

**L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DES ADMINISTRATEURS
DES COMPTES DEVANT LES COMITÉS PARLEMENTAIRES**

Alex Smith
Division des affaires politiques et sociales

Le 1^{er} octobre 2008

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE.....	2
<i>LA LOI FÉDÉRALE SUR LA RESPONSABILITÉ</i>	4
LES AGENTS COMPTABLES AU ROYAUME-UNI.....	5
COMPARAISON ENTRE LES SYSTÈMES DU ROYAUME-UNI ET DU CANADA....	6
L'INTERPRÉTATION DE LA LOI	7
CONCLUSION.....	9



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DES ADMINISTRATEURS DES COMPTES DEVANT LES COMITÉS PARLEMENTAIRES

INTRODUCTION

L'obligation des hauts fonctionnaires de rendre des comptes au Parlement fait l'objet de débats considérables au Canada depuis une trentaine d'années. De nombreuses recommandations ont été présentées qui visaient à renforcer l'obligation qu'ont les sous-ministres de rendre compte⁽¹⁾ devant des comités parlementaires au moyen de l'adoption, sous une forme ou l'autre, du système des administrateurs des comptes. Selon ce système, les sous-ministres auraient la responsabilité de rendre compte aux parlementaires de la façon dont leur ministère s'est acquitté de questions administratives. Ce changement s'est longtemps heurté à des réticences motivées par le fait que seuls les ministres peuvent être tenus de rendre des comptes au Parlement. Quoiqu'il en soit, la *Loi fédérale sur la responsabilité* (LFR) de 2006 donne aux sous-ministres le statut d'administrateurs des comptes de leur ministère et codifie certaines responsabilités les concernant. Étant donné que ce changement pourrait avoir des répercussions importantes sur l'obligation des sous-ministres de rendre des comptes au Parlement, il convient de l'étudier de manière plus approfondie.

Le présent document a pour but de mieux faire comprendre l'obligation qu'ont les administrateurs des comptes de rendre compte devant les comités parlementaires en exposant d'abord le modèle traditionnel de la responsabilité des ministres et des hauts fonctionnaires, et quelques-uns des arguments militant pour ou contre la modification de ce modèle. Il décrit ensuite le système des administrateurs des comptes récemment mis en place par suite de l'adoption de la LFR. Étant donné que le Royaume-Uni a des agents comptables (ou administrateurs des comptes) depuis plus de 100 ans, nous décrivons le système en place dans ce pays et le comparons à celui qui est en vigueur au Canada. Enfin, le document étudie diverses interprétations des exigences codifiées dans la LFR.

(1) Par souci d'uniformité, il sera question de « sous-ministres » dans la présente étude, mais il serait plus approprié d'employer le terme « administrateur général », car il englobe les dirigeants de ministères et d'organismes gouvernementaux.

L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

Selon l'interprétation traditionnelle du système canadien de gouvernement parlementaire, les ministres fédéraux sont responsables et comptables devant le Parlement, collectivement, en leur qualité de membres du Cabinet, et individuellement, en leur qualité de ministres chargés d'un ministère⁽²⁾. Les ministres sont responsables devant le Parlement de leurs propres actions et de celles de leur ministère. Si des fonctionnaires relevant d'eux commettent des erreurs ou des actes répréhensibles, les ministres ont la responsabilité de prendre sans retard les mesures correctrices nécessaires et de donner au Parlement l'assurance que les mesures voulues ont été prises⁽³⁾.

On attend des fonctionnaires, de leur côté, qu'ils servent loyalement le gouvernement en place en fournissant des avis impartiaux, professionnels et confidentiels. Ils appliquent les décisions du gouvernement, et ils gèrent et assurent les services dont le gouvernement a la charge. Les fonctionnaires n'ont pas, sur la scène publique, une voix ou une identité distincte de celle de leur ministre; en d'autres termes, ils sont anonymes. Chacun des fonctionnaires rend des comptes à son supérieur hiérarchique.

Les sous-ministres – les fonctionnaires de plus haut rang dans les ministères – sont chargés de l'efficacité de la gestion de leur ministère. Ils ont de multiples obligations de rendre des comptes, notamment à leur ministre, au premier ministre, au Conseil du Trésor, ainsi qu'à la Commission de la fonction publique. Ils aident leur ministre à s'acquitter de ses responsabilités en comparaisant devant des comités parlementaires en son nom pour répondre à des questions ou pour communiquer, au sujet du rendement du ministère, des renseignements dont on ne pourrait s'attendre à ce que le ministre les fournisse personnellement; toutefois, ils ne défendent pas les décisions prises par le gouvernement en matière de politiques⁽⁴⁾.

