
DEUXIÈME PARTIE

L'IMPUTABILITÉ

QUATRIÈME CHAPITRE

**LE PARLEMENT ET LE
GOUVERNEMENT**

Ce chapitre est consacré à la question générale de la relation entre le Parlement et le gouvernement. C'est par le truchement des lois et du processus budgétaire que le Parlement confère un ensemble de pouvoirs et de ressources au gouvernement, lequel doit lui rendre des comptes sur la façon dont il les utilise.

Les ministres et la fonction publique constituent la branche exécutive du gouvernement, qui tire ses pouvoirs et son autorité du Parlement. Elle doit rendre des comptes au Parlement et, par son intermédiaire, à la population canadienne. Le principe de la primauté du droit constitue un cadre d'ensemble qui tout à la fois permet et limite l'action gouvernementale. Le principe de la responsabilité ministérielle veut que les membres du Cabinet, qui chapeautent la branche exécutive à titre individuel et collectif, soient investis de la responsabilité générale et du

pouvoir de gouverner. Le principe de la suprématie du Parlement, quant à lui, veut que cet organe soit investi du pouvoir d'adopter des lois qui donnent des pouvoirs aux ministres et au reste de l'exécutif, et d'exiger que ceux-ci lui en rendent compte.

Compte tenu de cette suprématie, le Parlement peut adopter n'importe quelle loi qu'il souhaite, à condition de respecter les limites énoncées dans la Constitution — notamment en ce qui concerne la répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux fixée par la *Loi constitutionnelle de 1867*, et les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les responsabilités des ministres et des fonctionnaires émanent à la fois des conventions constitutionnelles et des lois.

Les ministres, qui sont normalement tous des députés, dirigent les ministères, qui constituent la branche exécutive du gouvernement. Ce sont les chefs politiques des ministères. Ils siègent au Parlement où ils défendent la façon dont ils conduisent les affaires de l'État. En Chambre, ils pilotent aussi certains dossiers comme les budgets annuels et les projets de politiques publiques, de programmes et de lois.

C'est le gouvernement, pas le Parlement, qui a la responsabilité de gérer et d'administrer les programmes. Notre régime de démocratie parlementaire est un régime de gouvernement au Parlement et avec le Parlement, mais pas par le Parlement. Le Parlement ne gouverne pas. Il adopte des lois qui donnent au gouvernement les pouvoirs dont il a besoin pour gouverner, et il approuve des budgets qui lui permettent de disposer des ressources nécessaires à l'exécution de son travail. Le gouvernement est à l'origine des lois et des budgets; le Parlement, pour sa part, en discute, les critique et les modifie éventuellement avant de les approuver ou de les rejeter. C'est grâce aux lois que le Parlement définit la sphère dans laquelle le gouvernement peut évoluer. Le Cabinet, constitué de politiciens élus qui sont à la fois députés et chefs des ministères, gouverne le pays.

Le Parlement est la tribune centrale où le gouvernement est directement tenu imputable de ses politiques et de son administration. Les ministres doivent collectivement lui rendre compte des politiques et des actions ou de l'inaction du gouvernement, la sanction ultime venant de la population à l'occasion des élections générales. Le Parlement tient le gouvernement imputable de deux façons. Premièrement, le Cabinet doit lui rendre des comptes sur ses politiques, ses réactions aux défis auxquels est confronté le pays, son administration de la fonction publique ainsi que la conduite des affaires de l'État. Deuxièmement, le Parlement tient le gouvernement imputable *a posteriori* de la façon dont il a utilisé les pouvoirs et les ressources qu'il lui a confiés. Cette imputabilité porte sur la gestion des affaires publiques, pas sur les politiques du gouvernement, et ce sont les responsables de la gestion qui doivent l'assurer. Les titulaires de charges publiques, qu'ils soient ministres, dirigeants de sociétés d'État ou fonctionnaires, ne peuvent être appelés à rendre des comptes que sur les choses dont ils sont responsables. Bien que d'une façon générale les ministres soient responsables de l'orientation globale de la gestion des activités gouvernementales, les fonctionnaires, les conseils d'administration des sociétés d'État et nombre d'autres titulaires de charges publiques sont aussi investis de responsabilités législatives de plein droit.

Dans le présent chapitre, nous allons examiner les problèmes constatés par la Commission, notamment en ce qui concerne l'attribution de pouvoirs au gouvernement par le Parlement et l'imputabilité devant le Parlement. Nous nous pencherons sur les trois volets de la surveillance exercée par le Parlement : d'abord, l'attribution de pouvoirs et de ressources au gouvernement; deuxièmement, la responsabilité du gouvernement dans l'utilisation de ces pouvoirs; et, troisièmement, l'imputabilité devant le Parlement pour l'utilisation de ces pouvoirs.

Nous débuterons par la première branche du triangle « responsabilité-administration-imputabilité », celle de l'étude parlementaire du Budget

des dépenses, document par lequel le gouvernement informe le Parlement de ses prévisions de dépenses et obtient son autorisation. Nous examinerons ensuite le rôle et l'imputabilité de la fonction publique, c'est-à-dire les fonctionnaires qui s'occupent de l'administration et de la gestion au nom du gouvernement. Nous terminerons par la troisième branche du triangle, l'imputabilité devant le Parlement, en examinant d'abord le comportement partisan ou non partisan du Parlement dans le processus d'imputabilité, puis le rôle et le fonctionnement du Comité des comptes publics, instrument par lequel le Parlement, oblige le gouvernement à rendre compte de sa gestion des deniers publics — à en être imputable.

Le Budget des dépenses

L'examen annuel des dépenses par le Parlement débute au printemps, quand le gouvernement dépose le Budget des dépenses. En déposant les documents volumineux et complexes du Budget des dépenses, le gouvernement demande au Parlement l'autorisation de dépenser des fonds publics. La partie I du Budget des dépenses présente le Plan de dépenses du gouvernement. La partie II, soit le Budget principal des dépenses, énonce les autorisations de dépenses (ou crédits) et les montants à inclure dans les projets de loi de subsides. La Partie III, soit les Plans de dépense des ministères, se divise en deux parties. Les Rapports sur les plans et les priorités (RPP) fournissent des renseignements détaillés sur les activités du gouvernement et contiennent des informations sur les objectifs stratégiques, les initiatives et les résultats attendus, en les reliant aux ressources requises pour les trois années suivantes. Ces rapports sont normalement déposés au printemps, tout comme les parties I et II. Le deuxième élément de la partie III se compose des Rapports ministériels sur le rendement, qui rendent compte des résultats obtenus par les ministères et organismes en les comparant aux attentes de rendement énoncées dans les RPP. Ces rapports sont déposés à l'automne. Mis bout à bout, les documents

qui constituent le Budget des dépenses représentent plusieurs milliers de pages... de quoi remplir toute une étagère de bibliothèque. Il serait quasiment inhumain d'exiger d'un député qu'il maîtrise tous les détails du Budget des dépenses.

