de gestion générale, soient placés directement entre les mains de conseils d'administration ou d'autres organismes, plutôt qu'entre celles du ministre.

B. Sous-ministres

La doctrine de la responsabilité ministérielle a des incidences sur les responsabilités incombant aux sous-ministres ainsi qu'à d'autres fonctionnaires. Traditionnellement, les sous-ministres étaient des cadres supérieurs permanents et anonymes qui servaient le ministre en place en lui donnant des conseils et en suivant les orientations que celui-ci leur donnait conformément à son pouvoir global de gestion et de direction du ministère. L'administration gouvernementale ayant élargi son champ d'activité et pris de l'expansion, les sous-ministres en sont venus à exercer de plus en plus de pouvoirs officiellement conférés aux ministres, soit par délégation, soit en vertu d'une loi qui énonce des responsabilités et des pouvoirs bien définis.

De par la loi, les sous-ministres relèvent des ministres, mais l'étendue des pouvoirs de gestion délégués dont ils disposent dans les faits est définie au paragraphe 24(2) de la *Loi d'interprétation*, qui prévoit que (sous réserve de certaines exceptions) le sous-ministre peut remplir des fonctions administratives, législatives ou judiciaires que le ministre doit ou peut exercer. En ce qui concerne la gestion financière, la *Loi sur la gestion des finances publiques* confère aux sous-ministres de vastes responsabilités à l'égard des fonds et des biens publics (voir plus bas).

C. Conséquences

Lors de son premier témoignage, le Pr Franks a attiré l'attention du Comité sur les quatre conséquences que l'on pouvait tirer de la doctrine de la responsabilité ministérielle, telle que précédemment définie, et qui jettent un éclairage révélateur sur les observations faites, au sujet de leur rôle, par les ministres et les sous-ministres qui ont comparu devant le Comité dans le cadre des audiences consacrées au Programme des commandites.

La première de ces conséquences est que seul le ministre actuellement en place exerce les responsabilités rattachées à son poste et a l'obligation de rendre des comptes au Parlement sur l'exercice de ces dernières. Les anciens ministres ne sont plus responsables, au sens particulier du mot qu'implique la doctrine de la responsabilité ministérielle, et n'ont donc pas à répondre de leurs actes devant le

Parlement, bien qu'ils puissent témoigner devant un comité à titre de citoyen. Les ministres actuels n'ont pas non plus à répondre devant le Parlement des décisions et des actes d'anciens ministres, mais ils conservent l'obligation de s'expliquer (c.-à-d. de fournir des renseignements et des explications) à leur égard. Par conséquent, personne ne peut, après qu'un ministre a quitté son portefeuille, être tenu responsable par le Parlement de ce qui a été fait pendant le mandat de ce ministre.

Dans notre système parlementaire, il est impossible de contraindre les ministres à rendre des comptes. Lorsqu'il est incapable de faire rendre des comptes à la personne qui occupait le poste de ministre au moment où de mauvaises décisions ont été prises et où des gestes répréhensibles ont été posés, le Parlement n'a d'autre choix, pour obtenir la reddition de comptes, que de retirer son soutien — sa confiance — au gouvernement dont faisait partie le ministre sortant. L'exercice de ce pouvoir ne serait sensé que dans le contexte d'un gouvernement minoritaire, où il ne serait utilisé que de façon sélective, permettant aux personnes directement ou indirectement responsables de transgressions mineures, mais néanmoins importantes, d'éviter de rendre des comptes. Avec un gouvernement majoritaire — compte tenu de la forte discipline de parti qui règne au Canada — les tentatives de vote de censure seraient inutiles.

La deuxième conséquence est que les ministres ont, envers le Parlement, une obligation de fournir des explications, mais non une obligation réelle de rendre des comptes, sur les activités des organismes non ministériels et des autres entités indépendantes exerçant des pouvoirs qui leur ont été conférés par la loi. Ce sont les dirigeants de ces organismes qui doivent répondre de l'exercice de ces pouvoirs et qui en sont responsables devant le Parlement par l'intermédiaire du ministre, et non directement devant le ministre.

La troisième conséquence porte sur la responsabilité des sous-ministres. Selon la doctrine, les sous-ministres sont généralement responsables devant le ministre et devant le premier ministre (qui les nomme). Ils ont également tout un éventail de responsabilités clairement définies envers le Conseil du Trésor, par exemple, au regard des pouvoirs qui leur sont conférés (entre autres) par la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur les langues officielles*, ou envers la Commission de la fonction publique dans le cas des sous-ministres qui se voient déléguer des pouvoirs en matière de ressources humaines. Les sous-ministres ont, envers le Parlement et envers ses comités, une obligation de s'expliquer (c.-à-d. qu'ils doivent leur fournir des renseignements et des explications), mais ce sont les ministres qui ont l'obligation politique de rendre des comptes sur la gestion et sur la direction des ministères et, notamment, sur l'exercice des pouvoirs statutaires conférés aux sous-ministres. Il s'agit donc là d'un cas de figure différent de celui de la responsabilité qui est celle des ministres au regard des organismes

non ministériels, laquelle est limitée, tout comme est limité le pouvoir que les ministres peuvent exercer sur ces organismes.

La quatrième conséquence porte sur la responsabilité des ministres au regard des erreurs et des écarts de conduite commis par des fonctionnaires. Les ministres se doivent d'intervenir rapidement pour y remédier et de fournir au Parlement l'assurance que les mesures correctives voulues ont été prises. Ils ont l'obligation de rendre des comptes sur les actes des fonctionnaires si ces derniers traduisent d'une façon générale l'orientation du ministère, tout comme ils ont également l'obligation de rendre des comptes sur les mesures prises, et sur celles qui ne l'ont pas été, pour prévenir des erreurs ou des écarts de conduite raisonnablement prévisibles, mais ils n'ont toutefois pas l'obligation personnelle de rendre des comptes sur les erreurs et sur les écarts de conduite des fonctionnaires.

Le Pr Franks a résumé comme suit l'effet combiné des quatre conséquences de la doctrine de la responsabilité ministérielle sur lesquelles il avait attiré l'attention du Comité :

L'interprétation du Bureau du Conseil privé signifie qu'aucun ministre actuel ou ancien ne doit répondre devant le Parlement des problèmes survenus durant le mandat d'un prédécesseur. Responsabilité et reddition des comptes sont liées à la charge et à son titulaire actuel. Les ministres ne sont pas responsables quand des fonctionnaires commettent une faute. Plus important encore dans l'affaire des commandites, les sous-ministres doivent rendre des comptes au gouvernement — c'est-à-dire au ministre, au premier ministre et au Conseil du Trésor, mais pas au Parlement — des fonctions de gestion cruciales qui leur sont confiées en exclusivité par la loi. (43:1115)

LE PROGRAMME DES COMMANDITES : COMMENT LES MINISTRES ET LE SOUS-MINISTRE ONT COMPRIS LEURS RESPONSABILITÉS

Au cours de son examen du Programme des commandites, le Comité s'est arrêté en particulier à la conduite des ministres de Travaux Publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), l'hon. Diane Marleau et l'hon. Alfonso Gagliano, et du sous-ministre (de TPSGC) Ranald Quail. Ce sont les décideurs directement associés au Programme des commandites au cours de la période visée par le rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale. Toutefois, dans les témoignages recueillis sous serment par le Comité et que celui-ci considère comme ayant été présentés de bonne foi, aucune de ces personnes n'a accepté d'être tenue responsable des problèmes recensés par la vérificatrice générale.

* Témoignages 37^e législature, 3^e session.

De toute évidence, il a eu une rupture dans le processus de l'obligation démocratique de rendre des comptes que la doctrine de la responsabilité ministérielle est censée matérialiser. Il y a lieu de se demander sérieusement, toutefois, si le problème dépend des gens dont la conduite devrait refléter la doctrine, ou plutôt de la doctrine elle-même. Est-ce que l'une ou l'autre de ces personnes n'a pas satisfait aux exigences d'une doctrine qui demeure claire et raisonnable, ou est-ce que leur conduite suggère que la doctrine elle-même est confuse ou inapplicable et doit être révisée?