Ce modèle traditionnel de la reddition de comptes a fait l'objet de critiques. D'aucuns font valoir qu'on ne saurait attendre des ministres qu'ils sachent, et encore moins qu'ils contrôlent, tout ce qui se passe dans de grands appareils bureaucratiques. En outre,

(2) Le Bureau du Conseil privé expose cette interprétation traditionnelle de l'obligation de rendre des comptes dans *La responsabilité constitutionnelle*, 1993.

(3) Le Bureau du Conseil privé présente les responsabilités des ministres dans un document intitulé *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du secrétaire d'État*, 2007.

(4) Le lecteur trouvera des informations sur l'obligation qu'ont les sous-ministres de rendre des comptes dans un document du Bureau du Conseil privé intitulé *Guide du sous-ministre*, 2003.

lorsqu'on découvre des erreurs administratives et que cela suscite une controverse, il est rare qu'un ministre en accepte personnellement la responsabilité ou démissionne. Puisque les fonctionnaires doivent conserver l'anonymat, il est souvent difficile de déterminer l'identité de la personne responsable de l'erreur et de celle qui doit être tenue de rendre des comptes⁽⁵⁾.

Par ailleurs, d'autres ont fait valoir qu'il faut rehausser à la fois l'indépendance et l'obligation de rendre compte des fonctionnaires. Plus précisément, de nombreux comités parlementaires et commissions ont recommandé que les sous-ministres soient tenus directement responsables des questions administratives devant les comités parlementaires⁽⁶⁾.

Les partisans de changements ont soutenu que ceux-ci permettraient de mieux préciser qui est responsable de quoi, et que cela ne ferait que conférer un caractère officiel à la pratique actuelle, puisque les comités parlementaires tentent déjà de tenir les sous-ministres comptables de leur administration⁽⁷⁾. En outre, étant donné que certains pouvoirs sont expressément délégués aux sous-ministres, par exemple dans la LRF⁽⁸⁾, les sous-ministres devraient être tenus de rendre compte en leur propre nom devant des comités parlementaires de l'exercice de ces pouvoirs, plutôt que de comparaître simplement au nom de leur ministre⁽⁹⁾.

En revanche, d'autres ont affirmé que le fait de modifier ainsi l'obligation de rendre compte des sous-ministres traduit une attente peu réaliste quant à la possibilité de séparer

(5) Le lecteur trouvera une critique approfondie du modèle traditionnel de reddition de comptes dans Donald Savoie, *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*, Toronto, University of Toronto Press, 2008.

(6) Mentionnons notamment la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Allen Thomas Lambert, commissaire), *Rapport final*, Ottawa, mars 1979; le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (l'honorable James McGrath, président), *Troisième rapport*, Ottawa, 1985; le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes. Rapport 10 – La gouvernance dans la fonction publique du Canada : obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes, Ottawa, mai 2005; et la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité – Recommandations*, février 2006.

(7) Peter Aucoin et Mark Jarvis, *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : un cadre de réforme*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2005.

(8) À titre d'exemple, les par. 31(1), 31(3), 32(2), et les art. 34 et 62 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* attribuent des responsabilités précises aux administrateurs généraux : préparer un élément constitutif d'un crédit figurant dans le Budget des dépenses; veiller à ce que soit en place un système adéquat de contrôle interne; établir des procédures et tenir des dossiers en ce qui concerne le contrôle des engagements financiers; fournir l'attestation voulue en vue d'autoriser tout paiement; enfin, tenir des dossiers satisfaisants en ce qui a trait aux biens publics.

(9) C.E.S. Franks, « La responsabilité, la reddition de comptes et l'affaire des commandites », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27, n^o 3, automne 2004, p. 16 à 18.

les questions de politiques des questions d'administration⁽¹⁰⁾. En outre, on a fréquemment répété que le fait d'obliger les fonctionnaires à rendre compte devant des comités parlementaires leur ferait perdre leur anonymat en les exposant à des attaques qui risquent d'être entachées de partisanerie et, de ce fait, politiserait la fonction publique⁽¹¹⁾.

En dépit de ces préoccupations, l'adoption de la LFR a changé, sur le plan de l'obligation de rendre compte, le rapport entre les sous-ministres et le Parlement en mettant en place une sorte de système d'administrateurs des comptes.