Le Parlement accorde des fonds au gouvernement par voie de *crédits* (autorisations d'utiliser les deniers publics), chaque crédit mentionné dans des lois de même nom constituant le point de départ de la surveillance parlementaire des dépenses publiques. Le gouvernement ne peut dépenser ces fonds qu'aux seules fins approuvées par le Parlement, dans le cadre de chaque crédit et dans les limites des sommes consenties. La préparation du Budget des dépenses incombe au gouvernement, rôle qui est confirmé par le principe constitutionnel voulant que, si le Parlement a le droit de réduire les crédits, il n'a pas celui de les augmenter.

Le Budget des dépenses remplit deux fonctions. Tout d'abord, il reflète les grandes politiques du gouvernement. Dans son Budget annuel et son Plan de dépense, le gouvernement exprime ses priorités, l'importance qu'il a décidé d'accorder à tel ou tel programme, et la façon dont il a décidé de réagir aux besoins et aux défis auxquels sont confrontés le Canada et les Canadiens. Deuxièmement, les différentes parties du Budget des dépenses sont essentielles au contrôle des deniers publics. Comme les crédits parlementaires définissent le montant et l'objet des dépenses, ce qui limite le pouvoir de dépenser du gouvernement, le Parlement, s'il veut être véritablement en mesure d'exercer un contrôle sur les deniers publics, doit lui-même veiller à ce que le gouvernement respecte les limites établies dans les lois de subsides. Cette garantie que le gouvernement a respecté les lois et les autres textes autorisant chaque crédit parlementaire constitue la première étape du processus de vérification par le Bureau du vérificateur général, et de la reddition de comptes au Parlement sur la gestion des finances publiques.

S'agissant de ces deux fonctions, le Budget des dépenses contient des propositions et des crédits qui donnent lieu à deux types d'imputabilité devant le Parlement. Pour ce qui est des décisions relatives aux politiques (sommes à dépenser au titre des divers programmes gouvernementaux, équilibre à réaliser entre « le beurre et les canons », entre ce que le gouvernement se propose de dépenser en programmes sociaux plutôt qu'en programmes de défense, ou en développement industriel plutôt qu'en protection de l'environnement, et la myriade des autres besoins et désirs concurrents des Canadiennes et des Canadiens), la responsabilité et l'imputabilité reviennent aux ministres collectivement. Les Plans de dépense du gouvernement sont des questions de confiance et le gouvernement doit sa survie ou sa chute à leur acceptation ou leur rejet par le Parlement. L'imputabilité du gouvernement devant le Parlement pour ces aspects du budget et des prévisions de dépenses est fortement teintée de politique politicienne. Dans la mesure où les débats concernant le Budget des dépenses, au Parlement ou en comités parlementaires, soulèvent des questions qui touchent aux politiques, aux programmes proposés et aux autres décisions du gouvernement, il est tout à fait légitime que les parlementaires les envisagent comme des confrontations de partis entre le gouvernement et l'opposition.

Toutefois, pour ce qui est du respect par le gouvernement des paramètres énoncés dans le Budget des dépenses, considéré ici comme document de contrôle, l'imputabilité est beaucoup moins politisée et s'apparente davantage à un examen *a posteriori* de la façon dont les fonds ont été utilisés. La conformité avec les lois de subsides et les autres textes autorisant les crédits parlementaires prévus au Budget des dépenses est un critère essentiel du travail qu'effectue annuellement le Bureau du vérificateur général. La conformité est plus une question de gestion que de politiques fondamentales et, à moins que des ministres n'aient pris part à des décisions et à des actions dans des dossiers auxquels s'intéresse le Vérificateur général, le Parlement et les comités parlementaires

considèrent habituellement que l'étude de la conformité n'est pas une affaire de partisanerie politique.

Les procédures actuelles donnent amplement l'occasion au Parlement de débattre des budgets et des prévisions budgétaires (considérés alors comme documents de politiques généraux); en général, les parlementaires les jugent satisfaisants. Toutefois, les problèmes relevés dans le cas du Programme de commandites donnent à penser que la conformité avec les lois et le Budget des dépenses autorisés par le Parlement, en tant que mécanismes de contrôle de l'utilisation des fonds, est loin d'être garantie.

L'examen du Budget des dépenses par le Parlement n'a pas été à la hauteur des attentes. Voici ce que mentionne à ce sujet le Centre parlementaire dans l'étude qu'il a réalisée pour la Commission :

Les députés ont souvent reconnu — parfois à regret — qu'ils n'accordaient pas beaucoup d'attention aux prévisions budgétaires, qu'ils n'avaient qu'une vague idée du niveau des ressources engagées pour réaliser les programmes et qu'ils ignoraient quels instruments financiers les ministères utilisaient pour atteindre les objectifs qui leur étaient fixés. Lors de la série d'incidents qui se sont produits ces dernières années (programme de contributions de Développement des ressources humaines Canada [DRHC], contrôle des armes à feu, commandites), divers députés ont imputé au moins une partie du blâme « contextuel » aux insuffisances de l'examen des dépenses de programmes par les parlementaires.¹

Les auteurs de cette étude craignent que le peu d'attention accordé par les parlementaires au Budget des dépenses n'ait un autre effet pervers sur l'administration financière. En effet, les fonctionnaires chargés de protéger l'intégrité financière et de faire rapport au Parlement pourraient être vulnérables aux pressions exercées par des

responsables de programmes qui trouvent embêtant et gênant d'appliquer les procédures de bonne gestion financière.

Les difficultés associées à l'examen parlementaire des programmes ne sont pas nouvelles. Avant la réforme du système de comités de la Chambre des communes, en 1968-1969, les députés examinaient les prévisions budgétaires en comité plénier de la Chambre. Les ministres, aidés de leurs fonctionnaires, répondaient aux questions des députés sur les budgets de dépenses des ministères. Les députés trouvaient leur compte dans cette procédure de questionnement des ministres parce qu'elle leur permettait de parler des problèmes et des besoins de leurs électeurs en pleine Chambre.

La réforme des comités, en 1968-1969, était destinée à raviver un système devenu quasiment moribond. On a alors décidé de confier trois fonctions aux différents comités permanents axés sur les ministères : examiner les projets de loi à l'étape de l'étude en comité; réaliser des enquêtes et des études spéciales; étudier les prévisions budgétaires de leur ministère. Le gouvernement de l'époque avait décidé de confier l'étude du Budget des dépenses à des comités permanents de taille réduite (plutôt qu'au comité plénier de la Chambre) pour permettre un examen plus serré des programmes, mais aussi pour réduire les occasions d'obstructionnisme par l'opposition à la Chambre des communes. Considérée sous ce dernier angle, la réforme a été couronnée de succès, mais elle n'a pas vraiment permis d'améliorer l'examen parlementaire du Budget des dépenses et des programmes gouvernementaux.

À l'époque, on n'avait pas bien précisé ce que les comités étaient censés faire des prévisions budgétaires. On peut supposer qu'ils devaient les examiner et les étudier. Dans les premières années ayant suivi la réforme du système de comités, plusieurs comités permanents, notamment celui des Pêches, se sont efforcés de produire des rapports

exhaustifs à la suite de leur étude des prévisions budgétaires. Toutefois, le président de la Chambre a refusé leurs rapports. Autrement dit, même si les comités pouvaient convoquer des témoins au sujet des budgets de dépenses et même si tous les membres étaient unis dans la conduite d'une enquête, leurs recommandations restaient sans lendemain. Cette situation s'est avérée frustrante pour les députés qui en sont venus à n'effectuer qu'un examen superficiel des prévisions budgétaires en comité ou, pire encore, à n'en faire aucun.