A. Les ministres

Comme l'exige la doctrine de la responsabilité ministérielle, les ministres Marleau et Gagliano ont accepté la responsabilité pour leur rôle d'orientation du Programme des commandites et ils ont continué à se dire convaincus de l'importance des efforts du gouvernement pour rendre la présence fédérale plus visible au Québec dans la foulée du référendum de 1995.

1. Appui au Programme

Lors de sa comparution du 25 mars 2004 devant le Comité, Mme Marleau a déclaré ce qui suit :

Je confirme que j'ai approuvé, avec le premier ministre, une présentation au Conseil du Trésor en novembre 1996 visant à fournir les sommes nécessaires pour promouvoir l'identité canadienne. Je continue à croire, comme je le croyais alors, à l'importance de veiller à ce que les Canadiens soient conscients du rôle que joue le gouvernement dans leur vie de tous les jours. (15:1205)

M. Gagliano a également confirmé son appui à la continuation du Programme, bien que ses commentaires à l'intention du Comité aient porté principalement sur les limites imposées aux ministres dans l'exercice de leurs responsabilités au sein de ministères complexes et qu'il ait souligné avoir « hérité » du Programme (c.-à-d. que celui-ci était déjà opérationnel lorsqu'il a assumé ses fonctions) :

L'objet du Programme était excellent. Il consistait effectivement à préserver l'unité du pays. Il s'agissait d'une stratégie d'unité nationale [...] (10:1025) *

* Témoignages 37^e législature, 3^e session.

2. Orientation et gestion générales

Compte tenu de la priorité accordée aux dossiers de l'unité nationale à cette époque ainsi que de la responsabilité ministérielle générale en matière de gestion et d'orientation, il est compréhensible que les ministres ne se soient pas contentés de donner un feu vert général au ministère concernant le Programme de commandites, pour ensuite passer à autre chose. Ils ont voulu s'assurer de la concrétisation des objectifs du Programme.

Après avoir signé la présentation au Conseil du Trésor réclamant le financement initial, l'hon. Diane Marleau s'en est remise essentiellement à la délégation de pouvoirs aux responsables du Ministère. D'après son témoignage, le directeur exécutif du Programme à cette époque, M. Charles Guité, l'a approché pour obtenir sa participation directe et elle lui a répondu de suivre la filière hiérarchique. (15:1220) * En outre, le Comité a recueilli le témoignage de représentants du Ministère qui ont indiqué que, pendant le mandat de Mme Marleau comme ministre, M. Guité recevait des instructions politiques du Cabinet du premier ministre (principalement de M. Pelletier), bien que Mme Marleau ait nié avoir été au courant de cette relation. (15:1225) *

M. Gagliano semble avoir pris une part beaucoup plus active au Programme, d'après son propre résumé de la situation :

Je peux résumer mes activités reliées au Programme de commandites ainsi: lorsque j'ai été avisé d'un problème, j'ai essayé de le régler, et lorsque je n'en étais pas avisé, j'étais impuissant [...]

Plus particulièrement, dans le cas du Programme de commandites, j'ai posé les gestes suivants:

J'ai hérité du programme des communications, le ministre des Travaux publics s'étant vu conférer cette responsabilité, le 23 juin 1994, par une décision du Conseil du Trésor. Le programme a fait l'objet d'au moins deux révisions par le Conseil du Trésor.

À mon arrivée à la tête du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, en 1997, j'ai révisé et suivi les recommandations du Secrétariat du Conseil du Trésor. Celles-ci comprenaient la réorientation du processus d'achat au sein du ministère.

J'ai été témoin de l'organisation du Service de coordination des communications. Cette organisation était rendue nécessaire par la privatisation du Groupe Communication Canada, qui laissait un certain nombre de programmes orphelins dans divers ministères. La politique du

* Témoignages 37^e législature, 3^e session.

gouvernement voulait que les communications soient réunies sous une seule et même autorité.

En août 1998, j'ai signé une soumission au Conseil du Trésor afin de créer le poste de sous-ministre adjoint, gouvernement du Canada, Services de coordination des communications, afin que le titulaire de ce poste m'assiste en ma capacité de président du comité du Cabinet chargé des communications. Cette soumission a été approuvée en septembre.

J'ai commandé la vérification de la gestion des commandites à la Direction générale des services de coordination des communications, ce qui a donné lieu au rapport du 31 août 2000, dont la principale constatation se lit comme suit:

Le processus de sélection retenu par la DGSCC pour choisir les firmes de communications et l'agence de distribution ne respectait pas l'esprit ni la lettre des règles et directives établies par le Conseil du Trésor.

Après la présentation de ce rapport, j'ai demandé au vérificateur si je devais appeler la police, mais je me suis fait dire que les problèmes étaient de nature administrative et non criminelle. J'ai immédiatement ordonné un arrêt du Programme de commandites jusqu'à ce qu'un nouveau plan d'action des gestionnaires soit conçu et mis en place.

Le nouveau plan d'action des gestionnaires a été mis en place à la fin de 2000 ou au début de 2001. De nouvelles firmes de communication ont été choisies à la suite d'un nouveau concours, et le programme a recommencé, le tout selon les normes du Conseil du Trésor.

En 2001, le conseiller en éthique, à qui j'avais demandé de réviser le contenu de quelques-uns des contrats de publicité qui avaient été donnés à Groupaction et à Groupe Everest, a émis un rapport dans lequel il a conclu que je n'avais pas participé à l'octroi desdits contrats, mais que j'avais simplement approuvé la recommandation du comité de sélection afin de me conformer aux exigences liées au pouvoir de signature.

Durant la même année, j'ai combiné le Bureau d'information du Canada et la Direction générale des services de coordination des communications. J'ai fait cela parce que je voulais séparer les personnes en charge des programmes de celles qui octroyaient les contrats. Effectivement, il s'agissait d'une tentative de remettre les choses telles qu'elles étaient avant 1994. (10:0930) *

3. Participation aux opérations

En plus de donner une orientation générale, un ministre peut s'acquitter de ses responsabilités en intervenant directement dans les décisions qui touchent un

* Témoignages 37^e législature, 3^e session.

programme ou une activité. L'absence de critères axés sur l'optimisation des ressources ainsi que lignes directrices précises sur le choix des commandites, mentionnée par la vérificatrice générale et confirmée par les témoignages consignés au Neuvième rapport du Comité, aurait augmenté la probabilité d'une participation du ministre et de son cabinet aux opérations. La raison tient à ce qu'un ministre, voulant donner une orientation particulière aux opérations à cause de l'importance perçue du dossier, n'aurait rien sur quoi s'appuyer si ce n'est intervenir dans la prise de décisions individuelles sur les commandites.

Mme Marleau ne semble pas être intervenue sur le plan opérationnel. Toutefois, tant M. Gagliano que les responsables du Programme des commandites au cours de son mandat de ministre ont témoigné du fait que celui-ci et son cabinet sont intervenus dans le choix d'événements particuliers à commanditer (mais non, a-t-on soutenu, dans le choix des agences qui ont été financées). M. Gagliano a indiqué ce qui suit :

Pour ce qui est des directives que j'ai données, je pense avoir été clair hier — oui, les directives sur la politique. La politique était que nous devons avoir une visibilité au bon moment. Nous parlions d'événements sportifs, de festivals — des activités qui surviennent dans le temps. Nous vivions également dans un environnement très concurrentiel, parce que le gouvernement du Québec de l'époque ne voulait pas que le gouvernement fédéral s'affiche nulle part au Québec. Mais je n'ai donné que des directives concernant la politique. Oui, j'ai discuté des événements, mais je ne suis jamais intervenu dans l'attribution des contrats ou dans la gestion des agences — ce sont les fonctionnaires. (11:0955) *

Le témoignage des responsables donne une image quelque peu différente de la nature de cette participation. Par exemple, une personne employée au cours du mandat de M. Tremblay en tant que directeur exécutif (il a succédé à M. Guité) a mentionné au Comité :

Je me rappelle qu'à quelques occasions M. Tremblay a exprimé son opinion au bureau en disant que le bureau du ministre ne nous laissait pas faire notre travail, qu'il s'ingérait assez souvent dans les activités quotidiennes du Programme de commandites. (15:0955) *

4. Les constatations de la vérificatrice générale

En ce qui concerne les problèmes mis au jour par les vérifications internes et dans le rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale, tant Mme Marleau que M. Gagliano ont refusé d'être tenus responsables. Les deux ministres ont affirmé s'en être remis, de manière implicite, aux responsables ministériels pour l'exécution de leurs directives, selon les exigences établies au sein du Ministère et

* Témoignages 37^e législature, 3^e session.

du Conseil du Trésor et conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et à d'autres dispositions législatives.