LA LOI FÉDÉRALE SUR LA RESPONSABILITÉ

Aux termes de la LFR, qui a été promulguée le 12 décembre 2006, l'administrateur général d'un ministère ou d'un organisme (le fonctionnaire de plus haut rang) est également l'administrateur des comptes de l'organisation en question et, à ce titre, il a certaines responsabilités⁽¹²⁾. Dans le cadre de la responsabilité ministérielle et de l'obligation de rendre des comptes au Parlement et compte tenu de la gestion et des directives du ministre compétent, l'administrateur des comptes est tenu de faire rapport devant les comités appropriés du Sénat et de la Chambre des communes en ce qui concerne :

- les mesures prises pour structurer les ressources du ministère afin qu'il puisse mettre en œuvre ses programmes conformément aux politiques et procédures gouvernementales;
- les mesures prises pour maintenir des systèmes efficaces de contrôle interne au sein du ministère;
- la signature des comptes préparés dans le cadre général des Comptes publics;
- l'accomplissement d'autres fonctions précises qui lui ont été confiées en vertu de la LFR ou d'autres lois relativement à l'administration du ministère⁽¹³⁾.

(10) Sharon Sutherland, « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 24, n° 1, mars 1991, p. 91 à 120.

(11) Gordon Osbaldeston, *Keeping Deputy Ministers Accountable*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1989.

(12) L'art. 259 de la *Loi fédérale sur la responsabilité* (dont le titre officiel est *Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation*) a ajouté les art. 16.3 à 16.5 à la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

(13) Notre formulation de ces éléments est simplifiée par rapport au texte de la loi.

L'administrateur des comptes est tenu de comparaître devant les comités permanents compétents pour répondre à des questions relatives à ces responsabilités.

En cas de désaccord avec le ministre compétent sur l'interprétation d'une politique, d'une directive ou d'une norme émise par le Conseil du Trésor (comité du Cabinet qui fournit l'orientation d'ensemble des politiques en matière de gestion et d'administration), l'administrateur des comptes doit chercher à obtenir des instructions écrites du secrétaire du Conseil du Trésor. Si l'affaire n'est toujours pas réglée, le ministre renvoie la question pour décision au Conseil du Trésor, et cette décision sera soumise au vérificateur général. Il convient de souligner ici que cette décision sera considérée comme un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine et ne sera donc pas rendue publique.

LES AGENTS COMPTABLES AU ROYAUME-UNI

Le Royaume-Uni a un système d'agents comptables (ou administrateurs des comptes) en place depuis 1866. Le Trésor du Royaume-Uni nomme ces agents – les fonctionnaires de plus haut rang dans les ministères – et définit leurs rôles et responsabilités⁽¹⁴⁾. L'agent comptable signe personnellement les comptes rendus des ressources, le rapport annuel, ainsi que la déclaration de contrôle interne. L'agent comptable est aussi personnellement responsable de la régularité et de la probité, de la sélection et de l'évaluation des programmes et des projets, de l'optimisation des coûts, et de la gestion des occasions et des risques; il doit aussi tirer des enseignements de l'expérience acquise et rendre compte avec exactitude de la position financière et des transactions de l'organisation⁽¹⁵⁾.

Si un ministre décide de suivre une voie que l'agent comptable a déconseillée pour des motifs liés à la régularité, à la probité ou à l'optimisation des ressources, l'agent comptable doit demander qu'on lui donne officiellement et par écrit la directive d'agir en ce sens. L'agent comptable suit alors la directive donnée par le ministre et les documents pertinents sont envoyés au contrôleur et au vérificateur général⁽¹⁶⁾.

(14) Les responsabilités générales des agents comptables sont exposées dans le document du Trésor intitulé *Managing Public Money*, octobre 2007, chap. 3 (http://documents.treasury.gov.uk/mpm/mpm_ch3.pdf). En outre, le site HM Treasury publie périodiquement des lettres « dear accounting officer » (cher agent comptable) dans lesquelles il présente les attentes actualisées à l'endroit des agents comptables (<http://www.hm-treasury.gov.uk/6431.htm>).

(15) *Ibid.*, sect. 3.3.3.

(16) *Ibid.*, sect. 3.4.

Le Comité des comptes publics du Royaume-Uni invite normalement l'agent comptable de l'institution concernée à assister aux délibérations en qualité de témoin. Lorsqu'il répond à des questions, l'agent comptable est censé assumer la responsabilité de l'activité de l'organisation. Si un agent comptable a reçu par écrit des instructions d'un ministre, le comité n'infligera pas un blâme à l'agent comptable pour les problèmes découlant de ces instructions⁽¹⁷⁾.