À la faveur de modifications apportées par la suite au Règlement de la Chambre, on a donné la possibilité aux comités de formuler des recommandations de fond sur les programmes gouvernementaux en leur confiant des mandats très larges leur permettant de faire enquête. Toutefois, rares sont les comités qui se sont prévalus de cette disposition. Ainsi, en 2005, soit 36 ans après la réforme du système de comités, l'examen du Budget des dépenses et des programmes gouvernementaux par les comités permanents demeure insatisfaisant, comme l'a signalé le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires :

[C]es comités continuent à effectuer un examen relativement sommaire des budgets principaux des dépenses et des rapports explicatifs présentés annuellement par les ministères gouvernementaux. Chaque année, quelque 87 ministères et autres organismes gouvernementaux présentent aux comités parlementaires des budgets et des rapports connexes qui dans plusieurs cas ne font l'objet d'aucune réunion officielle. Lorsqu'il y a tenue de réunions, celles-ci consistent habituellement en des échanges partisans avec les ministres qui ne jettent guère de lumière sur les budgets. L'examen des budgets supplémentaires des dépenses, qui permettent aux ministères d'obtenir des fonds additionnels, s'est révélé encore moins satisfaisant. En effet, il arrive rarement aux comités de les étudier.²

Comme le Budget des dépenses est constitué d'un ensemble de documents de politiques très importants, il est injuste de reprocher aux comités de tomber dans la partisanerie quand ils accueillent des ministres venus témoigner. L'examen du Budget des dépenses est l'occasion tout à fait légitime de soulever des questions sur les priorités du gouvernement, sur le bien-fondé des ressources consacrées aux différents programmes et sur ce que le gouvernement a fait ou n'a pas fait. Le caractère contradictoire des débats est donc tout à fait légitime dans ce genre de discussion entre parlementaires.

Les députés ne disposent que de peu de temps pour s'acquitter de leurs immenses obligations envers leurs électeurs et leur parti, pour jouer le rôle qui leur incombe dans les débats et lors des périodes de questions à la Chambre, et pour remplir leurs tâches de membres de comités. Si l'on exclut les députés qui font partie de l'exécutif ou qui sont investis de responsabilités spéciales (comme celles de leader de l'opposition ou de whip d'un parti), il ne reste que 210 élus pour exiger des comptes du gouvernement dans le cadre du processus d'examen des prévisions budgétaires. Chaque député d'arrière-banc siège à au moins un comité parlementaire, certains à deux ou trois (on dénombre 20 comités permanents de la Chambre). En plus de cela, ils doivent s'acquitter d'autres fonctions et assumer tout un ensemble de responsabilités dans leur circonscription et sur la Colline parlementaire, ce qui leur vaut davantage l'attention des médias que leur participation aux travaux des comités. Il ne faut donc pas s'étonner que, compte tenu de la frustration qu'ils éprouvent dans l'examen du Budget des dépenses et des programmes en comités, beaucoup n'y consacrent pas énormément de temps.

Les moyens de recherche et autres ressources que le Parlement met à la disposition des comités sont plutôt chiches. La composition et la présidence des comités changent beaucoup trop souvent, privant ces structures d'une identité propre et d'un sentiment de but commun. C'est ainsi que l'étude du Budget des dépenses est loin d'être prioritaire

pour les députés et pour les comités. Ces derniers sont saisis du Budget des dépenses le 1^{er} mars et, s'ils ne font pas rapport à ce sujet à la Chambre avant le 31 mai, celle-ci considère qu'ils les ont automatiquement avalisés, même s'ils ne les ont pas étudiés.

Le Parlement a pris acte du fait qu'il convient d'accorder une plus grande attention au Budget des dépenses, du point de vue de la forme et du contenu, de même qu'à son examen en comités. Il convient d'examiner certaines questions, comme la structure globale des crédits et l'efficacité du Budget des dépenses, à la fois pour recenser les divers programmes gouvernementaux et pour favoriser le contrôle et l'imputabilité. D'aucuns estiment qu'on a poussé trop loin la pratique consistant à regrouper de plus en plus d'activités sous un seul et même crédit, au point que les budgets de dépenses cachent beaucoup plus de choses qu'ils n'en révèlent au sujet des programmes gouvernementaux. Le gouvernement devrait envisager d'allonger la période consacrée à l'étude du Budget des dépenses et, en collaboration avec le Parlement, revoir le nombre de crédits portant sur des dépenses discrétionnaires afin de conférer davantage de visibilité aux dépenses de programmes.

Le Budget supplémentaire des dépenses est l'instrument qui permet au gouvernement de demander des fonds supplémentaires au Parlement pour faire face à des augmentations de dépenses survenant après le dépôt du Budget principal. Il n'est pas rare que jusqu'à 10 p. 100 des dépenses de certains programmes apparaissent dans le Budget supplémentaire. D'habitude, l'examen du Budget supplémentaire en comités est encore plus superficiel que celui du Budget principal.

Dans son *Rapport factuel*, la Commission a constaté que le Programme de commandites n'avait pas été mentionné comme activité distincte dans le Budget des dépenses et que la disposition législative l'autorisant était loin d'être claire. D'ailleurs, des spécialistes des affaires publiques autant que des parlementaires doutent que les documents constituant

le Budget des dépenses puissent vraiment servir à contrôler la gestion financière du gouvernement et que l'examen du Budget des dépenses au Parlement et en comités parlementaires soit adéquat.

En 2005, la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement a engagé trois nouveaux employés pour prêter main forte aux comités parlementaires dans leur examen des prévisions budgétaires. Cette augmentation d'effectif était une première mesure destinée à accroître progressivement les ressources mises à la disposition des comités pour effectuer ce travail. Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé à donner davantage de ressources aux comités parlementaires pour leur permettre de réaliser leurs investigations. Les comités ont besoin d'au moins deux types d'assistance : d'abord, l'aide inestimable que la Bibliothèque du Parlement apporte aux parlementaires et aux comités; deuxièmement, la capacité d'engager des experts pour se faire aider et conseiller dans la conduite de leurs investigations sur la gestion des programmes et l'imputabilité. La Commission est encouragée de constater que la Bibliothèque du Parlement et le gouvernement se sont tous deux engagés à améliorer les services dispensés aux comités. Cela va dans le sens des initiatives déjà prises pour améliorer le Budget des dépenses et son examen, de même que l'examen des programmes par le Parlement, mais il y a encore beaucoup à faire.

Face aux ressources quasi illimitées que le gouvernement est en mesure de mobiliser pour défendre la façon dont il gère un programme critiqué par un comité parlementaire, les membres des comités devraient pouvoir mobiliser toute l'aide technique dont ils ont besoin pour les aider dans leurs travaux d'investigation. S'ils bénéficiaient d'une telle assistance, les membres des comités seraient sans doute incités à faire leur travail avec plus de diligence et moins d'esprit partisan.

Recommandation 1 : Pour corriger le déséquilibre qui existe entre les ressources dont dispose le gouvernement et celles auxquelles ont accès les comités parlementaires et leurs membres, le gouvernement devrait augmenter considérablement le financement accordé aux comités parlementaires.

