



Note sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires

Bureau du Conseil privé
décembre 1990

Cette note a été préparée pour la gouverne des fonctionnaires qui comparaissent devant les comités parlementaires. Elle expose les principes constitutionnels sur lesquels se fondent les relations entre les ministres, les fonctionnaires et le Parlement.

Responsabilité gouvernementale

Dans notre système de gouvernement, les pouvoirs de la Couronne sont exercés par les ministres qui, à leur tour, sont comptables envers le Parlement. Les ministres sont individuellement et collectivement responsables envers la Chambre des communes des politiques, des programmes et des activités du gouvernement. Ils sont secondés dans l'exercice de leurs responsabilités par la fonction publique, qui est tenue d'assurer un soutien loyal, professionnel et impartial au gouvernement du jour. Il incombe à chaque fonctionnaire de conseiller et d'informer les ministres, d'exécuter fidèlement les instructions reçues d'eux, et, ce faisant, de servir la population du Canada. Les fonctionnaires doivent rendre compte à leurs supérieurs, et ultimement à leur ministre, de l'exécution correcte et compétente de leurs fonctions.

Notre gouvernement est dit «responsable» parce qu'il doit conserver la confiance de la Chambre des communes et que ses ministres doivent rendre compte à la Chambre de tout ce qui se fait sous leur autorité. Les ministres sont comptables au Parlement et à ses comités. Ce sont les ministres qui arrêtent les politiques et ce sont eux qui doivent les défendre devant la Chambre, et ultimement devant la population canadienne.

C'est donc aux ministres qu'il incombe de renseigner le Parlement et ses comités, et non aux fonctionnaires, qui ne partagent pas cette responsabilité constitutionnelle et n'ont pas à rendre compte de leurs actes au Parlement. Les fonctionnaires ont cependant l'obligation d'appuyer leur ministre dans ses relations avec le Parlement et c'est en ce sens qu'on peut dire qu'ils secondent la responsabilité des ministres envers le Parlement.

Pouvoirs des comités

En vertu du Règlement, les comités de la Chambre et du Sénat ont le droit d'exercer la totalité des pouvoirs qui leur sont délégués. Ces pouvoirs comprennent le droit non seulement d'inviter des témoins à comparaître, mais, au besoin, de les y convoquer. Ils comprennent aussi le droit d'interroger des témoins sous serment.

Sommaton des fonctionnaires

La Chambre des communes et le Sénat, ainsi que leurs comités, ont le pouvoir de sommer quiconque a comparaître et ils pourraient convoquer des fonctionnaires, même si leur ministre s'y oppose. (Cependant, seuls la Chambre des communes et le Sénat peuvent *contraindre* un témoin à comparaître.) Pour observer le principe de la responsabilité ministérielle, les comités sollicitent habituellement le témoignage de fonctionnaires de façon informelle et n'insistent pas sur la comparution d'une personne en particulier, laissant au ministre le soin de déterminer quel fonctionnaire parlera en son nom au comité. Il appartient à un ministre de décider à quelles questions il souhaite répondre et quelles sont celles qui peuvent être posées à ses fonctionnaires.

Réponses aux questions des comités

On s'attend à ce que les personnes qui témoignent devant un comité parlementaire répondent à toutes les questions du comité. Cependant, quelques considérations viennent tempérer l'application de ce principe dans le cas des fonctionnaires, puisque ces derniers comparaissent au nom de leur ministre.

Les fonctionnaires ont la responsabilité générale, aussi bien que l'obligation légale, de tenir confidentiels les renseignements dont ils peuvent avoir connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. L'exercice de cette obligation et de ces responsabilités est soumis à l'application des lois, et en particulier à l'obligation que le gouvernement peut avoir de divulguer des renseignements au public en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, ou celle de protéger ces renseignements de la divulgation en vertu d'autres lois, comme la Loi sur la protection des renseignements personnels.