Selon Brian Glicksman, ancien agent comptable du Trésor, on discute peu au Royaume-Uni des rôles et responsabilités des agents comptables, ce qui tient peut-être au fait que le système est en place depuis si longtemps que chacun s'y est habitué⁽¹⁸⁾. Le système ne dilue pas la responsabilité du ministre; au contraire, il donne au ministre l'assurance que l'agent comptable veille à ce que le ministère se conforme aux exigences de régularité, de probité et d'optimisation des ressources. Les agents comptables acceptent leurs responsabilités parce qu'ils « considèrent que l'existence de ce mémorandum du Trésor, qui énonce leurs responsabilités, renforce leur position au sein du ministère et donc contribue à une bonne gestion financière »⁽¹⁹⁾.

COMPARAISON ENTRE LES SYSTÈMES DU ROYAUME-UNI ET DU CANADA

Le système d'administrateurs des comptes récemment adopté au Canada diffère du système en place au Royaume-Uni sous plusieurs rapports importants. Premièrement, les fonctions des administrateurs des comptes canadiens sont énoncées dans la loi, plutôt que dans une note de service émanant du Trésor. Deuxièmement, les agents comptables au Royaume-Uni ont la responsabilité de garantir l'optimisation des ressources, alors que la loi canadienne n'aborde pas cette question. Troisièmement, la portée des questions qui doivent faire l'objet de directives écrites en cas de désaccord entre un administrateur des comptes et un ministre est beaucoup plus limitée au Canada. La LFR renvoie aux politiques, directives et normes du Conseil du Trésor plutôt qu'aux principes généraux de régularité, de probité et d'optimisation des ressources appliqués au Royaume-Uni. Quatrièmement, le système canadien renvoie les désaccords entre un ministre et un administrateur des comptes à un comité du Cabinet pour décision, alors qu'au Royaume-Uni, le ministre concerné tranche la question, puis envoie les documents pertinents au contrôleur et au vérificateur général. Il s'agit là d'une différence importante, car une décision d'un comité du Cabinet constitue un élément confidentiel émanant

(17) *Ibid.*, sect. 3.5 et 3.4.4.

(18) Brian Glicksman, « Le rôle de l'administrateur des comptes vu du Royaume-Uni », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 30, n° 3, automne 2007, p. 24 à 28.

(19) *Ibid.*, p. 24.

du Conseil privé de la Reine et, de ce fait, ne saurait être rendue publique. Enfin, les orientations formulées par le Trésor du Royaume-Uni indiquent clairement que les responsabilités de l'agent comptable lui appartiennent à titre personnel; cela est beaucoup moins clair au Canada et fait l'objet de désaccords entre le gouvernement et un comité parlementaire, ce dont nous discutons dans la section suivante.

L'INTERPRÉTATION DE LA LOI

Peu de temps après l'entrée en vigueur de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, le Bureau du Conseil privé, qui est le centre d'activité du Cabinet et du premier ministre dans la fonction publique, et le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes ont rendu publics leurs propres documents exposant la façon dont, selon eux, le système de l'administrateur des comptes devrait fonctionner au Canada. Leurs interprétations des exigences de la LFR se rejoignent à de nombreux égards, mais certaines différences fondamentales les séparent.

Le document d'orientation préparé par le Bureau du Conseil privé à l'intention des administrateurs des comptes expose les principes généraux qui s'appliquent à la comparution de fonctionnaires devant les comités, par exemple la non-divulgence d'information confidentielle ou le fait de ne pas participer à des discussions sur des politiques⁽²⁰⁾. Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, qui avait plut tôt recommandé l'adoption du système des administrateurs des comptes, a rendu publiques ses propres attentes en ce qui concerne la comparution des administrateurs des comptes devant lui dans un *Protocole* que la Chambre des communes a ultérieurement adopté⁽²¹⁾.

Le Bureau du Conseil privé et le Comité des comptes publics conviennent du fait qu'aucun nouveau pouvoir prévu par la loi ou aucun autre pouvoir n'a été conféré aux sous-ministres par la LFR; l'obligation fondamentale de rendre compte des ministres demeure entière; les administrateurs des comptes ont le devoir de comparaître et d'être informés et préparés comme il convient; les administrateurs des comptes doivent rendre compte *devant* un comité parlementaire et non pas à un comité parlementaire, car les comités ne peuvent pas

(20) Bureau du Conseil privé, *Administrateurs des comptes : lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires*, 2007.

(21) Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, rapport 13, 39^e législature, *Protocole pour les témoignages des administrateurs des comptes devant le Comité permanent des comptes publics*, mars 2007. La Chambre des communes a adopté le rapport du Comité des comptes publics le 15 mai 2007.

officiellement les récompenser ou les sanctionner, ni leur donner des instructions, et on ne devrait pas demander à un administrateur des comptes de présenter ses vues sur des questions de politique.