Mme Marleau a fait valoir ce qui suit au Comité :

À mon arrivée au ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, j'ai dit clairement aux fonctionnaires que tant que je serai à ce poste tous les protocoles et règles de contrôle des dépenses et de transparence seraient respectés. Parce que l'intégrité était le mot d'ordre lorsque je dirigeais des ministères, je suis fière de ce que j'ai accompli. (15:1205) *

M. Gagliano a pour sa part déclaré :

Si vous examinez les documents du Cabinet que vous avez devant vous, il est toujours mentionné que cet argent était censé être dépensé en conformité avec la *Loi sur la gestion des finances publiques* et avec les lignes directrices du Conseil du Trésor. Nul n'a jamais donné l'ordre à quiconque de faire autrement. (10:1025) *

Vous savez, je comptais sur la vigilance du sous-ministre. En fait, le ministère est géré par le sous-ministre.

Si je puis me permettre une simple comparaison, le ministre est comme le président d'un conseil d'administration, et le sous-ministre en est le directeur général. (10:1200) *

M. Gagliano a également souligné qu'il s'empressait de s'acquitter de sa responsabilité ministérielle d'agir lorsque des problèmes étaient relevés : « Oui, il y avait des problèmes. Toutefois, lorsque nous avons constaté ces problèmes, nous avons pris des mesures immédiates, et les problèmes ont été corrigés. C'est-là le rôle d'un ministre, Vous ne pouvez corriger des choses dont vous n'êtes pas au courant. » (10:1005) *

B. Le sous-ministre

Les sous-ministres ont une double responsabilité. Tout d'abord, ils sont généralement responsables de fournir des avis et conseils et d'appliquer les directives d'orientation de leur ministre et du premier ministre, qui est responsable de leur nomination. Deuxièmement, ils assument tout un éventail de responsabilités législatives plus précises, dont celles décrites ci-après.

* Témoignages 37^e législature, 3^e session.

Puisque M. Quail, sous-ministre en poste au cours de la période visée par le rapport de la vérificatrice générale, était comptable aux ministres Marleau et Gagliano, leur évaluation de son rendement est pertinente dans tout examen de l'exercice de sa responsabilité générale en tant que sous-ministre.

Mme Marleau a fait l'évaluation suivante de son travail :

J'ai constaté qu'il était un sous-ministre extrêmement bon, extrêmement compétent. Ma collaboration avec lui à l'époque ne se définit qu'en termes positifs. C'est tout. (15:1240) *

J'aimerais également ajouter que j'ai eu une excellente relation de travail avec M. Ran Quail tout le temps que j'ai été ministre des Travaux publics. J'ai énormément de respect pour son intégrité et pour l'excellence de ses compétences de sous-ministre. (15:1210) *

M. Gagliano a aussi exprimé une opinion favorable :

Je tiens à dire que j'entretenais de bonnes relations avec le sous-ministre de l'époque. Je le voyais régulièrement. (10:1035) *

M. Quail n'a pas offert de témoignage exhaustif sur les responsabilités respectives des ministres et des sous-ministres, mais un de ses commentaires fait ressortir clairement l'importance accordée par le sous-ministre à la prestation de conseils et à la mise en œuvre des directives ministérielles :

... il s'agit d'une situation difficile, cette interface entre ministres et sous-ministres. Dans ce cas particulier, vous donneriez votre avis au ministre, et si le ministre décidait vouloir aller de l'avant, vous iriez de l'avant. C'est le modèle en question. Si vous pensez que certaines questions dépassent votre champ de compétences et celui du ministre et du ministère, j'imagine que vous pourriez parler au greffier [du Conseil privé], si vous le souhaitez. (07:1200) *

Cette approche de ses responsabilités transparaît clairement dans son compte rendu des origines du Programme des commandites, où l'accent est mis sur la priorité de l'action gouvernementale et la nécessité de réagir sur un mode urgent :

J'ai expliqué plus tôt la façon dont nous avons examiné et géré 99 p. 100 des activités du ministère. Pour ce qui est de la situation de la DGSCC [Direction générale des services de coordination des communications], les présentations, comme je l'ai fait remarquer, étaient signées par le ministre

* Témoignages 37^e législature, 3^e session.

et le premier ministre. On y signalait les défis qui, d'après le gouvernement, devaient être relevés. (07:1055) *

Écoutez, la présentation a été signée par le ministre. Elle a été signée par le premier ministre. C'était sur ordre du gouvernement que le gouvernement voulait faire avancer ce dossier. C'était une situation urgente. (07:1150) *

M. Quail n'a pas établi à cet égard de rapprochement avec la doctrine de la responsabilité du ministre et du sous-ministre, mais, dans sa réponse aux questions concernant la relation de travail directe entre le ministre Gagliano et le directeur exécutif du Programme des commandites, il était évident qu'il percevait une tension entre son obligation générale d'appliquer les directives d'orientation du ministre et ses responsabilités plus particulières touchant les pratiques de gestion et d'administration :

Bien sûr, c'est une situation très difficile pour un sous-ministre dans ses relations avec le ministre. Vous pouvez toujours dire au ministre qu'il ne peut s'adresser à ce groupe en particulier, qu'il doit passer par vous. Je ne l'ai pas fait. Le ministre voulait se charger des discussions. Il voulait s'en occuper. C'était sa responsabilité. Il avait signé les présentations et il avait l'approbation directe pour agir. (07:1115) *

LES SOUS-MINISTRES DÉTIENNENT CERTAINS POUVOIRS LÉGISLATIFS PROPRES

En tant qu'administrateurs en chef des ministères, les sous-ministres se voient déléguer certains pouvoirs, tout en étant investis en propre d'autres pouvoirs. Parmi les principaux documents habilitants, il y a la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) qui confère directement aux sous-ministres d'importants pouvoirs, comme le signale le Bureau du Conseil privé :

Les pouvoirs et responsabilités qui sont spécifiquement attribués aux sous-ministres en matière de gestion financière dans le cadre de la [*Loi sur la gestion des finances publiques*] comprennent :

- Au début de chaque exercice ou à tout autre moment fixé par le Conseil du Trésor, préparer une répartition du crédit ou du poste en affectation (paragraphe 31(1));
- Veiller, grâce à la mise en œuvre d'un système adéquat de contrôles et de vérifications, à ce que les affectations prévues dans une répartition approuvée par le Conseil du Trésor ne soient pas dépassées (paragraphe 31(3));

* Témoignages 37^e législature, 3^e session.

- Établir des méthodes de contrôle et de comptabilisation des engagements financiers imputables sur le crédit ou le poste visé (paragraphe 32(2));
- Fournir les attestations nécessaires aux paiements (article 34); et
- Tenir de bons inventaires des biens publics placés sous la responsabilité de son ministère et se conformer aux règlements du Conseil du Trésor régissant la garde et le contrôle de ces biens. (article 62)⁶.

Les sous-ministres exercent également d'autres pouvoirs directement attribués, outre ceux définis dans la LGFP. Comme le signale encore une fois le Bureau du Conseil privé :

Les responsabilités portant sur la gestion du personnel dans la fonction publique, dont les nominations, les relations entre l'employeur et les employés et l'organisation des ministères sont attribuées directement à l'administrateur général plutôt qu'au ministre⁷.