L'identité et le rôle de la fonction publique

Une fois le Budget des dépenses approuvé par le Parlement, le gouvernement doit l'administrer et le gérer dans le respect des sommes et des buts autorisés par le Parlement. En théorie du moins, toutes les dépenses faites par le gouvernement doivent s'appuyer sur des lois, des règles et des règlements parfaitement établis, bien que ce fût loin d'être le cas dans l'administration du Programme de commandites. La fonction publique est l'organe qui est chargé d'administrer les programmes gouvernementaux. Elle doit assumer un grand nombre de responsabilités et répondre à plusieurs engagements : envers le public qu'elle sert, par rapport aux lois qui régissent ses pouvoirs et sa gestion, envers les ministres qui sont les responsables politiques des ministères, envers les gouvernements à venir, et envers le Parlement qui adopte les lois et approuve les budgets qu'administre la fonction publique. Nombre de ces obligations vont au-delà des devoirs qui incombent à la fonction publique envers les politiciens du parti gouvernemental.

Ces multiples responsabilités peuvent occasionner des tensions entre la mission de service de la fonction publique envers le gouvernement et son devoir éthique de promouvoir le bien public. Ce sont ces obligations et responsabilités qui sont à l'origine de l'imputabilité. L'examen de ces tensions exige que l'on considère deux grandes questions : premièrement, le rôle et l'identité de la fonction publique comme entité distincte du gouvernement; deuxièmement, l'imputabilité de la fonction publique, et surtout la question de savoir si cette

imputabilité est entièrement interne (au gouvernement) ou si le Parlement a aussi un rôle à jouer à cet égard.

Dans les observations qu'il a adressées à la Commission, le gouvernement exprime sans ambages sa conviction que la fonction publique n'a pas d'identité propre et qu'elle n'a donc pas à rendre de comptes en marge des ministres et du gouvernement³. Dans son étude rédigée pour la Commission, le professeur Lorne Sossin, de la Faculté de droit de l'Université de Toronto, adopte un point de vue contraire. Selon lui, « une gamme de conventions et de principes constitutionnels non écrits donnent clairement naissance à des obligations, des responsabilités et des contraintes dans la prise de décisions par les membres de la fonction publique, qui, ensemble, confèrent un statut constitutionnel à la fonction publique comme organe du gouvernement »⁴.

La fonction publique doit respecter le principe de la primauté du droit, même si, pour cela, elle doit s'opposer aux instructions d'un ministre contraires à la loi. Dans la pratique, comme nous l'avons constaté, les fonctionnaires peuvent hésiter à afficher ce genre d'opposition par crainte de perdre leur emploi ou de compromettre leurs chances d'avancement. La fonction publique doit être administrée de façon à ce que les principes de neutralité et d'impartialité soient à la fois reconnus et respectés. L'enquête de la Commission au sujet du Programme de commandites a permis de constater que ces principes ne sont pas toujours observés. Le professeur Sossin tire d'ailleurs la troublante conclusion suivante : « La primauté de l'opportunisme politique a créé un climat de sauvegardes insuffisantes contre l'ingérence politique dans les décisions de la fonction publique »⁵. La Commission partage son opinion.

Peu importe, d'ailleurs, que la fonction publique ait ou non un statut constitutionnel distinct de celui des ministres et du gouvernement : il est évident qu'elle dispose d'une identité légale différente de celle des ministres. Cette identité est mentionnée et confirmée dans des lois

comme la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui exige que la fonction publique respecte les normes de probité, et les lois et les règlements qui la régissent. La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et d'autres textes établissent les principes du mérite et de la neutralité politique des la fonction publique et encadrent des systèmes de gestion des ressources humaines et d'imputabilité qui n'ont rien à voir avec la responsabilité et l'imputabilité des ministres.

D'après les lois régissant la fonction publique, ce sont les sous-ministres qui sont directement responsables devant la Commission de la fonction publique de la préservation des principes du mérite et de la neutralité. Pour ces responsabilités, les sous-ministres ne sont pas imputables envers leurs ministres, et ces derniers ne sont d'ailleurs pas imputables de la façon dont leurs sous-ministres s'en acquittent. Si l'on tenait les ministres — chefs politiques des ministères — imputables du respect des principes de neutralité et d'apolitisme dans la fonction publique, on irait à l'encontre de l'esprit et de la lettre du cadre réglementaire qui régit la fonction publique. La Commission de la fonction publique est imputable devant le Parlement pour ce qui est du respect des principes du mérite et de la neutralité dans les ministères et les organismes gouvernementaux.

Le professeur Sossin fait remarquer que les tribunaux canadiens ont reconnu à la fonction publique une identité distincte de celle des ministres et du gouvernement. La Cour d'appel fédérale s'est penchée sur le droit de la population d'être servie par une fonction publique neutre⁶. La Cour suprême du Canada a qualifié la fonction publique d'« organe du gouvernement » investi de missions et de responsabilités qui lui sont propres⁷. En outre, elle a rappelé que « la confiance du public dans la fonction publique exige sa neutralité politique et son impartialité dans la prestation de ses services, peu importe le parti politique au pouvoir »⁸. Le gouvernement du Canada lui-même a reconnu que la fonction publique est investie d'une mission allant au-delà de ses

obligations envers le gouvernement : certes, elle doit appuyer et promouvoir le programme du gouvernement, mais elle doit le faire « sans compromettre le statut impartial requis pour continuer à servir les gouvernements successifs d'allégeances politiques différentes qui ont des priorités différentes »⁹.

Le principe de la primauté du droit exige la neutralité et l'impartialité de la fonction publique. Rien n'empêche une fonction publique apolitique respectueuse de la primauté du droit de remplir son devoir de loyauté envers le gouvernement, bien que le difficile équilibre entre loyauté et neutralité exige l'application de normes et de principes opérationnels suffisamment souples pour que la fonction publique puisse s'adapter aux réalités politiques.

Les arguments en faveur de la neutralité et de l'impartialité de la fonction publique abondent, mais le professeur Sossin estime que les instruments susceptibles de permettre la réalisation de ces deux conditions sont relativement faibles :

Dans une épreuve de force, c'est la fonction publique qui se retrouve le plus souvent perdante. [. . .] Il est loin d'être clair que le *statu quo* donne à la fonction publique la capacité (et la légitimité) de s'acquitter de ses obligations d'assurer le respect de la primauté du droit. Dans le climat actuel, on en est réduit à se demander si une culture d'intimidation n'est pas plus susceptible de l'emporter qu'une culture de la primauté du droit en cas de pression politique sur les fonctionnaires.¹⁰

Le professeur Sossin recommande d'adopter divers instruments pour renforcer la position de la fonction publique, notamment un véritable code de conduite des fonctionnaires, une loi protégeant les dénonciateurs, et une Commission de la fonction publique qui veille effectivement à ce que les principes d'impartialité et de neutralité soient respectés. À son avis :

Les principes constitutionnels ne peuvent être entièrement laissés aux mains de l'exécutif politique ou de la fonction publique pour en faire ce qu'ils veulent. Les tribunaux ont un rôle à jouer dans le règlement des différends et l'élaboration des frontières. Il ne faut pas non plus déduire du fait que la relation entre les organes de l'exécutif fait appel à des principes constitutionnels que sa définition doit être entièrement laissée aux avocats. L'indépendance bureaucratique implique des normes de loi constitutionnelle et administrative, le processus politique et l'administration publique. Seules des mesures qui se répercutent sur toutes ces sphères seront efficaces.¹¹

