

## DEUXIÈME CHAPITRE

**CE QUI A ÉTÉ FAIT**

En vertu de son mandat, la Commission est appelée à formuler des recommandations tenant compte des initiatives annoncées par le gouvernement du Canada le 10 février 2004. Depuis lors, le gouvernement a déposé plusieurs documents et pris diverses mesures pour renforcer les mécanismes de responsabilité et d'imputabilité. Certaines de ces mesures portent directement sur les questions dont la Commission est saisie et il n'est donc pas possible de formuler des recommandations à leur sujet sans d'abord les examiner.

Rien ne me ferait plus plaisir que de pouvoir n'écrire qu'une seule phrase dans ce deuxième rapport : « Le gouvernement a fait tout ce qu'il faut et il n'y a rien à ajouter ». Bien que les rapports récemment déposés soient généralement souhaitables, tout comme les mesures prises pour rehausser la responsabilité et l'imputabilité et améliorer les pratiques de gestion, il y a encore beaucoup à faire. Les réformes entreprises ne vont pas assez loin pour rétablir l'imputabilité et rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement.

## Les initiatives du gouvernement

Le 18 février 2004, quand le gouvernement a annoncé sa décision de créer cette Commission d'enquête, il a aussi dévoilé un train de mesures en réponse au rapport de la vérificatrice générale sur les commandites et les activités publicitaires.<sup>1</sup> Deux mois plus tard, il décidait d'abolir le Programme de commandites et de démanteler Communication Canada, l'agence qui avait été désignée en 2002 pour gérer le Programme.<sup>2</sup> Outre les mesures annoncées le 10 février, le gouvernement décidait peu après la reprise des travaux parlementaires d'activer le Comité des comptes publics de la Chambre des communes pour lui permettre de se pencher le plus rapidement possible sur le rapport de la vérificatrice générale. Il nommait également un conseiller spécial chargé du recouvrement de fonds en lui donnant le mandat d'étudier « tous les recours envisageables, dont des poursuites civiles, pour recouvrer les fonds qui auraient pu être versés indûment à certaines parties »<sup>3</sup>.

## Les changements touchant les sociétés d'État

En même temps, le gouvernement annonçait une revue de la gouvernance des sociétés d'État, sous la direction du président du Conseil du Trésor. Cette revue était destinée à renforcer les comités de vérification, à examiner les possibilités d'assujettissement de toutes les sociétés d'État aux dispositions de la législation sur l'accès à l'information, à faire le point sur le régime actuel d'imputabilité, et à assurer l'application uniforme à toutes les sociétés d'État des dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*<sup>4</sup>.

Le rapport du Conseil du Trésor sur les sociétés d'État fut déposé le 17 février 2005<sup>5</sup>. Il contenait 31 « mesures », ou recommandations, concernant un large éventail de questions allant de la législation sur l'accès à l'information aux questions générales de gouvernance. Le gouvernement proposait de déposer un projet de loi pour bien séparer

les deux fonctions de président-directeur général (PDG) et de président du conseil d'administration; revoir la nomination de fonctionnaires aux conseils d'administration des sociétés d'État afin de limiter ou d'éliminer leur participation; et prendre des mesures pour exiger que le PDG soit le seul représentant de la haute direction devant le conseil d'administration. Il annonçait également son intention de modifier la législation pertinente pour autoriser la nomination du vérificateur général du Canada comme vérificateur externe ou covérificateur de toutes les sociétés d'État et donner à son bureau le pouvoir d'entreprendre des vérifications spéciales dans toutes les sociétés d'État. En ce qui concerne le processus de nomination, il était dit dans le rapport que :

Le gouvernement devra obtenir des références pour tous les candidats à un poste d'administrateur ou de président. Dans le cas des premiers dirigeants, le comité de nomination devra faire de même pour tout candidat qu'il propose au gouvernement. Le gouvernement continuera en outre de vérifier les antécédents et de s'assurer qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts avant de procéder à une nomination . . . [et] collaborera étroitement avec les comités parlementaires afin d'établir un processus réaliste d'examen des nominations qui ne retardera pas indûment les nominations nécessaires.<sup>6</sup>