Outre ces responsabilités, les sous-ministres exercent des pouvoirs législatifs propres en vertu de la *Loi sur les langues officielles*.

Il convient de noter également qu'un nombre important de politiques du Conseil du Trésor, y compris la Politique sur la vérification interne, investissent directement les sous-ministres de responsabilités. En règle générale, lorsque le Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor mette à exécution ses politiques, la réponse est que les sous-ministres — et non le Secrétariat — assument individuellement au sein de leur ministère la responsabilité de la mise en œuvre des politiques et lignes directrices des organismes centraux.

Ces observations suggèrent la question suivante : quels comptes les sous-ministres sont-ils tenus de rendre pour l'exercice des pouvoirs qui leur sont exclusifs? Le Bureau du Conseil privé offre une réponse :

Les sous-ministres et d'autres fonctionnaires se présentent devant les comités du Parlement *au nom de leur ministre* afin de répondre aux questions sur le rendement de leur ministère ou de fournir à cet égard des renseignements que le ministre ne pourrait raisonnablement fournir lui-même en raison de certains détails ou du niveau de complexité⁸.

⁶ Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre*, p. 9-10.

⁷ *Ibid.*, p. 10.

⁸ *Ibid.*, p. 15. Italique ajouté.

Les Canadiens qui ont suivi le travail d'enquête du Comité sur le Programme des commandites sauront que la vérificatrice générale et le Comité ont fortement critiqué le fait que le directeur exécutif de la Direction générale des services de coordination des communications (M. Guité) certifiait couramment des contrats pour paiement, indiquant que les services avaient été rendus, et ce même en l'absence de toute preuve tangible. Par cette certification, M. Guité exerçait en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (article 34) un pouvoir qui lui était délégué par le sous-ministre. Par ailleurs, la création de la DGSCC, la décision de ne pas retirer les activités d'approvisionnement à cette dernière pour les remettre aux services réguliers du Ministère ainsi que la promotion de M. Guité au niveau EX et à un poste de sous-ministre adjoint sont des mesures qui ont toutes été prises sous l'autorité du sous-ministre — et pourtant, M. Quail a déclaré dans son témoignage qu'elles l'avaient été sur l'ordre du ministre. De son côté, l'ex-ministre Gagliano s'est à maintes reprises attribué le mérite de mesures correctives tout en ne cessant de blâmer les fonctionnaires pour les erreurs de gestion, ou bien il a fait valoir qu'il n'était simplement pas au courant d'actes répréhensibles parce que les fonctionnaires ne l'en avaient pas informé⁹.

À cause de la façon dont le Bureau du Conseil privé interprète et applique la doctrine de l'obligation ministérielle de rendre des comptes, toutefois, il y avait de la confusion quant à savoir qui devrait assumer la responsabilité ultime — et donc rendre compte — de la façon dont ces pouvoirs sont exercés. Au cours de sa première comparution devant le Comité, le Pr Franks a indiqué que « les sous-ministres doivent rendre des comptes au gouvernement — c'est-à-dire aux ministres, au premier ministre et au Conseil du Trésor, mais pas au Parlement — des fonctions de gestion cruciales qui leur sont confiées en exclusivité par la loi ». (43:1115) * De l'avis du Comité, cet arrangement constitue une lacune majeure en ce sens que la personne chargée de gérer les ressources humaines et financières du ministère et d'exercer les pouvoirs législatifs connexes (le sous-ministre) n'a pas à rendre de comptes à la source ultime de ces pouvoirs et de l'approbation des crédits ministériels annuels — le Parlement du Canada.

OBSERVATIONS

Le Comité a commencé son enquête sur l'obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre compte en posant la question suivante : « Une ou plusieurs de ces personnes [en position d'autorité à l'égard du Programme de commandites] a-t-elle failli à répondre aux exigences d'une doctrine qui continue d'être claire et raisonnable, ou leur conduite laisse-t-elle entendre que la doctrine même n'est ni claire ni pratique et doit être revue? » Il est maintenant temps de revenir sur cette question.

⁹ Voir le témoignage cité dans le Neuvième rapport du Comité, 38^e législature, 1^{re} session.

* Témoignages 37^e législature, 3^e session.

Réfléchissant au témoignage des témoins précédents devant le Comité, le Pr Franks a conclu que la doctrine actuelle de responsabilité ministérielle (et le rôle implicite des sous-ministres) était clairement reflétée, de même que ses lacunes :

je pourrais conclure que l'interprétation que fait le Bureau du Conseil privé de la responsabilité et de la reddition de comptes dans notre régime parlementaire comporte bien trop de lacunes, d'ambiguïtés et de contradictions, et que le système donne des résultats insatisfaisants pour le Parlement et pour la population.

Il serait difficile d'esquiver davantage la responsabilité et l'obligation de rendre compte, ou d'estomper davantage les limites de responsabilité entre les ministres et les sous-ministres que cela n'a été le cas dans l'affaire des commandites, comme l'a démontré le Comité. (43:1120) *

Après avoir souligné que les événements entourant le Programme de commandites ont exposé de graves faiblesses dans l'interprétation et l'application actuelles de la responsabilité et de la reddition de comptes ministérielles et sous-ministérielles, le Pr Franks a proposé une solution :

Si le Canada adoptait le principe de l'agent comptable [suivant une pratique établie depuis longtemps au Royaume-Uni], le Comité des comptes publics et les Canadiens en général sauraient au moins qui est responsable et qui doit rendre compte de ces actes. Le moins qu'on puisse dire, c'est que cela serait une amélioration considérable. (43:1120) *

Le Pr Franks a fait valoir que le taux de roulement élevé parmi les ministres et les sous-ministres canadiens exacerbait les lacunes dans l'interprétation et la pratique canadiennes de la doctrine de reddition de comptes. Ce phénomène gêne la capacité fonctionnelle de prise en compte et le sens des responsabilités. Sa solution :

Il existe un meilleur moyen. La Grande-Bretagne a une façon tout à fait différente de concevoir la responsabilité et la reddition de comptes au Parlement relativement à l'administration et à l'emploi des fonds publics. En Grande-Bretagne, les administrateurs permanents (*permanent secretaries*) des ministères — l'équivalent de nos sous-ministres — sont désignés comme « agents comptables » et sont personnellement et entièrement responsables des opérations financières, y compris des questions de prudence, de probité, de légalité et d'optimisation des ressources, à moins que leurs décisions n'aient été explicitement annulées par écrit par le ministre dont ils relèvent. Cette responsabilité des agents comptables est personnelle et leur reste attachée même s'ils changent de poste ou prennent leur retraite. La responsabilité incombe au ministre ou au sous-ministre mais pas aux deux. Et pas à ni l'un ni l'autre. Cela fait plus d'un siècle que le Comité des comptes publics britannique peaufine l'application du principe des agents comptables.

* Témoignages 37^e législature, 3^e session.

Cette démarche a été recommandée pour le Canada par la Commission Lambert sur la gestion financière et l'imputabilité, mais le gouvernement n'en a pas voulu, en partie faute de bien comprendre ce dont il s'agit. (43:1115) *

Par le passé, d'autres observateurs ont commenté les lacunes entre la doctrine et la pratique, prédominantes, de reddition de comptes ministérielle et les complexités du gouvernement moderne, et ont recommandé l'adoption du principe de l'agent comptable pour clarifier les axes de reddition de comptes et de responsabilité. La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité a été parmi les premiers à le faire, vers la fin des années 1970.

Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité

Comme en a témoigné le Pr Franks, le projet de conférer aux sous-ministres canadiens la responsabilité directe de l'administration de leur ministère et de les en tenir responsables n'est pas récent. En 1979, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert) a fait les commentaires suivants dans son rapport final :

En dépit de cette gamme de possibilités d'imputabilité [...], les sous-ministres ne sont pas tenus régulièrement imputables, de façon systématique et cohérente, en ce qui a trait à la gestion des programmes et à l'administration du ministère¹⁰

Pour pallier cette lacune, les commissaires ont recommandé que :

[I]e sous-ministre soit tenu à rendre compte directement de l'exercice des responsabilités qui lui ont été confiées et déléguées au comité parlementaire le plus immédiatement concerné par le rendement administratif, le Comité des comptes publics¹¹.