Toutefois, le Bureau du Conseil du privé fait valoir que les administrateurs des comptes comparaissent pour aider leur ministre à s'acquitter de son obligation de rendre compte. Cela signifie que :

[...] l'administrateur n'est pas tenu de rendre compte au comité de son rendement personnel et ne peut subir de conséquences personnelles pouvant être déterminées par les parlementaires (en d'autres mots, il n'est pas convenable que les membres du comité blâment un administrateur des comptes, cherchent à porter atteinte à sa réputation ou profitent de sa comparution pour servir leurs intérêts partisans).⁽²²⁾

En outre, l'administrateur des comptes est le sous-ministre en titre, car « [l]es responsabilités de l'administrateur des comptes se rattachent au poste et non au titulaire »⁽²³⁾. Cela signifie qu'il est convenable que l'actuel administrateur des comptes réponde à des questions à propos de choses qui se sont passées avant son entrée en fonction.

Par contre, le Comité des comptes publics estime que l'administrateur des comptes ne comparaît pas seulement pour aider le ministre à s'acquitter de son obligation de rendre compte. Étant donné que les administrateurs des comptes se voient déléguer directement certains pouvoirs prévus par la loi, certaines responsabilités et obligations de rendre compte leur incombent. Cela signifie que « [l]es responsabilités des sous-ministres et des chefs des organismes à titre d'administrateurs des comptes leur appartiennent personnellement et de plein droit »⁽²⁴⁾. Le Comité est d'avis que les administrateurs généraux ont une responsabilité particulière et un rôle de leadership à jouer pour faire en sorte que les principes de conformité, de prudence et de probité soient respectés au sein de l'administration. Le Comité peut convoquer d'anciens administrateurs généraux et leur demander de comparaître à titre de témoins. Bien qu'ils comparaissent à titre personnel, le Comité considère que « la responsabilité personnelle des administrateurs des comptes représentée par le fait qu'ils signent les comptes ne prend pas fin lorsqu'ils quittent leur poste »⁽²⁵⁾.

(22) Bureau du Conseil privé, *Administrateurs des comptes* (2007), p. 11.

(23) *Ibid.*, p. 15.

(24) Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics (2007), p. 8.

(25) *Ibid.*, p. 12.

Cette différence d'interprétation pourrait avoir des conséquences importantes pour la façon dont les administrateurs des comptes seront tenus de rendre des comptes et sur quelles questions devant des comités parlementaires. Si les fonctions ne sont pas confiées à titre personnel, l'administrateur des comptes se contentera de décrire les mesures que le ministère a prises pour traiter des questions d'ordre administratif, plutôt que d'assumer une responsabilité pour toute lacune éventuelle. Certes, il ne nous est pas possible de trancher le débat dans la présente étude, mais il convient de faire remarquer qu'étant donné que le Parlement définit ses propres procédures et pratiques, il pourrait être difficile, pour les administrateurs des comptes qui comparaissent devant des comités parlementaires, de dénier à ces comités, notamment le Comité des comptes publics, leur interprétation de la LFR.

CONCLUSION

Le système des administrateurs des comptes a été mis en place au Canada après la tenue de débats considérables sur le point de savoir si le modèle traditionnel d'obligation de rendre compte qui s'applique aux ministres et aux fonctionnaires était satisfaisant. L'adoption du système des administrateurs des comptes pourrait clarifier les obligations de rendre compte et améliorer le dialogue entre le Parlement et la fonction publique professionnelle en précisant que les sous-ministres sont bel et bien comptables de leur action dans certains domaines bien définis, par exemple le fait de veiller à l'existence d'un système efficace de contrôle interne et la signature des comptes de l'organisation. Cela aura peut-être pour effet d'inciter les sous-ministres à consacrer plus de temps à leurs responsabilités de gestion et à s'opposer à une ingérence politique inappropriée dans l'administration d'un ministère. Cet effet pourrait être obtenu si on les sensibilisait au fait que leurs actions pourraient éventuellement faire l'objet d'enquêtes parlementaires.

Néanmoins, il ne faut pas oublier que le système canadien des administrateurs des comptes diffère considérablement de celui qui existe au Royaume-Uni depuis plus de 100 ans et que des désaccords importants persistent quant aux exigences de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. En définitive, les répercussions du système d'administrateurs des comptes sur l'obligation de rendre compte se feront plus claires avec le temps et, peut-être, avec l'arrivée de la prochaine controverse de grande ampleur.