Le rapport révèle l'intention du gouvernement, par souci de transparence, de veiller à ce que son Budget principal des dépenses indique clairement les sommes attribuées à chaque société d'État recevant des crédits parlementaires. On y invite instamment le gouvernement à étendre, par décret du conseil, l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* à 10 des 18 sociétés d'État qui n'y sont pas encore assujetties. On y recommande de ne pas appliquer cette Loi à sept autres sociétés d'État jusqu'à ce que le gouvernement ait adopté des mécanismes pour protéger leurs informations sensibles sur le plan

commercial, et de maintenir l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada en dehors du champ d'application de la Loi « pour l'instant » à cause de sa structure fédérale-provinciale<sup>7</sup>. On y invite enfin le gouvernement à modifier la Loi pour protéger les sources d'information des journalistes.

Le rapport a généralement été bien accueilli par les médias et les parties intéressées. Les membres du Comité consultatif de la Commission en ont généralement appuyé les conclusions. Par conséquent, la Commission n'entend pas contester de manière fondamentale les constatations et mesures présentées dans le rapport. Cela dit, deux questions méritent que l'on s'y arrête : la nomination des administrateurs et la nomination du PDG. Nous abordons ces questions plus loin dans ce rapport.

### Les propositions de réforme de la *Loi sur la gestion des finances publiques*

Le gouvernement s'était également engagé à produire avant le 30 septembre 2004 un rapport sur la réforme de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et un autre sur les méthodes susceptibles d'exprimer plus clairement et de manière plus compréhensible les notions de responsabilité et d'imputabilité des ministres et des fonctionnaires, ainsi que sur l'interface entre les deux.<sup>8</sup> Les deux rapports furent déposés le 25 octobre 2005.

Le premier rapport, concernant la *Loi sur la gestion des finances publiques*, est axé sur la non-conformité, la mauvaise gestion, les sanctions disciplinaires et administratives, les sanctions pénales, le recouvrement des fonds perdus, et l'amélioration du respect des règles de gestion<sup>9</sup>. Il en ressort que les mécanismes législatifs et administratifs existant pour faire face à la mauvaise gestion sont sains. Le problème vient de « l'accumulation des règles et des politiques »<sup>10</sup>. Il importe donc de faire preuve de « constance » pour s'attaquer aux cas de mauvaise gestion,

et il s'ensuit que « la responsabilité doit partir d'en haut »<sup>11</sup>. C'est seulement ainsi, soutient le gouvernement, que l'on parviendra à changer la culture et les valeurs. Autrement dit, la position du gouvernement est la suivante : s'il y a des problèmes à cet égard, ils n'émanent pas des mécanismes législatifs et administratifs mais plutôt d'un manque de leadership aux paliers supérieurs de gestion, d'une hésitation à prendre les décisions de gestion difficiles et d'une inaptitude à « communiquer efficacement » pour rehausser la confiance dans l'appareil de conformité du gouvernement<sup>12</sup>.

### Mieux définir la responsabilité et l'imputabilité

Le deuxième rapport du Conseil du Trésor au Parlement, intitulé *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, est axé sur la théorie et la pratique de la responsabilité ministérielle et le rôle du Parlement<sup>13</sup>. On y dit que plusieurs mesures ont été prises depuis décembre 2003 pour rehausser l'imputabilité, notamment en essayant de mieux énoncer les attentes en matière de gestion et en prenant des mesures pour améliorer la gestion financière.

On trouve dans ce rapport une explication de la doctrine de responsabilité ministérielle, ainsi qu'une définition des concepts fondamentaux qui la sous-tendent, soit *responsabilité*, *responsabilisation* et *obligation de s'expliquer*. Il vaut la peine d'indiquer ici quelles sont ces définitions car elles reflètent la pensée du gouvernement, ce qui a une incidence directe sur la suite de ce rapport.

- La *responsabilité*, outre qu'elle désigne la relation constitutionnelle qui unit les ministres à la Chambre, dans un gouvernement responsable, fait également référence à la sphère à l'intérieur de laquelle le titulaire d'une charge publique (élu ou non) peut exercer ses fonctions et qui est définie par les pouvoirs particuliers accordés au titulaire de cette charge publique par la loi ou par délégation.