Les commissaires ont expliqué que la doctrine de la reddition de comptes ministérielle, tout aussi utile et cruciale qu'elle soit, ne devrait pas éviter aux personnes qui assument une responsabilité administrative et fonctionnelle directe d'être tenues responsables de leurs actes :

La doctrine de la responsabilité ministérielle comporte plusieurs avantages puisqu'elle permet d'identifier le responsable des décisions, c'est-à-dire le ministre, et procure une tribune, c'est-à-dire le Parlement, où il doit rendre compte publiquement de son administration. Néanmoins, ce mécanisme

¹⁰ Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final*, mars 1979, p. 216.

¹¹ *Ibid.*, p. 216.

précieux pour la réalisation d'un gouvernement imputable ne doit pas devenir un obstacle à l'imputabilité de ceux qui agissent en vertu de la délégation de pouvoirs, les fonctionnaires des ministères et des organismes¹².

Loin de demander qu'on laisse tomber la doctrine de la reddition de comptes ministérielle, les commissaires militaient pour qu'on la renforce en l'alignant plus précisément sur l'auteur véritable de la responsabilité. Ils ont écrit :

Notre recommandation qui ferait porter directement sur les sous-chefs la responsabilité du fonctionnement administratif a pour but de libérer en partie les ministres des soucis du détail administratif tout en leur conservant la responsabilité finale de l'élaboration et de l'application des politiques¹³.

En conséquence, ils ont formulé une seconde recommandation accompagnant la première :

[Que] le sous-ministre en tant que chef de l'administration rende compte de l'exécution des devoirs spécifiques qui lui ont été délégués ou désignés devant le comité parlementaire responsable de la vérification des dépenses du gouvernement, c'est-à-dire le Comité des comptes publics¹⁴.

Si elles avaient été adoptées, ces deux recommandations auraient tenu les sous-ministres responsables devant le Comité permanent des comptes publics des fonctions qui leur ont été attribuées et déléguées et de l'administration de leur ministère. Fait digne de mention, la Commission royale a demandé que les sous-ministres rendent des comptes **devant** le Comité des comptes publics plutôt qu'**à** celui-ci¹⁵ et que le ministre demeure responsable en dernier lieu de la politique et de sa mise en œuvre. Aucune des deux recommandations n'a été acceptée.

Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes

En 1985, la question a de nouveau été étudiée, cette fois par un comité de la Chambre, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (Comité McGrath), lequel a signalé ce qui suit :

¹² *Ibid.*, p. 424.

¹³ *Ibid.*, p. 427.

¹⁴ *Ibid.*, p. 427.

¹⁵ Rendre des comptes à quelqu'un ou à quelque chose dénote la capacité d'approuver l'exécution, et cette capacité est absente d'une relation qui concerne la reddition de compte *devant* quelqu'un ou quelque chose.

La responsabilité individuelle du ministre s'étend à l'administration du ministère dont il a la charge. Mais il n'est plus raisonnable de dire qu'un ministre doit être tenu responsable lorsque, sans qu'il n'y soit pour rien, ses hauts fonctionnaires abusent de leurs pouvoirs¹⁶.

La notion qu'un ministre puisse continuer d'avoir une connaissance approfondie du fonctionnement quotidien de son ministère et, par conséquent, être tenu responsable des mesures opérationnelles et administratives était peut-être valable au XIX^e siècle, mais plus de nos jours. Comme l'ont fait remarquer les membres du Comité :

La notion selon laquelle le ministre doit être responsable de tout ce qui se passe dans son ministère était peut-être réaliste à une certaine époque, mais elle a depuis longtemps cessé de refléter la réalité. Comme le ministre ne peut absolument pas être au courant de tout, la doctrine de la responsabilité ministérielle limite la responsabilité de celui qui devrait être tenu responsable, à savoir le plus haut fonctionnaire du ministère¹⁷.

Pourtant, vingt ans plus tard, on n'aperçoit aucun changement dans la façon d'interpréter la doctrine de la reddition de comptes ministérielle, et, par conséquent, le Comité des comptes publics n'a pu obtenir d'attestation claire de la responsabilité de l'administration du Programme de commandites, et donc identifier un responsable.

Le principe britannique des agents comptables

Comme tout le monde le sait, la démocratie parlementaire façon Westminster a pris naissance et évolué au Royaume-Uni, et de même que la doctrine de la reddition de comptes ministérielle. Ce système, avec ses doctrines et ses pratiques, a formé le modèle des phases subséquentes des gouvernements coloniaux en Amérique du Nord britannique, et c'est ce modèle que l'on a adopté à l'époque de la Confédération pour le régime canadien de gouvernement représentatif.

Au cours des années qui ont suivi la Confédération, le régime britannique a évolué et acquis une nature propre qui n'est pas reflétée au Canada.

En 1866, la *Loi sur l'échiquier et la vérification des comptes publics* a créé un nouveau poste, celui « d'agent comptable », bien que ce terme ne soit pas entré

¹⁶ Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes*, juin 1985, p. 20–21.

¹⁷ *Ibid.*, p. 21.

dans l'usage avant 1872¹⁸. Par suite de ces mesures, les secrétaires permanents britanniques (équivalant aux sous-ministres) ont été désignés comme agents comptables pour leur ministère. Ils sont ainsi chargés de l'administration financière des ministères et en sont tenus responsables par le Comité des comptes publics.

Soulignons que ce changement n'a pas compromis la doctrine de la reddition de comptes ministérielle. On dit aux administrateurs permanents britanniques qu'il doivent combiner leurs fonctions en tant qu'agents comptables et leur :

devoir de servir le ministre de tutelle de leur ministère, à qui ils rendent compte et de qui ils tiennent leur autorité. Le ministre, à son tour, rend compte au Parlement des politiques, des mesures et de la conduite du ministère¹⁹ [traduction].

Les agents comptables sont personnellement responsables de :

l'organisation, de la gestion et de la dotation globales du ministère et des procédures à l'échelle du ministère, le cas échéant, pour les questions financières et autres. [Il] doit faire en sorte que la gestion financière de l'ensemble du ministère soit de haute qualité, que les systèmes et mécanismes financiers favorisent le déroulement efficace et économique des travaux et préservent la rectitude et la régularité financières dans tout le ministère, et que l'on prenne pleinement en compte l'aspect financier dans les décisions sur les énoncés de politiques²⁰ [traduction].

En tant qu'agents comptables, les secrétaires permanents sont tenus responsables de l'exercice de leurs fonctions devant le Comité des comptes publics. La responsabilité du ministre et la réceptivité de la fonction publique aux consignes provenant des représentants élus sont préservées, car on précise ce qui arrive lorsqu'un ministre et un secrétaire permanent ne sont d'accord :

Si le ministre à la tête du ministère envisage un plan d'action comprenant notamment une mesure qui, de l'avis de l'agent comptable, contreviendrait aux exigences de rectitude ou de régularité (y compris, s'il y a lieu, la nécessité d'obtenir l'autorisation du Trésor), l'agent comptable devrait faire part par écrit de ses objections au projet, des raisons de ces objections et de son devoir d'en aviser le contrôleur et auditeur général si l'on passait outre à ses conseils. Si le ministre décidait néanmoins d'aller de l'avant avec son projet, l'agent comptable devrait tenter d'obtenir une directive écrite afin de prendre la mesure en question. Après avoir reçu cette

¹⁸ C.E.S. Franks, *Not anonymous: ministerial responsibility and the British accounting officers*, Canadian Public Administration/Administration publique du Canada, hiver 1997, vol. 40, n° 4, p. 629.

¹⁹ Her Majesty's Treasury, *The Responsibilities of an Accounting Officer*, Londres, Royaume-Uni, paragraphe 2.