Dans une étude préparée pour le compte de la Commission, le professeur Ken Kernaghan dresse la liste des avantages que présenterait l'adoption par le Parlement d'une charte de la fonction publique (qui pourrait bien sûr s'appeler aussi code de conduite ou code d'éthique de la fonction publique). Cela permettrait :

- d'exprimer et de symboliser un soutien politique fort envers la charte, notamment des parlementaires et des ministres;
- de susciter un plus grand intérêt du public, des parlementaires et des médias envers la charte, d'en favoriser la connaissance et d'en promouvoir le respect;
- d'informer le public de manière très visible sur les valeurs que défendent les fonctionnaires, ainsi que sur leurs droits et responsabilités vis-à-vis des politiciens;
- de promouvoir un plus fort soutien de tous les partis envers la charte;
- d'établir une assise légale solide pour la promotion et l'observation de la charte.¹²

La charte de la fonction publique permettrait également de stimuler le moral des fonctionnaires et marquerait la reconnaissance à laquelle ils ont droit pour le travail qu'ils effectuent dans l'intérêt du public.

En 2003, le Conseil du Trésor a produit un document intitulé *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* qui est entré en vigueur le 1^{er} septembre de la même année¹³. Il est plutôt long (près de 6 000 mots) et ne ressemble pas à une charte à laquelle un fonctionnaire pourrait aisément adhérer. Dans sa forme actuelle, il n'est pas très compréhensible et ne serait pas facile à mémoriser. Dans son rapport de novembre 2003, la vérificatrice générale a indiqué que ce code présente de graves lacunes :

On y trouve des termes comme intérêt public, objectivité, impartialité, loyauté et intégrité, qui ne sont toutefois pas définis adéquatement parce qu'on les présumait suffisamment explicites. On y préconise le règlement des conflits entre les valeurs et l'éthique dans l'intérêt public, sans cependant indiquer comment définir l'intérêt public dans une situation donnée. Le Code n'indique pas non plus comment harmoniser les valeurs conflictuelles ni comment leur attribuer une priorité. Il faudra redoubler d'efforts pour expliquer le Code et faire en sorte qu'il soit utilisé. Autrement, il ne servira qu'à garnir les rayons de bibliothèque.¹⁴

La Commission souscrit à ces préoccupations; elle note qu'on parle rarement du code et qu'il est très peu cité. Il faudrait un texte plus court et plus simple énonçant les valeurs essentielles que devraient respecter tous les fonctionnaires. On en trouve un exemple dans l'ouvrage intitulé *Seven Principles of Public Life* (Les sept principes de la vie publique) qui sert de fondement aux codes de conduite en vigueur dans les organismes publics au Royaume-Uni. Les principes en question sont l'altruisme, l'intégrité, l'objectivité, l'imputabilité, la transparence, l'honnêteté et le leadership¹⁵.

Il devrait sûrement être possible au gouvernement du Canada de rédiger et d'adopter par voie législative un code de conduite de la fonction publique qui servirait de charte des droits et obligations des

fonctionnaires et qui symboliserait l'engagement du gouvernement à redorer le blason de la fonction publique.

Recommandation 2: Le gouvernement devrait adopter une loi pour mettre en vigueur une charte de la fonction publique.

L'imputabilité de la fonction publique

La fonction publique œuvre selon le principe de la responsabilité ministérielle. Selon le gouvernement :

[M]ême si les fonctionnaires donnent des conseils, ce sont les ministres qui ont été élus démocratiquement qui ont le dernier mot et les fonctionnaires doivent se plier aux directives [*licites*] de ces derniers. En résumé, tous les ministères du gouvernement pour lesquels il est ministre et tous les fonctionnaires qui y travaillent doivent rendre compte au ministre qui, à son tour, doit rendre compte au Parlement. Si les choses en étaient autrement, nous aurions un gouvernement contrôlé par les non élus.¹⁶

Rien en droit n'autorise un ministre à donner des ordres illégaux aux fonctionnaires, et ces derniers ne sont pas tenus de se plier à des ordres qui transgresseraient la loi. Comme l'affirme le gouvernement, les fonctionnaires doivent uniquement obéir à des directives licites émanant des ministres. L'administration doit être soumise à la règle de droit.

Le gouvernement n'explique pas comment les fonctionnaires peuvent s'y prendre pour refuser d'obéir à des ordres illicites venant de leurs supérieurs ou de leur ministre. La loi récemment adoptée pour protéger les dénonciateurs, dont il est question au dixième chapitre ci-après, est une façon d'outiller les fonctionnaires pour qu'ils puissent s'opposer aux ordres illicites qu'on pourrait leur donner, et pour leur garantir une relative protection contre d'éventuelles représailles. La charte de

la fonction publique que nous recommandons permettrait d'instaurer une norme confirmant l'identité collective et les devoirs de la fonction publique. Les fonctionnaires pourraient l'invoquer pour refuser d'obéir à des ordres inappropriés et l'on peut espérer qu'ils y verraient un bouclier contre le genre d'intimidation dont certains ont fait l'objet durant les années du Programme de commandites.

La façon dont le gouvernement envisage l'imputabilité des fonctionnaires illustre la situation délicate dans laquelle se retrouvent les fonctionnaires, même de rang élevé, appelés à comparaître devant un comité parlementaire. « [I]ls le font au nom de leur ministre. Ces fonctionnaires sont responsables devant le Parlement en ce sens qu'ils ont le devoir d'informer et d'expliquer. Les fonctionnaires n'ont aucune obligation directe de rendre compte au Parlement... »¹⁷.

Selon le gouvernement, cette absence d'imputabilité se vérifie même quand ce sont les fonctionnaires et non les ministres qui sont investis de la responsabilité légale : « Ce n'est pas parce que le Parlement édicte les obligations légales des sous-ministres pour certains secteurs que ceux-ci doivent lui rendre des comptes »¹⁸. Le gouvernement soutient que l'imputabilité des fonctionnaires est interne, qu'elle est toujours circonscrite à la sphère gouvernementale. Les fonctionnaires n'ont aucune relation d'imputabilité envers le Parlement, dit-il.

La Commission ne partage pas ce point de vue. À l'occasion de son Enquête, elle a constaté de nombreux cas où les fonctionnaires avaient reçu des consignes qui étaient soit illicites, soit en contradiction avec les règlements régissant la fonction publique. La Commission a par ailleurs constaté que le désir des fonctionnaires d'obéir à leurs supérieurs (que ces derniers appartiennent à la fonction publique ou au Cabinet) l'avait bien souvent emporté sur leur devoir de respecter les lois et les règlements régissant l'administration publique. Heureusement, les problèmes constatés dans l'administration du Programme de commandites semblent assez rares.