- La *responsabilisation* est le moyen utilisé pour expliquer et exercer une responsabilité. Elle sous-entend qu'il faut rendre compte de la façon dont les responsabilités ont été exercées; prendre des mesures correctives et régler tout problème qui a été relevé; et, selon les circonstances, accepter les conséquences personnelles si la situation est attribuable aux actions ou omissions du titulaire de la charge publique.
- L'*obligation de s'expliquer* fait référence à l'obligation d'informer et d'expliquer. Elle a une moindre portée que la responsabilisation en ce sens qu'elle ne comporte ni la responsabilité de prendre des mesures ni les conséquences personnelles associées à la responsabilisation.<sup>14</sup>

On traite également dans ce rapport du gouvernement du rôle que joue le Parlement dans l'attribution de la responsabilité et dans la reddition de comptes par le gouvernement. On y indique que, même si c'est le Premier ministre qui a la responsabilité d'organiser le Cabinet, le Parlement joue un rôle important dans l'attribution des responsabilités ministérielles par l'adoption des lois organiques des ministères. On y précise en outre que le Parlement a approuvé la *Loi sur la gestion des finances publiques*, texte fondamental guidant l'action des fonctionnaires et pierre angulaire du cadre juridique de la gestion financière.

On réitère dans le rapport la manière dont la notion de responsabilité ministérielle est envisagée depuis longtemps au sein du gouvernement, et il vaut encore une fois la peine de reproduire *in extenso* le passage exposant la position du gouvernement.

L'obligation d'un ministre de rendre compte de son ministère devant le Parlement signifie que tous les actes du ministère — qu'ils se rapportent aux politiques ou à l'administration, qu'ils soient effectués par le ministre personnellement ou par des fonctionnaires non élus sous son autorité ou en vertu des pouvoirs que leur confère la loi — sont considérés comme des actes du ministre

responsable. Si le Parlement a des questions ou des préoccupations à soulever, le ministre doit s'en occuper et lui fournir toute information ou explication nécessaire et appropriée. (Ainsi, l'obligation de rendre compte comprend toujours l'obligation de s'expliquer.) Si quelque chose tourne mal, le ministre doit s'engager devant le Parlement à apporter les correctifs. Et selon les circonstances, si en agissant différemment le ministre aurait pu permettre d'éviter le problème, il peut être tenu d'en accepter les conséquences personnelles<sup>15</sup>.

Cette doctrine n'exige pas que le ministre soit au courant de tout ce qui se passe dans son ministère. On précise cependant que, « même si les responsabilités peuvent, et doivent souvent en fait, être déléguées, ce n'est pas le cas de l'obligation ministérielle de rendre compte » et que « l'obligation de rendre compte diffère du blâme »<sup>16</sup>.

On affirme dans le rapport que « les fonctionnaires, comme tels, n'ont pas d'identité constitutionnelle indépendante de leur ministre »<sup>17</sup>. De ce fait, les fonctionnaires, dont les sous-ministres, comparaissent toujours devant les comités parlementaires au nom de leur ministre. On affirme clairement que chaque sous-ministre doit rendre des comptes à son propre ministre et, en fin de compte, au Premier ministre par le truchement du greffier du Conseil privé qui est également le secrétaire du Cabinet. Même si le Parlement attribue des obligations aux sous-ministres dans certains domaines, par le truchement de textes de loi, cela n'engendre pas en soi une relation d'imputabilité entre le sous-ministre et le Parlement. On précise enfin que, même si le Parlement crée de nombreuses obligations légales, il n'a pas pour autant le pouvoir de surveiller la conformité aux lois ou de mettre les lois en application.

Le gouvernement affirme qu'il existe dans le régime canadien un vaste éventail de moyens pour obliger les ministres à rendre des comptes. Il

mentionne ainsi que le Parlement contrôle les deniers publics, qu'il détient le droit exclusif d'autoriser la perception d'impôts et la dépense de fonds publics, et qu'il a le pouvoir d'ordonner la vérification des comptes et d'examiner les projets de loi. Il souligne par ailleurs l'importance de la Période des questions, en disant que c'est probablement « son plus puissant instrument de responsabilisation »<sup>18</sup>. Il fait également référence au rôle que jouent les comités parlementaires et le Bureau du vérificateur général pour forcer les ministres à rendre des comptes.