²⁰ *Ibid.*, paragraphe 5.

directive, il devrait s'y soumettre, tout en informant le Trésor de ce qui s'est passé et en communiquant également les documents au contrôleur et auditeur général le plus rapidement possible. Sous réserve qu'il se soit conformé à cette procédure, le Comité des comptes publics devrait reconnaître que l'agent comptable n'assume aucune responsabilité personnelle eu égard à la transaction.

Si la ligne de conduite envisagée soulève une question litigieuse non pas quant à la rectitude ou à la régularité officielles, mais plutôt quant aux responsabilités plus vastes de l'agent comptable en matière d'économie, d'efficacité et d'efficience [...], ce dernier a alors le devoir d'attirer l'attention de son ministre sur les renseignements clés et de le conseiller de la manière qu'il croit utile... Si le ministre rejette les conseils de l'agent comptable et que ce dernier se sent incapable de défendre le projet devant le Comité des comptes publics comme garantissant l'optimisation des ressources, il doit obtenir une directive écrite avant de procéder. Il désirera sans doute invoquer la probabilité d'une enquête du Comité. Il doit alors se conformer à la directive, tout en informant le Trésor et en communiquant la demande de directive et la directive même au contrôleur et auditeur général dans des délais raisonnables, tout comme pour une question de rectitude ou de régularité²¹ [traduction].

Ces mesures clarifient la doctrine de la reddition de comptes ministérielle en établissant une distinction entre le rôle d'un ministre en matière de politique et le rôle administratif d'un sous-ministre [secrétaire permanent], tout en préservant la responsabilité et la reddition de comptes ultimes du ministre à l'égard des mesures prises par son ministère.

Une dernière particularité, remarquable, du modèle de l'agent comptable est que la responsabilité et la reddition des comptes dans les formes prescrites par ce modèle sont rattachées à la personne et non au poste. Ainsi, comme le Pr Franks l'a mentionné au Comité, « cette responsabilité des agents comptables est personnelle et leur reste rattachée même s'ils changent de poste ou prennent leur retraite » (43:1115). * Au Canada, la situation est inversée : selon l'interprétation dominante de la reddition de comptes ministérielle, la responsabilité est rattachée au poste et non à la personne. Cette interprétation (qui est appliquée officiellement à la responsabilité ministérielle) influence la perception de la responsabilité sous-ministérielle. Joint au roulement rapide des sous-ministres, cela a pour résultat, comme l'explique le Pr Franks, que, lorsqu'un problème est porté à la connaissance du Comité des comptes publics, il est plus que probable que le sous-ministre qui présidait au moment mentionné dans la vérification aura quitté son poste, et le Comité ne pourra blâmer personne pour ce qui a mal tourné²². C'est ce

²¹ *Ibid.*, paragraphes 15 et 16.

* Témoignages 37^e législature, 3^e session.

²² *Responsabilité et reddition de comptes pour les ministres et sous-ministres au Canada*. Mémoire présenté au Comité des comptes publics de la Chambre des communes par C.E.S. Franks, le 11 janvier 2005, en particulier p. 36-41.

qui s'est produit dans le cas du ministre et du sous-ministre au sujet de l'enquête sur le Programme de commandites effectuée par le Comité.

Sous-ministres canadiens en tant qu'agents comptables

Au cours de ses audiences sur le Programme des commandites, le Comité a demandé à M. Quail quel recours s'offrait à un sous-ministre qui est en désaccord avec son ministre. M. Quail a répondu que, dans ces circonstances, un sous-ministre peut s'adresser au greffier du Conseil privé (7:1200) * — démarche qu'il a admis par la suite n'avoir pas entreprise (42:1650).* Lorsqu'on lui a demandé s'il n'avait jamais reçu de lettres d'instructions de son ministre quand on lui demandait de faire quelque chose qui le gênait, M. Quail a répondu par la négative (7:1325).* Devant le Comité, Arthur Kroeger a aussi mentionné la possibilité pour un sous-ministre de régler ses désaccords avec un ministre en s'adressant au greffier du Conseil privé qui, à son tour, peut communiquer le dossier au premier ministre (21:1600).*

Le Comité a critiqué la conduite du sous-ministre dans le Programme des commandites, mais il reconnaît que les possibilités sont limitées lorsqu'un sous-ministre est en désaccord avec un ministre concernant des décisions opérationnelles et administratives.

Les sous-ministres évoluent dans une culture qui attache une grande valeur à la loyauté envers les ministres et les incite à être sensibles à une orientation politique. C'est dans l'ordre des choses, mais des problèmes peuvent se poser lorsqu'un ministre donne instruction à sous-ministre d'agir à l'encontre des règles et des procédures administratives du gouvernement ou s'arroge les compétences dévolues spécifiquement au sous-ministre par la loi. Un sous-ministre peut faire part au greffier du Conseil privé de ses désaccords avec son ministre sur ces questions, mais cette attitude semble aller à l'encontre de la culture qui prévaut.

De plus, si un sous-ministre s'adresse au greffier, il ne peut être assuré que le différend sera résolu à sa satisfaction. Ce manque de certitude tient en partie à deux fonctions au moins qu'exerce le greffier : sa fonction de sous-ministre du premier ministre et sa fonction de dirigeant de la fonction publique — ce qui peut donner lieu à des conflits lorsque les intérêts en jeu diffèrent. Comme l'a fait remarquer le Pr Franks, il semble que, dans un passé récent, c'est le deuxième rôle du greffier « de représentant du pouvoir politique auprès de l'appareil administratif qui a supplanté son premier rôle » (43:1300).*

* Témoignages 37^e législature, 3^e session.

Comme nous l'avons mentionné, un sous-ministre qui se préoccupe des orientations ministérielles peut demander à un ministre des instructions écrites. Mais cette solution comporte aussi des inconvénients. Comme Donald Savoie l'a fait observer récemment :

Rien dans le passé n'empêchait des sous-ministres de demander à leurs ministres de leur donner par écrit des instructions quand ils doutaient du bien-fondé d'une ligne de conduite, mais cette responsabilité n'a jamais été reconnue officiellement²³.

M. Savoie ajoute qu'une telle reconnaissance aurait très bien pu renforcer les pouvoirs du sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux²⁴, dans le cas du Programme des commandites.

Le Comité a demandé au Pr Franks ce qui aurait pu se produire si la fonction d'agent comptable avait existé lorsque le Programme des commandites était en vigueur. Le Pr Franks a répondu que si le Canada avait adopté un système d'agents comptables,

Le sous-ministre se serait objecté à la façon dont les ministres proposaient de gérer le programme des commandites. Si les ministres avaient insisté, le sous-ministre aurait envoyé une lettre exprimant son désaccord et son refus d'obtempérer. Des ministres auraient dû passer outre et cette lettre aurait immédiatement été transmise au Conseil du Trésor et à la vérificatrice générale. (13:1610).

Cette réponse tient de la spéculation, mais le Comité a tendance à être d'accord avec le Pr Franks. Si le sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada avait été désigné agent comptable comme en Grande-Bretagne, celui-ci aurait pu :

1. Discuter avec son ministre de ses réserves sur la ligne de conduite imposée par ce dernier au sujet du Programme des commandites.
2. Écrire une lettre au ministre, si celui-ci maintient la ligne de conduite, pour lui expliquer les motifs de ses objections et l'informer de son obligation, à titre d'agent comptable, d'informer le greffier et la vérificatrice générale si le ministre ne suit pas ses conseils.
3. Recevoir une lettre du ministre lui donnant instruction de suivre la ligne de conduite.
4. Transmettre la correspondance pertinente au vérificateur général²⁵.

²³ Donald J. Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, University of Toronto Press, Toronto, 2003, p. 259.

²⁴ *Ibid.*, p. 259.