Il n'en demeure pas moins que le Programme de commandites a échappé à toutes les règles et normes acceptables de probité et qu'il a fallu attendre beaucoup trop longtemps pour que les problèmes constatés soient corrigés. Une partie de ces événements regrettables tient au fait que les procédures d'imputabilité des fonctionnaires sont inadéquates. Il faut que le Parlement et, par son truchement, la population canadienne soient convaincus que le gouvernement, quand il dépense l'argent public, respecte les règles en vigueur ainsi que les principes de probité et d'économie. Or, l'approche actuelle ne donne pas cette garantie. Il est inacceptable qu'un ministre, dont les intérêts et desiderata peuvent aller à l'encontre des principes devant régir les fonctionnaires de son ministère, soit également celui à qui ces mêmes fonctionnaires doivent rendre des comptes. Cela place le ministre en conflit d'intérêts et prive le Parlement de l'assurance que ceux et celles qui administrent et gèrent la fonction publique respectent les lois et règlements en vigueur.

Le point de vue du gouvernement, selon lequel les fonctionnaires n'ont à rendre de comptes qu'à l'exécutif, risque d'amener ministres et fonctionnaires à conclure que, si seuls les ministres sont finalement imputables, toute la responsabilité doit dès lors leur incomber. Quand le Parlement a adopté le cadre législatif régissant la fonction publique, il ne voulait pas que les ministres soient imputables devant le Parlement des responsabilités dont les fonctionnaires sont légalement investis. Il ne voulait pas non plus que les tribunaux canadiens interprètent de la sorte la position et le rôle de la fonction publique. Dans certains domaines de gestion, notamment dans l'administration des finances et des ressources humaines, la responsabilité appartient exclusivement aux fonctionnaires. L'imputabilité pour les mesures prises en vertu de ces pouvoirs doit aussi appartenir exclusivement aux fonctionnaires.

L'approche actuelle du gouvernement ne reconnaît adéquatément ni l'identité collective ni les responsabilités législatives de la fonction publique. C'est ce qui ressort des problèmes auxquels la Commission

s'est heurtée quand elle a cherché à savoir qui, du ministre ou du fonctionnaire, était officiellement investi de la responsabilité de veiller à ce que l'administration du Programme de commandites respecte les exigences légales et réglementaires. Cette confusion quant à la désignation des responsables aux échelons supérieurs a entraîné une érosion de la responsabilité et de l'imputabilité aux échelons inférieurs.

Partisanerie politique et imputabilité devant le Parlement

Le principe constitutionnel fondamental de la responsabilité et de l'imputabilité ministérielles devant le Parlement veut que :

Les ministres demeurent individuellement et collectivement responsables de leurs obligations prévues dans la loi; ils ont des comptes à rendre au Parlement et au premier ministre pour l'intendance des ressources et l'exercice des pouvoirs qui leur sont attribués.¹⁹

Cela ne revient pas à dire, contrairement à ce que prétend le gouvernement, que les ministres sont imputables devant le Parlement de toutes les actions de leur ministère, notamment de celles prises par les fonctionnaires en vertu des pouvoirs qui leur sont directement dévolus par le Parlement. Cela ne revient pas non plus à dire que « toutes les obligations de rendre des comptes au [sein du] gouvernement du Canada découlent de l'obligation individuelle et collective des ministres de rendre des comptes au Parlement »²⁰.

Dans les autres démocraties parlementaires, les gouvernements n'entretiennent pas de telles notions. Ainsi, la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande reconnaissent l'existence d'une relation d'imputabilité entre le Parlement et la fonction publique dans le cas des responsabilités qui incombent en propre aux fonctionnaires et non aux ministres. En Grande-Bretagne, par exemple, les fonctionnaires doivent rendre des comptes vers le haut dans le cadre

des exercices de vérification et d'examen parlementaires, et vers l'extérieur en faisant preuve de transparence et d'ouverture envers les groupes d'intérêt et envers la population en général. La thèse voulant que ce sont les ministres, et eux seuls, qui doivent rendre compte de l'administration publique devant le Parlement n'a pas cours dans les autres pays.

À l'appui de sa position, le gouvernement du Canada soutient que le contexte de l'imputabilité parlementaire est caractérisé par « ... des politiques partisans. Le Parlement et son appareil sont essentiellement *politiques*. [. . .] Les mécanismes dont il dispose pour y parvenir sont politiques et partisans »²¹. Il n'explique cependant pas en quoi les éléments partisans et politiques qui caractérisent l'appareil parlementaire canadien sont tellement différents de ceux qui existent dans d'autres démocraties parlementaires de type Westminster que cela justifie que cette thèse tout à fait unique de l'imputabilité soit parfaitement valable chez nous mais nulle part ailleurs.

La Commission croit que le gouvernement se trompe à cet égard et que la partisanerie politique n'est qu'un élément, d'ailleurs loin d'être universel, de l'imputabilité de l'exécutif envers le Parlement. Bien que la plupart des activités qui permettent au Parlement de tenir le gouvernement imputable soient partisans par nature, certaines ne le sont pas. La responsabilité des politiques, ou de l'absence de politiques appartient aux ministres, individuellement et collectivement. Il en va de même de la responsabilité des activités gouvernementales en général et de la façon dont le gouvernement administre les pouvoirs et ressources qu'il tient du Parlement. L'imputabilité qui incombe aux ministres pour ces fonctions et responsabilités ministérielles générales est clairement « politique » et peut à juste titre susciter des différends entre les partis. Les désaccords et la concurrence entre les partis sont l'essence même de la vie parlementaire et de la démocratie électorale.

Toutefois, la responsabilité et l'imputabilité de la fonction publique ne doivent pas faire l'objet de débats partisans. Le Parlement a explicitement et sans équivoque confié de vastes pouvoirs d'administration à la fonction publique. Son intention était alors de faire en sorte que l'administration du gouvernement et des programmes gouvernementaux soit apolitique et respectueuse des lois et des règlements. Le Parlement a deux soucis légitimes et fondamentaux dans le domaine de l'administration. Tout d'abord, il est en droit de s'assurer lui-même et, ce faisant, d'assurer la population, que les ministres ne s'ingèrent pas dans les champs d'administration dont la responsabilité relève des fonctionnaires. Deuxièmement, il est en droit de vérifier que, dans les domaines en question, les fonctionnaires font leur travail dans le respect des normes prescrites, notamment en faisant preuve de neutralité, de probité, d'économie et d'efficacité.

Si des ministres s'ingèrent illégitimement dans des domaines dont la responsabilité incombe à la fonction publique, ils devront en assumer l'entière responsabilité et en être imputables. En cas d'ingérence de cette nature, le Parlement se devra d'entreprendre un examen critique de leurs actes, examen qui, par définition, sera politiquement partisan. En revanche, si l'imputabilité concerne des domaines dont la fonction publique est exclusivement responsable, c'est elle qui devra en être imputable. La responsabilité et l'imputabilité vont forcément de pair. L'imputabilité dans ces domaines concernera la façon dont la fonction publique s'est acquittée de ses devoirs et responsabilités. Elle ne concernera pas les décisions des ministres et ne devra pas faire l'objet de débats de nature partisane.

Le Parlement a établi des domaines d'activité administrative dont la responsabilité appartient aux fonctionnaires et non pas aux ministres. La Commission est intimement convaincue que les mesures administratives prises dans ces domaines ne doivent pas être politisées et que le Parlement a le droit de s'assurer qu'elles sont conformes aux

normes de bonne administration. L'intérêt du Parlement transcende ici les différences partisans.