On aborde également dans le rapport diverses questions concernant l'organisation de l'appareil gouvernemental. Le Bureau du Conseil privé y est décrit comme étant le « ministère du Premier ministre », et le greffier du Conseil privé, comme étant non seulement le « secrétaire du Cabinet et... chef de la fonction publique » mais aussi le « sous-ministre du Premier ministre »<sup>19</sup>.

Le gouvernement indique comment les ministres peuvent exercer une influence sur leur ministère, en citant un ancien greffier de grande réputation, Gordon Osbaldeston :

... donner « l'orientation générale » concernant les priorités, tant stratégiques qu'administratives, ainsi que « l'orientation spécifique » du ministère en ce qui a trait aux priorités clés; examiner et signer des documents du Cabinet, des présentations au Conseil du Trésor et des modifications aux règlements qui consolident l'orientation qu'ils ont donnée; approuver les annonces publiques et la correspondance; assurer le suivi auprès de responsables ministériels, par l'intermédiaire du sous-ministre, de questions précises soulevées par des citoyens, des députés et d'autres ministres; communiquer avec d'autres intervenants gouvernementaux au sujet de toute question importante ayant une incidence sur le ministère, le Parlement, le public et le Cabinet.<sup>20</sup>

Le gouvernement affirme que les voies de communication entre le ministre et son ministère doivent être « claires et cohérentes » et il ajoute ceci :

En général, les communications entre le ministre et son cabinet et les fonctionnaires du ministère doivent être coordonnées par le bureau du sous-ministre. Il y aura des circonstances où cela ne sera pas possible, ou encore lorsqu'on conviendra de privilégier d'autres approches. Il sera toujours important que les ministres et les sous-ministres prévoient les mécanismes de contrôle nécessaires pour s'assurer qu'ils reçoivent l'information requise pour s'acquitter de leurs responsabilités respectives.<sup>21</sup>

Le rôle du personnel exonéré, affirme le gouvernement, est de prodiguer au ministre des conseils stratégiques et partisans. Toutefois, le personnel exonéré ne fait pas partie de l'exécutif et on dit qu'il est « exonéré » précisément parce qu'il n'est pas assujéti aux dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. En conséquence, le personnel exonéré « n'est pas autorisé à donner des directives aux fonctionnaires »<sup>22</sup>.

La fonction gouvernementale a connu une expansion considérable au cours des 50 dernières années. Aujourd'hui, le gouvernement du Canada dépense près de 200 milliards de dollars par an, fonctionne avec 200 ministères et organismes, et emploie 450 000 personnes assurant la prestation de plus de 1 600 programmes et services. Dans le rapport, le gouvernement parle de « l'horizontalité », terme qui désigne le fait que plusieurs ministères et organismes peuvent participer ensemble à la mise en œuvre d'un programme ou d'une politique, et de la complexité qui entoure l'élaboration des politiques et les opérations des ministères, facteurs qui posent de nouveaux défis en matière d'imputabilité<sup>23</sup>.

Le rapport traite en détail du rôle du Conseil du Trésor dans le régime de responsabilisation (c'est-à-dire d'imputabilité). On indique que le Conseil du Trésor, au titre de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, a le pouvoir de « traiter de toutes les questions se rapportant à la politique administrative, à la gestion financière, aux plans de dépenses, au programme des ministères, à la gestion du personnel, ainsi que [des] autres questions liées à l'utilisation prudente et efficace des ressources publiques »<sup>24</sup>. Le Conseil du Trésor s'acquitte de cette fonction au titre de son pouvoir d'autoriser les politiques de gestion, d'affecter des ressources par l'entremise du Budget des dépenses, de tenir les ministères responsables de la façon dont ils utilisent les ressources, de surveiller le rendement des ministères et d'agir comme principal employeur de la fonction publique.

Le Conseil du Trésor et son Secrétariat ont le devoir « de veiller à ce que les attentes en matière de responsabilisation, de légalité et d'à-propos soient claires »<sup>25</sup>. Bien que le personnel du Secrétariat n'intervienne pas dans la gestion quotidienne des ministères, le Conseil du Trésor peut réduire les pouvoirs qui leur sont délégués, imposer des restrictions aux affectations financières ou même intervenir directement dans leur gestion.