Si le sous-ministre avait pu se prévaloir de cette procédure et ne l'avait pas suivie dans le cas du Programme des commandites, il aurait été tenu responsable d'avoir contrevenu gravement aux règles du gouvernement et ignoré des chapitres importants de la LGFP, et il aurait été obligé de rendre des comptes devant le Comité des comptes publics. Toutefois, s'il avait pu suivre les étapes de la liste susmentionnée, cette responsabilité aurait incombé au ministre — ou il est tout à fait concevable que le ministre n'aurait pas proposé des lignes de conduite douteuses et que bien des abus maintenant associés au Programme des commandites n'auraient jamais été commis. Dans un cas comme dans l'autre, le Comité des comptes publics aurait été en mesure de déterminer avec certitude qui était responsable des dérapages du Programme des commandites et de lui demander de rendre des comptes.

Enfin, si le sous-ministre de l'époque avait été agent comptable, il aurait été en meilleure position pour gérer le ministère avec prudence et économie. Dans un sens plus large, cela aurait permis à tous les sous-ministres d'exercer leurs compétences professionnelles en gestion au meilleur de leurs capacités tout en continuant de servir leur ministre. Comme Donald Savoie l'affirmait, la notion d'agent comptable est prometteuse en ce sens qu'elle permet de créer un espace administratif pour les fonctionnaires de carrière tout en respectant la doctrine de l'obligation ministérielle de rendre des comptes²⁶. Du point de vue de la fonction publique dans son ensemble, cela permettrait d'attirer et de retenir davantage les hommes et les femmes les plus compétents au sein de la fonction publique et de leur donner la latitude dont ils ont besoin pour faire le meilleur usage possible de leurs compétences.

Certains s'objectent à l'adoption du modèle des agents comptables au Canada, notamment le Bureau du Conseil privé. Mais, comme le Pr Franks l'a dit dans son témoignage, cette objection se fonde sur une mauvaise interprétation de ce que la commission Lambert, le comité McGrath et une panoplie d'autres groupes ont proposé.

En réponse aux recommandations de la commission Lambert, le Bureau du Conseil privé a conclu que :

...responsabilité partagée est responsabilité évitée. L'obligation *officielle* et *directe* qui incombe aux fonctionnaires de rendre compte au Parlement des questions administratives aurait pour effet de diviser la responsabilité des ministres. ...L'expérience montre que de telles distinctions [entre les

²⁵ C.E.S. Franks, *Procédures pour traiter les différends entre un ministre et un agent comptable en Grande-Bretagne*, 24 février 2005. Document produit pour le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. La liste d'éléments contenue du rapport du Comité a été légèrement modifiée.

²⁶ Savoie, 2003, p. 259.

responsabilités politiques des ministres et les responsabilités administratives des sous-ministres] sont artificielles et que le Parlement tend à ne pas reconnaître cette séparation officieuse entre l'obligation de rendre compte des fonctionnaires et celle des ministres...

Néanmoins, tout effort visant à définir les secteurs qui doivent relever spécifiquement de la responsabilité des fonctionnaires aurait pour effet d'effacer davantage les limites de responsabilité et d'affaiblir le cas échéant l'aptitude de la Chambre à tenir le ministre responsable des questions qui sont de sa compétence²⁷.

La mauvaise interprétation du Conseil privé a eu un effet durable, comme en a témoigné M. Kroeger :

Un sous-ministre a l'obligation de rendre compte au ministre. Mais si vous dites que les fonctionnaires devraient rendre des comptes à un comité parlementaire, il y a un conflit. Est-ce le ministre ou le comité parlementaire qui est le patron? Je ne pense pas que bien des gens diraient sérieusement qu'un comité parlementaire puisse donner des directives aux fonctionnaires, mais c'est ce qu'ont laissé entendre certains vérificateurs généraux par le passé, et la commission Lambert également²⁸. (21:1545)

Dans le régime des agents comptables de la Grande-Bretagne, la responsabilité des questions administratives n'est toutefois pas partagée; elle appartient aux sous-ministres à moins qu'un ministre souhaite se l'approprier, auquel cas la responsabilité ultime appartient au ministre.

Les secrétaires permanents ne sont ni directement ni officiellement obligés de rendre des comptes *au Parlement*, pas plus que les tenants de l'adoption du modèle des agents comptables au Canada n'ont proposé que les sous-ministres le soient. À titre d'agents comptables, les secrétaires permanents ont l'obligation de rendre des comptes et de s'expliquer *devant* le Comité des comptes publics uniquement, et le pouvoir de sanctionner qui est implicite pour quiconque a l'obligation de rendre des comptes à quelqu'un ne s'applique que dans la relation qui existe entre les secrétaires permanents et leur ministre. Enfin, personne n'a proposé que les comités parlementaires donnent des instructions aux fonctionnaires, pas plus que ce lien n'existe entre les agents comptables britanniques et le Comité des comptes publics. En fin de compte, les objections de M. Kroeger semblent avoir été fondées essentiellement sur son interprétation des recommandations de la commission Lambert, et il a indiqué qu'il n'avait aucune réserve particulière concernant le modèle britannique des agents comptables (21:1620).

²⁷ Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle et l'obligation de rendre compte*, Ottawa, 1993, p. 78-79. Les italiques proviennent du texte original.

²⁸ Les italiques sont de nous.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans le mémoire qui accompagnait son témoignage, M. Kroeger a écrit :

Le but de la convention de la responsabilité ministérielle est de sauvegarder l'autorité des ministres. Cette convention rappelle constamment aux fonctionnaires qui est celui qui exerce le contrôle. Elle rappelle aussi qu'il faut éviter de ne pas en tenir compte²⁹.

Le Comité est entièrement d'accord avec M. Kroeger et est convaincu que la responsabilité ministérielle et la doctrine de l'obligation ministérielle de rendre des comptes doivent être retenues. Ce sont les pierres d'angle de notre gouvernement parlementaire et, à maints égards, elles ont très bien servi le Canada. Il est utile de rappeler que la lutte pour un gouvernement démocratique au Canada en a été essentiellement une d'aspiration à un gouvernement responsable et que ce gouvernement responsable (dont la responsabilité ministérielle et l'obligation de rendre des comptes font parties intégrantes) est ce qui permet au Parlement — et, en dernier ressort, aux citoyens — d'obliger le gouvernement de rendre compte de ses actions.

Or, l'interprétation actuelle de la doctrine de l'obligation ministérielle de rendre des comptes remonte à une époque où l'appareil gouvernemental était petit et où les ministres connaissaient (ou auraient dû connaître) leur ministère de près. Les circonstances ont changé, comme la commission royale Lambert et les auteurs du rapport McGrath l'ont reconnu, et, même si la doctrine demeure toujours aussi valide qu'avant, son interprétation et son application ne correspondent plus aux réalités du Parlement et du gouvernement d'aujourd'hui.

Les ambiguïtés dans la doctrine, qui étaient peut-être tolérables dans le passé, incitent maintenant les responsables à se soustraire à leur obligation de rendre des comptes, comme le Programme des commandites en témoigne si clairement et si tristement. Il est donc question, non pas d'abandonner la doctrine de l'obligation ministérielle de rendre des comptes dans son ensemble, mais plutôt de la réaffirmer et de préciser et de clarifier son interprétation et son application pour qu'elle continue d'être pertinente et utile à notre système de gouvernement. L'adoption du modèle britannique des agents comptables permettrait d'atteindre ces objectifs.

Lorsque la loi ou la réglementation ne s'applique pas, il est parfois nécessaire et souhaitable d'exercer un pouvoir discrétionnaire. Les ministres et les

²⁹ Arthur Kroeger, *La responsabilité et la responsabilisation au gouvernement*, déclaration faite devant le Comité des comptes publics de la Chambre des communes le 21 février 2005.

premiers ministres doivent être en mesure de le faire, mais seulement lorsque ni la loi ni la réglementation n'impose des lignes directrices ou des limites. Comme Arthur Kroeger l'affirmait :

... s'il existe une façon habituelle de procéder mais qu'un ministre ou un premier ministre décide, compte tenu de la situation, d'agir différemment, il a au bout du compte le droit de le faire. L'exercice du pouvoir discrétionnaire n'est pas toujours une mauvaise chose. (21:1620)

Dans un modèle comme celui de la Grande-Bretagne, la capacité d'un ministre d'exercer un pouvoir discrétionnaire politique n'est pas diminuée. En effet, l'attribution des responsabilités est claire : un ministre a le droit légitime de le faire.