De façon générale, et compte tenu des lois, les fonctionnaires ont l'obligation de se comporter de manière à ce que les ministres puissent toujours avoir pleinement confiance en la loyauté et la fidélité de ceux qui les servent. La protection de cette relation de confiance est essentielle au bon gouvernement. Si les fonctionnaires violent la confiance des ministres, ils minent l'exercice efficace (et démocratique) du gouvernement. S'ils agissent ainsi croyant avoir des obligations plus fortes envers le Parlement, alors ils minent *le principe fondamental de la responsabilité gouvernementale, à savoir que ce sont les ministres, et non les fonctionnaires, qui sont comptables envers la Chambre des communes pour les actes du gouvernement.*

Les fonctionnaires comparaissent devant les comités du Parlement au nom de leur ministre afin de fournir des renseignements que le ministre ne pourrait raisonnablement fournir lui-même. Cependant, à l'encontre du ministre, les fonctionnaires ne sont pas directement comptables au Parlement de leurs actions ni des politiques et programmes du gouvernement.

Les questions de stratégie et de politique qui risquent de soulever une controverse sont essentiellement réservées aux ministres, car si les fonctionnaires devaient rendre compte des politiques, ils seraient inévitablement entraînés dans des

polémiques qui mettraient fin à leur utilité à long terme pour le système, et mineraient l'autorité et la crédibilité de leur ministre.

Assermentation des fonctionnaires

Les fonctionnaires ont l'obligation fondamentale de renseigner fidèlement leur ministre et aussi de transmettre fidèlement, au nom de leur ministre, les renseignements qu'ils sont autorisés à divulguer au Parlement. Cette obligation vaut, qu'il y ait eu ou non assermentation.

Il est clair, cependant, que les comités parlementaires sont habilités à interroger les témoins sous serment. Le président de la Chambre, le président du comité ou encore le greffier du comité, si ce pouvoir a été accordé par le président de la Chambre, sont habilités, en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, à faire prêter serment aux témoins (ou encore à recevoir leur déclaration lorsque le témoin a des objections de conscience à la prestation du serment).

Cependant, même si les comités parlementaires sont habilités à interroger le témoin sous serment, le cas ne se produit qu'exceptionnellement. Ce n'est pas qu'un fonctionnaire jouisse de privilèges refusés aux autres citoyens mais plutôt que le fonctionnaire se trouve à témoigner non pas en son nom mais en celui de son ministre. Comme il a été mentionné ci-haut, les fonctionnaires ont le devoir - et ont prêté serment en ce sens - *de ne pas divulguer*, sans autorisation expresse, des renseignements que seul le ministre (ou le gouvernement) a compétence de divulguer.

Outre cela, le fonctionnaire qui est invité à prêter serment peut se trouver dans une situation qui va à l'encontre de son obligation envers le ministre de garder le secret ou, de façon plus générale, à l'encontre du serment de discrétion qu'il a prêté. En pratique, on s'attend à ce que les fonctionnaires témoignent selon le principe fondamental de la responsabilité constitutionnelle des ministres envers le Parlement. Dans ce contexte, ils ont (les sous-ministres en particulier) l'obligation fondamentale de renseigner leur ministre avec franchise sur toute question concernant leur ministère et les politiques qui relèvent de leur compétence. Seuls les ministres sont en mesure de décider quand et dans quelle mesure des renseignements confidentiels peuvent ou doivent être divulgués. Obliger un fonctionnaire à témoigner sous serment pourrait le forcer à prendre des décisions qu'il n'est pas habilité à prendre.

Finalement, demander à un fonctionnaire (qui n'est que le représentant du ministre) de prêter serment laisse penser que son ministre pourrait être invité à faire de même. Cela pourrait donc avoir des incidences directes sur les privilèges du ministre en tant que député, le serment qu'il a prêté en qualité de conseiller privé et l'obligation fondamentale qu'il a de rendre (fidèlement) des comptes à la Chambre.

Directives aux fonctionnaires

Toutes ces considérations sur le témoignage des fonctionnaires devant les comités se traduisent en pratique par les lignes directrices suivantes.

A) Réponse aux questions

Un fonctionnaire est habilité à donner des explications en réponse aux questions relatives à des aspects complexes de stratégie mais il ne doit pas chercher à défendre une stratégie ni participer à un débat sur les options du gouvernement. Pour les autres questions, surtout en ce qui a trait à l'administration du ministère et des programmes, le fonctionnaire répond directement au nom de son ministre. Ici encore, le fonctionnaire doit se limiter à des explications.