## La nouvelle réforme de la gestion

Le 25 octobre 2005, le président du Conseil du Trésor déposait un document intitulé *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement*, dans lequel il dévoilait une série de réformes en matière de gestion<sup>26</sup>. Les mesures annoncées sont destinées à améliorer les pratiques de gestion et à rehausser l'imputabilité. La veille, il avait annoncé un investissement de 35 millions de dollars par an dans une « nouvelle initiative d'apprentissage » pour les fonctionnaires, concernant notamment la formation de spécialistes en finances, en vérification et en approvisionnement<sup>27</sup>.

Dans ce document de réforme de la gestion, le gouvernement s'engage à adresser un rapport annuel au Parlement à partir de l'automne 2006

« sur l'état de la gestion dans l'ensemble de l'administration publique »<sup>28</sup>. Il s'engage aussi à consulter les parlementaires pour rehausser l'information sur le rendement. Il déclare que « les ministres participeront à davantage de réunions de comités parlementaires » pour rendre compte du rendement en matière de gestion<sup>29</sup>. Il indique que les ministres et leur personnel exonéré auront droit à des séances d'information exhaustives sur les questions d'imputabilité ministérielle dès leur entrée en fonction. Le gouvernement révisera les lignes directrices afin d'énoncer clairement les rôles et responsabilités du personnel politique, et il organisera des séances d'information détaillées à l'intention des cadres supérieurs exonérés des cabinets ministériels afin de les informer sur « leurs rôles et responsabilités ainsi que [sur] la ligne de démarcation existant avec la fonction publique non partisane »<sup>30</sup>.

Une grande partie du document est consacrée à la relation entre les sous-ministres et les ministres. On prévoit des « séances périodiques de responsabilisation » entre les sous-ministres et les ministres pour traiter des questions de gestion, et le gouvernement s'engage à modifier la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour conférer aux sous-ministres des pouvoirs légaux plus explicites en matière de responsabilités de gestion, notamment le pouvoir de signer les comptes de l'organisation et de conclure de nouvelles ententes de gestion avec leur ministre, fondées sur les plans et priorités du ministère<sup>31</sup>.

On annonce aussi dans le document du Conseil du Trésor des mesures destinées à renforcer les systèmes de contrôle de la gestion. Le gouvernement a l'intention de désigner dans chaque ministère et organisme gouvernemental un cadre supérieur qui sera le « dirigeant principal de la vérification », dont le recrutement et la formation débiteront sur une base prioritaire. Il prendra également des mesures pour protéger l'intégrité des comités de vérification interne en les rendant plus indépendants de la haute direction. Cet engagement est exprimé de la manière suivante :

Trois années après l'entrée en vigueur de cette politique, tous les comités de vérification seront composés d'une majorité de membres provenant de l'extérieur de la fonction publique, et le reste des membres ne devront pas appartenir aux ministères concernés, à l'exception du sous-ministre qui pourra en assumer la présidence ou en être membre d'office.<sup>32</sup>

On envisage également d'instaurer un lien direct avec le ministre :

Il est prévu que le ministre rencontrera chaque année à huis clos le comité de vérification relativement à l'assurance sur la gestion du risque, le contrôle et les systèmes de vérification. Il est aussi prévu que le sous ministre sera renseigné périodiquement par le comité de vérification sur ses constatations en matière d'assurance.<sup>33</sup>

Les réformes du processus de vérification interne arrivent dans le sillage d'autres tentatives de renforcement de la gestion financière. En 2004, le Bureau du contrôleur général a établi un modèle basé sur la nomination d'un directeur général des finances (DGF) dans chaque ministère. Ce directeur aura pour mandat d'assurer la révision et l'approbation des nouvelles propositions de dépenses concernant toute initiative impliquant de grands engagements financiers.

Dans le document, le gouvernement endosse le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) du Conseil du Trésor institué en 2003. En vertu de ce CRG, les ministères doivent démontrer que leur rendement est satisfaisant à l'aune de quelque 40 indicateurs et 150 mesures des pratiques de gestion.