Bien que le Parlement — et plus particulièrement la Chambre des communes — agisse la plupart du temps de manière politicienne, ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, le Comité mixte permanent sur l'Examen de la réglementation a la réputation d'être sérieux et résolument impartial dans ses travaux touchant un domaine important, celui de la législation subordonnée. Le Comité des comptes publics de la Chambre des communes, quant à lui, tient des débats habituellement impartiaux, même s'il lui arrive parfois d'être le lieu d'échanges extrêmement partisans. Malheureusement, ce sont les flambées de sectarisme politique qui reçoivent l'attention des médias. Le défi auquel le Parlement est confronté pour ce qui est de l'imputabilité de l'administration publique consiste à trouver des façons de veiller à ce que la reddition de comptes, du moins en ce qui concerne les responsabilités des fonctionnaires, ne soit pas entachée de sectarisme politique et qu'elle préserve et renforce l'apolitisme de la fonction publique.

Trois activités principales permettent au Parlement d'obliger l'exécutif à lui rendre des comptes : la Période des questions, les débats en Chambre, et les études effectuées par les comités parlementaires.

La Période des questions à la Chambre des communes — même si elle paraît souvent bruyante et chaotique — permet d'attirer l'attention du pays sur les problèmes de l'heure. C'est de loin l'activité parlementaire la plus médiatisée. Elle est aussi vivement politisée, tant dans sa structure (puisqu'elle donne un rôle dominant aux partis d'opposition qui posent les questions) que par le type de questions posées. La Période des questions à la Chambre des communes du Canada ne sert pas vraiment à obtenir des renseignements du gouvernement mais plutôt à attirer l'attention sur les problèmes et les enjeux de l'heure et à faire en sorte que le Parlement, la presse et le public continuent

d'y prêter attention. Seuls les ministres répondent aux questions, pratique qui les oblige à rendre compte de leurs responsabilités et de ce qu'ils ont fait ou n'ont pas fait en qualité de chefs politiques des ministères.

Les débats en Chambre, comme la Période des questions, portent habituellement sur les politiques gouvernementales et sur la manière générale dont le gouvernement s'occupe des affaires de l'État. Certains débats, comme ceux qui suivent le discours du Trône et le dépôt du Budget, concernent la conduite du gouvernement en général. Ils sont partisans, tout comme ceux concernant les lois et les politiques gouvernementales. L'agencement de la Chambre, qui met le gouvernement et l'opposition face à face, suppose qu'il y a une division entre les partis et entre le gouvernement et l'opposition. Il arrive cependant qu'au sujet de projets de loi d'intérêt privé ou de questions transcendant les clivages traditionnels, comme la peine capitale, l'avortement ou les mariages de même sexe, la Chambre ne se divise pas en fonction des partis. Cela dit, la plupart des débats au Parlement sont de nature partisane.

Par contre, il peut arriver, et cela se produit même souvent, que les études et enquêtes réalisées par les comités ne soient pas teintées de sectarisme politique. Le degré de politisation des débats lors d'une étude en comité est à peu près proportionnel au degré de participation des ministres à la question dont le comité est saisi. S'il s'agit de domaines dans lesquels le gouvernement n'a pas pris de décision, surtout de questions à propos desquelles il a demandé conseil au Parlement, les débats en comité sont assez impartiaux. En revanche, l'étude en comité de mesures législatives controversées reflète les désaccords des partis et peut être très politisée. Quand un comité se penche sur un dossier auquel les ministres n'ont presque rien eu à voir et où les désaccords ne sont pas de nature politique, les débats sont normalement beaucoup moins tendancieux.

Comme il est important que l'administration et la fonction publique soient neutres, il est crucial que la reddition de comptes concernant l'administration, tout comme l'administration elle-même, soit à l'abri de toute partisanerie politique. La Commission a constaté que ni l'administration du Programme de commandites, ni l'imputabilité exercée par le Parlement à son égard n'ont été apolitiques. La première étape de la réforme devra consister à faire en sorte que l'administration gouvernementale soit protégée contre toute influence politique déplacée. C'est seulement ensuite que l'on pourra attendre du Parlement qu'il exige des comptes du gouvernement sur son administration, et qu'il le fasse de façon non politisée. Il est donc très important que le gouvernement et le Parlement veillent à préserver et à renforcer le caractère impartial de l'administration des programmes gouvernementaux par la fonction publique.

Le rôle du Comité des comptes publics

Le Comité des comptes publics de la Chambre des communes joue un rôle central dans l'imputabilité du gouvernement devant le Parlement au sujet de son administration. Le Comité est chargé de veiller à ce que le gouvernement a employé les deniers publics aux seules fins autorisées par le Parlement, à ce que les excès et les gaspillages soient réduits au minimum et à ce que l'on applique de saines pratiques de gestion financière. Il ne s'interroge pas sur le bien-fondé ou les faiblesses des politiques gouvernementales et n'a pas à le faire. La plupart de ses investigations trouvent leur origine dans les rapports du vérificateur général dont le mandat consiste à signaler à la Chambre tous les cas où il a constaté que :

- les comptes n'ont pas été bien tenus ou que des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu adéquat;
- les procédures comptables utilisées ont été insuffisantes pour contrôler la collecte et la dépense des deniers publics;

- des sommes d'argent ont été dépensées sans égard aux principes d'économie et d'efficience, à d'autres fins que celles envisagées par le Parlement;
- des procédures satisfaisantes n'ont pas été appliquées pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport.²²

À l'instar des autres comités parlementaires, le Comité des comptes publics ne dispose d'aucun pouvoir exécutif et il ne peut que formuler des recommandations ou exprimer des opinions. Il ne peut ni sanctionner, ni récompenser les fonctionnaires, ni leur donner des ordres.

En Grande-Bretagne, le Comité des comptes publics a été qualifié de « reine des comités spéciaux ». C'est le comité le plus prestigieux de la Chambre des communes britannique, un comité auquel les membres jugent souhaitable et honorable de servir et ce, depuis plus de 140 ans. Depuis l'époque de Gladstone, dans les années 1870, ce comité :

[Traduction]

exerce un effet purificateur sur tous les ministères. Le fait de savoir que le CCP risquait de mettre sur la sellette le Secrétaire permanent [sous-ministre] le plus aguerri au sujet de son rôle d'agent comptable ministériel — pour un aspect quelconque des approvisionnements publics, des dépenses et, de plus en plus, de l'optimisation des ressources — provoquait une forte poussée de fièvre préparatoire dans le ministère concerné, même si le Comité n'avait l'intention de s'intéresser qu'au menu fretin au lieu des requins et des baleines. Comparaitre devant le CCP pouvait faire ou défaire une réputation à Whitehall. Et c'est encore le cas aujourd'hui.²³

Le Comité des comptes publics canadien n'a pas la même longue et admirable histoire de travail apolitique. Il a été dormant durant la plus grande partie de l'histoire du Canada. Il ne se réunissait pas. Les

gouvernements gagnaient et récompensaient des appuis à leur cause grâce au contrôle que les ministres exerçaient sur l'octroi des marchés publics et des subventions, sur les nominations et sur d'autres aspects de l'administration publique. Le gouvernement ne voulait pas qu'un comité parlementaire se penche de trop près sur la façon dont il utilisait les fonds. À la faveur d'un changement de gouvernement, il arrivait que le comité sorte de sa torpeur pour dénoncer les excès et les irrégularités de l'équipe sortante. Toutefois, la plupart du temps, quand le gouvernement était majoritaire au comité et que le président était du côté gouvernemental, le comité était passif.