Les fonctionnaires doivent comprendre et respecter l'obligation qu'ils ont, à titre officiel, de s'abstenir de divulguer des renseignements cotés ou de transmettre des documents confidentiels à toute personne qui n'est pas autorisée à en prendre connaissance. Pour leur part, les comités reconnaissent généralement que la divulgation aux comités de renseignements qui ne sont pas habituellement accessibles au public doit être une décision qui relève des ministres et de la responsabilité ministérielle.

B) Assermentation

Un fonctionnaire qui se voit demander de prêter serment devant un comité pourrait faire la déclaration suivante:

1. C'est au nom de son ministre que le fonctionnaire comparaît afin de fournir des renseignements que le ministre ne pourrait raisonnablement fournir lui-même; il s'agit là d'une obligation très ancienne des fonctionnaires, qui vient appuyer l'obligation traditionnelle du ministre à l'égard du Parlement.
2. De plus, si le comité a des inquiétudes quant à l'exactitude des réponses de la personne qui représente le ministre, peut-être alors préférerait-il poser les questions au ministre lui-même.
3. Ayant exposé ces considérations au comité, le fonctionnaire doit se préparer à prêter serment. Il devrait également solliciter la compréhension du président et des membres du comité afin qu'ils évitent de lui poser des questions qui pourraient le mettre dans une position contraire à l'obligation qu'il a envers son ministre et au serment d'office qu'il a prêté.

Fonctionnaires non-ministériels

L'autonomie des organismes non-ministériels ne déborde pas le cadre des attributions et responsabilités que le Parlement leur a conférés, dont la grande diversité rend difficile de définir des lignes directrices concernant la comparution des agents et employés de ces organismes devant les comités.

En règle générale, sauf quelques exceptions notables, les organismes non-ministériels n'ont pas été créés pour élaborer des politiques mais à des fins de relations commerciales, d'administration ou de réglementation. C'est l'individu ou le conseil d'administration qui dirige l'organisme (et non le ministre, qui rend compte au Parlement), qui est investi du pouvoir d'exercer les fonctions d'administration ou de réglementation de l'organisme. Le Parlement exige que chaque organisme lui rende compte par l'entremise de son ministre de tutelle. Lorsqu'un organisme fait appel au Trésor, c'est le ministre de tutelle qui présente la demande de fonds dans le cadre du budget des dépenses, et la Couronne y donne suite dans une loi portant affectation de crédits.

Dès lors, les fonctionnaires non-ministériels, qui jouissent en général d'une plus grande autonomie que les fonctionnaires ministériels, puisqu'ils ont été nommés en vertu d'une loi du Parlement qui leur confère des attributions et des responsabilités particulières, ne doivent se prononcer devant les comités parlementaires que sur les questions découlant de leurs attributions et responsabilités. Même dans leur cas, les principes de base de la responsabilité gouvernementale exigent qu'ils s'efforcent d'éviter toute polémique en matière de politique si cela risque de semer le doute parmi les ministres et le Parlement quant à la capacité du dirigeant de la société ou du conseil d'administration d'administrer de façon impartiale la loi habilitante.

Conclusion

La relation entre le gouvernement et le Parlement est l'expression du principe fondamental de la responsabilité gouvernementale, à savoir que ceux qui sont investis par la Constitution de l'autorité nécessaire pour gouverner les affaires du pays doivent faire partie du Parlement et lui rendre des comptes. Ce sont les ministres, et non les fonctionnaires, qui exercent cette autorité; ce sont les ministres, et non leurs fonctionnaires, qui sont comptables au Parlement. Les fonctionnaires, quant à eux, sont comptables à leurs ministres. Ils peuvent les seconder en répondant directement aux comités parlementaires, mais il ne fait aucun doute que ce sont les ministres, et non les fonctionnaires, qui, en vertu de la Constitution, doivent rendre compte de l'exercice des pouvoirs de l'État. Ainsi, la responsabilité ministérielle, pierre angulaire de la responsabilité gouvernementale, peut-elle assurer la suprématie du Parlement.