Le gouvernement dévoilait également dans le document du Conseil du Trésor des mesures destinées à réagir plus efficacement aux fautes et au rendement insatisfaisant et à rehausser la transparence. En ce qui concerne les fautes, il propose de mettre sur pied une équipe

d'intervention rapide pour faire enquête sans retard et prendre des mesures disciplinaires. Il propose de dispenser une formation améliorée aux spécialistes des ressources humaines, de publier des guides disciplinaires et de mettre en œuvre un processus plus rigoureux pour empêcher les fonctionnaires licenciés d'être réemployés dans la fonction publique ou d'en obtenir des contrats. Il annonce aussi son intention de publier d'ici la fin de 2006 le nombre total de fautes commises et les correctifs apportés. En ce qui concerne le rendement insatisfaisant, il annonce son intention de renforcer le lien entre la rémunération et les résultats obtenus en établissant des ententes sur le rendement de gestion. En vertu de la nouvelle *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*<sup>34</sup>, l'opinion du sous-ministre en cas de rendement insatisfaisant aura plus de poids, et le gouvernement promet de clarifier encore plus ses attentes en matière de conformité au moyen des politiques du Conseil du Trésor.

Pour ce qui est de la transparence, le gouvernement indique que 10 sociétés d'État additionnelles ont été assujetties aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* en 2005. À partir du printemps 2006, il donnera accès à des informations sur les subventions et contributions de plus de 25 000 \$. Il annonce aussi son intention de définir, en collaboration avec le secteur privé, un code des pratiques loyales en matière de marchés — « un pacte d'intégrité entre l'État et ceux à qui il octroie des marchés »<sup>35</sup>. Finalement, au sujet de l'enregistrement des lobbyistes, il indique que le Bureau du directeur fonctionnera à l'avenir comme « entité autonome » au sein du portefeuille d'Industrie Canada, et que d'autres mesures seront étudiées pour rehausser encore plus son indépendance<sup>36</sup>.

## Évaluation des réformes

Les réformes mises en œuvre par le gouvernement ces dernières années sont encourageantes. La nouvelle démarche en matière de vérification

interne et la création de postes de directeurs généraux des finances dans les différents ministères devrait améliorer les pratiques de gestion financière. Malheureusement, cela risque aussi d'alourdir encore plus la bureaucratie gouvernementale et de n'avoir qu'une incidence limitée sur la culture politique et administrative. Par exemple, le recrutement de 400 nouveaux vérificateurs internes ne garantit pas en soi que les agents du gouvernement, tant au palier politique qu'au palier bureaucratique, seront plus disposés à accepter leurs responsabilités. Toutefois, les nouvelles mesures envisagées pour mieux informer les ministres et leur personnel exonéré sur leurs rôles et responsabilités sont souhaitables, et il serait bénéfique que les ministres participent à davantage de séances des comités parlementaires.

La Commission approuve les nouveaux mécanismes d'imputabilité mis en œuvre au gouvernement, comme le Cadre de responsabilisation de gestion, et elle espère que cette démarche sera couronnée de succès. Toutefois, des mesures similaires annoncées dans le passé à grand renfort de publicité n'ont jamais vu le jour. Songeons par exemple au projet d'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels des années 1980, qui était destiné à améliorer les pratiques de gestion et l'imputabilité<sup>37</sup>.

Pourquoi le Conseil du Trésor ressent-il aujourd'hui le besoin d'annoncer qu'il y aura des séances régulières de reddition de comptes entre les sous-ministres et les ministres pour discuter des questions de gestion et évaluer les progrès réalisés par les ministères dans la mise en œuvre de leurs priorités? Ne devrait-il pas être évident que ministres et sous-ministres devraient collaborer de cette manière sans avoir besoin d'instructions particulières d'une agence centrale?

La Commission conteste la position du gouvernement voulant que « le Parlement crée de nombreuses obligations légales... mais... n'a pas pour autant le pouvoir de surveiller la conformité aux lois ou de

mettre les lois en application »<sup>38</sup>. Certes, elle admet parfaitement que le Parlement n'a pas de rôle à jouer dans l'exécution des activités gouvernementales courantes. En revanche, prétendre que le Parlement n'a pas le pouvoir de s'assurer que le gouvernement a respecté les intentions exprimées dans les textes de loi va directement à l'encontre de principes constitutionnels fondamentaux. Cela va aussi à l'encontre des pratiques actuelles du Parlement du Canada.