Le Comité est donc convaincu qu'attribuer aux sous-ministres canadiens la fonction d'agent comptable renforcerait — au lieu de diluer — la doctrine de l'obligation ministérielle de rendre des comptes et ne compromettrait pas l'autorité ou la capacité d'agir du ministre. Introduire la notion selon laquelle des sous-ministres seraient désignés comme agents comptables, selon Donald Savoie,

ne pose aucune difficulté pourvu que les agents comptables ne débordent pas du cadre général de l'obligation ministérielle de rendre des comptes au Parlement, concernant les politiques et les actions de leurs ministères³⁰.

Par conséquent, le Comité affirme l'importance absolue de la doctrine de l'obligation ministérielle de rendre des comptes et recommande qu'elle soit clarifiée et renforcée par l'adoption d'un régime semblable à celui qui s'applique au Royaume-Uni aux secrétaires permanents (sous-ministres).

Ainsi, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que les sous-ministres soient désignés agents comptables chargés de responsabilités semblables à celles qui incombent aux agents comptables en Grande-Bretagne. Les éléments de ce régime comprennent, sans s'y limiter :

- **Le devoir personnel de signer les comptes financiers décrits dans sa lettre de nomination;**
- **La responsabilité personnelle de l'ensemble de l'organisation, de la gestion et de la dotation du**

³⁰ Savoie, 2003, p. 258.

ministère, et des procédures financières et autres qui y ont cours;

- **L'obligation de veiller à ce que la gestion financière dans l'ensemble du ministère soit de haut calibre;**
- **La responsabilité personnelle pour l'ensemble des pouvoirs délégués ou exercés directement;**
- **L'obligation de veiller à ce que les systèmes et procédures financiers favorisent une conduite efficace et économique des activités et protègent la rectitude et la régularité financières dans l'ensemble du ministère;**
- **L'obligation de veiller à ce que le ministère respecte les exigences du Parlement en matière de contrôle des dépenses et, en particulier, de veiller à ce que les fonds soient dépensés dans la seule mesure et aux seules fins autorisées par le Parlement³¹;**
- **À titre d'agents comptables, les sous-ministres demeurent toujours responsables de toute négligence et de tout acte répréhensible.**

RECOMMANDATION 2

Qu'à titre d'agents comptables, les sous-ministres soient tenus de rendre des comptes sur leur rendement, dans l'exercice de leurs fonctions et des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi, devant le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes;

RECOMMANDATION 3

Que les procédures suivantes s'appliquent lorsque les sous-ministres (à titre d'agents comptables) sont en désaccord avec leur ministre concernant l'administration et le fonctionnement de leur ministère.

- 1. Le sous-ministre doit informer le ministre de son désaccord concernant une décision qu'entend prendre le ministre.**
- 2. Si le ministre maintient sa décision, le sous-ministre doit signifier son désaccord au ministre dans une lettre qui précise les motifs du désaccord et rappelle leur**

³¹ Adapté de Her Majesty's Treasury, *The Responsibilities of an Accounting Officer*, Londres, R.-U.

obligation d'en informer le vérificateur général et le contrôleur général.

- 3. Si le ministre maintient sa décision, il doit en donner instruction au sous-ministre par écrit.**
- 4. S'il en a reçu instruction par écrit, le sous-ministre doit faire parvenir des copies de la correspondance pertinente et au vérificateur général et au contrôleur général³².**

Le Comité fait aussi remarquer que le taux de roulement dans la dotation des postes de sous-ministres a tendance à être élevé, un facteur qui rend difficile pour les titulaires la maîtrise des complexités de leurs ministères et qui complique donc leur capacité de rendre des comptes sur leur rendement. Le comité recommande donc :

RECOMMANDATION 4

Que le gouvernement s'efforce de maintenir les sous-ministres en poste pendant trois ans au moins, ceux-ci demeurant toujours responsables de toute négligence et de tout acte répréhensible si leur mandat dure moins des trois ans prévus.

Depuis la fin des années 1970 au moins, selon plusieurs observateurs, la doctrine de l'obligation ministérielle de rendre des comptes, telle qu'interprétée et appliquée au Canada, n'a pas évolué au rythme des changements dans la taille et la structure du gouvernement moderne. À mesure que l'appareil gouvernemental est devenu complexe, la doctrine n'a plus été en mesure, à cause des ambiguïtés qu'elle comporte, de tenir compte des nouvelles pressions exercées sur le système. Ces prévisions se sont entièrement réalisées et les lacunes de la doctrine ont été confirmées par les événements entourant le Programme des commandites.

Le Comité permanent des comptes publics n'a pu établir avec certitude qui étaient exactement les responsables ultimes de la mauvaise gestion du programme — et qui, par conséquent, auraient dû être tenu de rendre des comptes.

L'adoption du modèle des agents comptables permettra à l'avenir de dissiper toutes ces ambiguïtés et de diminuer considérablement le risque que se reproduisent les écarts de conduite qui ont marqué le Programme des

³² Adapté de *Ibid.*

commandites. Les Canadiens ont besoin de cette assurance et le Parlement a besoin des outils pour leur donner.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
37^e législature, 3^e Session		
À titre personnel Ranald Quail	01/03/2004	7
À titre personnel L'hon. Alfonso Gagliano	18/03/2004 19/03/2004	10 11
À titre personnel L'hon. Diane Marleau	25/03/2004	15
Bureau du conseil privé Alex Himelfarb, greffier du Conseil privé	03/05/2004	39
À titre personnel Ranald Quail	05/05/2004	42
À titre personnel Patrick Boyer, professeur adjoint, Département des sciences politiques, Université de Guelph C.E.S. Franks, professeur émérite de sciences politiques, Université Queens	06/05/2004	43
38^e législature, 1^{re} Session		
À titre personnel Joanne Bouvier, ancienne adjointe spéciale au Cabinet du ministre Gagliano, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Ghislaine Ippersiel, ancienne adjointe spéciale au Cabinet du ministre Gagliano, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Patrick Lebrun, ancien adjoint spécial au Cabinet du ministre Gagliano, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux	02/12/2004	10

À titre personnel	07/12/2004	11
Mario Parent, ancien coordonnateur du programme de publicité, SPROP et DGSCC, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux		
Huguette Tremblay, responsable des projets spéciaux, DGSCC, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux		
À titre personnel	14/12/2004	13
C.E.S. Franks, professeur émérite de sciences politiques, Université Queens		
À titre personnel	21/02/2004	21
Kroeger, Arthur		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (réunions n^{os} [2](#), [10](#), [11](#), [13](#), [21](#), [22](#), [31](#) et [33](#) incluant le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président
John Williams, député

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 3 mai 2005

(*Séance no 33*)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 32, dans la pièce 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de John Williams, président.

Membres du Comité présents : Dean Allison, Gary Carr, David Christopherson, Brian Fitzpatrick, Sébastien Gagnon, Mark Holland, Daryl Kramp, l'hon. Walt Lastewka, l'hon. Shawn Murphy, John Williams et Borys Wrzesnewskyj.

Membres substitués présents : Mario Laframboise pour Benoît Sauvageau.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : Brian O'Neal, analyste; Marc-André Pigeon, analyste.

Conformément à l'article 108(3)g) du Règlement, le Comité reprend l'étude sur la gouvernance et l'imputabilité dans la fonction publique fédérale, en mettant l'accent sur la responsabilité des ministres et sous-ministres.

Le Comité poursuit son étude d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que le Comité adopte l'ébauche de rapport comme le rapport du Comité à la Chambre.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et les attachés de recherche soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que le président présente le rapport à la Chambre dès que possible après l'expiration de la période de révision de quarante-huit (48) heures.

Il est convenu, — Que le greffier et les analystes émettent, en accord avec le président, un communiqué.

À 16 h 49, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du Comité

Elizabeth B. Kingston