Le Comité mixte permanent sur l'Examen de la réglementation mis sur pied au titre de la *Loi sur les textes réglementaires* de 1971 est un excellent exemple de comité parlementaire travaillant dans un esprit d'impartialité politique<sup>39</sup>. Il surveille et impose le respect de la loi dans le domaine important de la législation subordonnée. Il se compose de sénateurs et de députés, et l'un de ses coprésidents est un sénateur, l'autre étant normalement un député de l'Opposition officielle. Son mandat, renouvelé au début de chaque session législative, consiste à « *surveiller* le processus de réglementation du gouvernement »<sup>41</sup>. Pour ce faire, il applique un certain nombre de critères, en déterminant notamment si un règlement ou texte réglementaire « n'est pas autorisé par les dispositions de la législation habilitante ou n'est pas conforme à toute condition prescrite dans la législation, n'est pas conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés* ou à la *Déclaration canadienne des droits* » ou « ne s'est pas conformé à la *Loi sur les textes réglementaires* sur le plan de la transmission, de l'enregistrement ou de la publication »<sup>42</sup>. Pris ensemble, les pouvoirs législatifs du Comité et les pouvoirs issus de son mandat l'investissent de vastes pouvoirs d'enquête et de rapport sur la plupart des aspects du processus fédéral de réglementation. Le Comité se penche sur les règlements et textes réglementaires du point de vue de leur légalité et de leur procédure d'adoption plutôt que du point de vue de leur mérite intrinsèque ou de la politique qu'ils reflètent.

Le Comité détient le pouvoir d'abroger un règlement ou un texte réglementaire. Ce processus, approuvé par le gouvernement et par la

Chambre des communes en 1986, l'autorise à recommander l'abrogation des textes qui ne respectent pas les critères établis. Le gouvernement s'est engagé à respecter toute recommandation de cette nature du Comité; si une telle recommandation n'est pas rejetée par la Chambre suite à un débat, elle est considérée comme ayant été adoptée 15 jours après sa publication au *Feuilleton*<sup>42</sup>. Deux textes réglementaires ont été abrogés de cette manière depuis 1986.

Dans ce domaine important de la législation subordonnée, le Parlement, par le truchement du Comité, a le pouvoir non seulement de surveiller mais aussi d'imposer la conformité aux lois. Comme l'indiquent son mandat et ses actions, le Comité mixte permanent sur l'Examen de la réglementation exerce clairement un pouvoir important pour surveiller et imposer la conformité aux lois adoptées par le Parlement.

La vérification et l'examen de la conformité avec les pouvoirs appropriés, comprenant les lois et les limitations — ce qu'on appelle parfois la « régularité » — sont assurés par le vérificateur général et le Comité des comptes publics. La vérification de conformité assure que le gouvernement ne perçoit et ne dépense que les sommes d'argent autorisées par le Parlement, pour des buts approuvés par le Parlement. Sans assurance de conformité avec les lois, règles et règlements, on n'aurait aucune certitude que le gouvernement utilise l'argent conformément aux normes fondamentales de contrôle parlementaire des deniers publics, sans parler des normes plus exigeantes de bien-fondé, d'économie et d'efficience.

La reddition de comptes du gouvernement devant le Parlement au sujet de sa gestion financière part de la vérification de conformité effectuée par le vérificateur général. Les rapports du vérificateur général peuvent être le point de départ d'enquêtes entreprises par le Comité des comptes publics. Par conséquent, une bonne partie du travail du Comité des comptes publics consiste à surveiller la conformité de l'action du

gouvernement avec les lois, règles et règlements. La vérification du Programme de commandites par le vérificateur général était une vérification de conformité des dépenses effectuées. Sa principale conclusion fut que l'administration des projets de commandites n'avait pas été conforme aux règles législatives et autres. De fait, le programme avait été administré en transgressant « toutes les règles établies »<sup>43</sup>.

En bref, l'affirmation par le gouvernement que le Parlement n'a pas le pouvoir de s'assurer qu'il agit conformément aux lois contrevient aux principes constitutionnels, à la loi régissant le rôle du vérificateur général, aux pratiques du Comité des comptes publics, aux pratiques et au mandat du Comité mixte permanent sur l'Examen de la réglementation, et aux principes établis durant de nombreux siècles d'évolution du contrôle parlementaire des deniers publics.

C'est dans ce contexte des mesures récemment mises en œuvre ou proposées par le gouvernement que la Commission s'est penchée sur les suggestions qui lui ont été adressées pour améliorer la responsabilité et l'imputabilité au sein du gouvernement. La Commission formulera ensuite ses recommandations pour que politiciens et fonctionnaires acceptent la responsabilité de leurs décisions et de leurs actions respectives.

## Notes du deuxième chapitre

---

\* Note du traducteur : En anglais, *Responsibility, Accountability* et *Answerability*. Dans ce rapport, nous avons rendu *accountability* par imputabilité par souci de cohérence avec la terminologie de plusieurs ministères et avec notre premier rapport. Imputabilité, responsabilisation et reddition de compte sont des traductions synonymes de *accountability*.

<sup>1</sup> Canada, Président du Conseil du Trésor, ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et ministres des Affaires intergouvernementales, Communiqué de presse : Le gouvernement du Canada annonce une enquête indépendante et d'autres mesures correctrices en réponse au rapport de la vérificatrice générale sur les commandites et la publicité, 10 février 2004.

<sup>2</sup> Canada, Cabinet du Premier ministre, Communiqué de presse : Fin du programme de commandites et dissolution de Communication Canada, 13 décembre 2003.

<sup>3</sup> Conseil du trésor et autres, Communiqué de presse, 10 février 2004.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada — Répondre aux attentes des Canadiennes et Canadiens — Rapport au Parlement* (2005).

<sup>6</sup> Ibid., p. 48.

<sup>7</sup> Ibid., p. 40.

<sup>8</sup> Conseil du trésor et autres, Communiqué de presse, 10 février 2004.

<sup>9</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *La Loi sur la gestion des finances publiques : Pour réagir face à la non-conformité — Répondre aux attentes des Canadiennes et Canadiens* (2005).

<sup>10</sup> Ibid., p. 53.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid., p. 54.

<sup>13</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des canadiennes et des Canadiens* (2005)

<sup>14</sup> Ibid., p. 5.

<sup>15</sup> Ibid., p. 11-12.

<sup>16</sup> Ibid., p. 12.

<sup>17</sup> Ibid., p. 14.

<sup>18</sup> Ibid., p. 16.

<sup>19</sup> Ibid., p. 23.

<sup>20</sup> Ibid., pp. 23-24.

<sup>21</sup> Ibid., p. 24.

<sup>22</sup> Ibid., p. 25.

<sup>23</sup> Ibid., pp. 28-29.

<sup>24</sup> Ibid., p. 31.

<sup>25</sup> Ibid., p. 34.

- <sup>26</sup> Canada, Président du Conseil du Trésor, *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement* (octobre 2005).
- <sup>27</sup> Canada, Président du Conseil du Trésor et ministre responsable de la Commission canadienne du blé, Communiqué de presse : Le gouvernement du Canada a fait de nouveaux investissements dans la fonction publique, 24 octobre 2005.
- <sup>28</sup> Canada, *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement*, Président du Conseil du Trésor, octobre 2005, p. 8.
- <sup>29</sup> *Ibid.*, p. 10.
- <sup>30</sup> *Ibid.*, p. 10.
- <sup>31</sup> *Ibid.*, p. 12.
- <sup>32</sup> *Ibid.*, p. 13.
- <sup>33</sup> *Ibid.*, p. 13.
- <sup>34</sup> L.C. 2003, ch. 22.
- <sup>35</sup> Canada, Président du Conseil du Trésor, *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement* (octobre 2005), p. 23.
- <sup>36</sup> *Ibid.*, p. 24.
- <sup>37</sup> Voir par exemple Donald J. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994), p. 180-181 et 269-270.
- <sup>38</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, p. 15.
- <sup>39</sup> L.R.C., ch. S-22, art. 19.
- <sup>40</sup> On trouvera une description détaillée de ce comité dans Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la Chambre des communes* (Montréal/Toronto: Chenelière/McGraw-Hill, 2000).
- <sup>41</sup> Délibérations du Comité mixte permanent sur l'Examen de la réglementation, Fascicule 1 — Premier rapport du comité, jeudi 6 novembre 1997.
- <sup>42</sup> L.R.C., ch. S-22, par. 19.1 (5).
- <sup>43</sup> La vérificatrice générale a employé cette expression (« *every rule in the book* ») dans une conférence de presse.