Ce n'est qu'en 1958, après que le premier ministre John Diefenbaker eut nommé pour la première fois un député de l'opposition à sa présidence que le Comité des comptes publics commença à s'activer et à faire partie intégrante de la scène parlementaire canadienne. Malgré tout, son bilan était encore inégal. Il arrivait qu'il ne se réunisse pas certaines années, parce que la Chambre ne lui soumettait pas les rapports du vérificateur général, alors que cela se fait automatiquement de nos jours où le comité se réunit régulièrement. En 2005, cela faisait donc plus de 30 ans déjà que le comité se réunissait régulièrement et réalisait des enquêtes utiles dans la foulée de questions soulevées dans les rapports du vérificateur général.

Le fonctionnement du Comité des comptes publics n'a pas toujours été exempt de partisanerie. La plupart du temps, néanmoins, ses travaux transcendent les clivages politiques traditionnels. Ce mode de fonctionnement alternatif (tantôt très politisé, tantôt pas du tout) a été illustré de façon éclatante à l'occasion de deux enquêtes effectuées en 2004-2005. Au début de 2004, le Comité a entrepris une enquête sur le Programme de commandites, dans la foulée du rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale. L'entreprise a été empoisonnée par la politique politicienne. On a souvent assisté à cette occasion à des empoignades entre les partis, avec de très nombreux votes par appel

nominal. Bien que les audiences du comité se soient distinguées « par une grande quantité de questions réfléchies et détaillées posées aux témoins [...] elles ont également été la scène d'échanges âpres et accusateurs, bien que normalement entre membres plutôt qu'entre membres et témoins »²⁴.

Les changements fréquents survenus dans la composition du Comité ont de plus provoqué un manque de continuité dans les débats. Cette enquête, qui a été largement couverte par la presse, a permis d'attirer l'attention sur les questions soulevées dans le rapport de la vérificatrice générale, mais elle a également divisé le Comité en factions belligérantes et a donc peu fait pour dévoiler d'autres informations que celles qui figuraient déjà dans le rapport de la vérificatrice générale.

Comme des ministres avaient été associés aux problèmes du Programme de commandites, les membres de l'opposition siégeant au Comité s'en sont pris au gouvernement, et les membres du parti gouvernemental ont voulu protéger le gouvernement. C'est là un comportement typique à la Chambre des communes. Par définition, la mission de l'opposition est de s'opposer au gouvernement, celle du gouvernement étant de se protéger et de se défendre. Par contre, les batailles politiciennes entre partis ne sont pas appropriées si l'on veut que le Parlement se penche sur l'imputabilité de l'administration financière dans des domaines qui relèvent très clairement de la responsabilité de la fonction publique.

Tout de suite après cette enquête vivement politisée, le Comité des comptes publics s'est penché sur la responsabilité et l'imputabilité des ministres et des sous-ministres, afin d'en faire rapport²⁵. Lors de son enquête sur le Programme de commandites, il avait été très mécontent de constater qu'aucun fonctionnaire n'avait assumé la responsabilité de s'assurer que le Programme était géré conformément aux règlements régissant la gestion financière. Le Comité a donc conclu que « 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 »²⁶. Contrairement aux enquêtes précédentes qu'il avait effectuées au sujet de rapport du vérificateur général, le Comité s'est comporté de façon impartiale dans cette étude de l'imputabilité. Son rapport a été adopté à l'unanimité par ses membres et il n'y a donc pas eu de rapport dissident. Les débordements partisans au sein de ce Comité sont limités quand les questions dont il est saisi, contrairement à celle des commandites, n'ont rien à voir avec des décisions ou mesures prises par des ministres ou sur leurs ordres directs.

Les membres du Comité des comptes publics sont des politiciens, membres de partis politiques. C'est un député de l'opposition qui le préside, car on sait qu'il voudra enquêter sérieusement et rigoureusement sur les activités gouvernementales. Le gouvernement détient cependant la majorité (ou la pluralité, en cas de gouvernement minoritaire) des sièges au Comité, de sorte que ses députés peuvent exercer une influence modératrice sur le président et veiller à ce que le Comité travaille de façon juste et équilibrée.

Les observateurs canadiens estiment que le Comité des comptes publics se comporte de façon plus partisane que son pendant britannique. Il convient toutefois de dire que le Comité des comptes publics britannique prend grand soin de ne pas succomber à la tentation du sectarisme politique. Les témoins qui comparaissent devant lui sont des hauts fonctionnaires responsables de la probité et de la gestion financière. Tout comme son homologue canadien, le Comité des comptes publics britannique a le pouvoir d'appeler des ministres à témoigner, mais il ne s'en prévaut pas. Dès qu'une question concerne une décision ministérielle, il se contente de s'assurer que c'est bien le ministre et non un fonctionnaire qui est responsable, et que c'est donc lui qui doit être imputable. Dans ce cas, le ministre rend des comptes devant un

autre comité qui a pour mandat de se pencher sur les politiques fondamentales du gouvernement, ou devant la Chambre elle-même.

Comme le gouvernement du Canada soutient que ce sont seulement les ministres qui doivent rendre des comptes, directement ou par le truchement de leurs hauts fonctionnaires, le Comité des comptes publics n'est pas en mesure de protéger un espace administratif dont la responsabilité incomberait aux fonctionnaires et non aux ministres, et dont les fonctionnaires seraient imputables. De ce fait, l'imputabilité en matière d'administration publique est politique et elle est teintée de sectarisme politique. Le système britannique d'imputabilité et d'enquête sur les questions administratives protège le Comité des comptes publics contre la partisanerie, contrairement à l'approche canadienne qui la favorise.

Malgré tous ces handicaps, le Comité des comptes publics parvient à réaliser des enquêtes impartiales. Comme il est investi d'une mission essentielle au nom du Parlement et de la population canadienne, il conviendrait qu'il devienne l'un des comités parlementaires les plus prestigieux parce qu'il est le garant du contrôle parlementaire des deniers publics et qu'il veille à ce que le gouvernement ne dépense les fonds qui lui sont octroyés que pour les fins prévues, et seulement dans la limite des sommes et des moyens approuvés par le Parlement. La Commission est intimement convaincue que le Comité, s'il veut atteindre ses objectifs, doit travailler dans la cohésion plutôt que la division partisane. Ses membres, qui devraient avoir le sens de l'engagement et de la continuité, devraient être récompensés pour leur objectivité et leur diligence grâce au prestige accru que leur vaudrait la participation à un tel comité. D'ailleurs, la contribution de ses membres serait valorisée par une augmentation des ressources mises à leur disposition, grâce auxquelles ils seraient en mesure de bien préparer leurs réunions.

En résumé, il convient que le Comité des comptes publics se concentre sur l'administration et la gestion des finances gouvernementales et non pas sur les politiques ou sur les désaccords entre le gouvernement et l'opposition. Ses domaines de travail devraient être ceux de l'administration des dossiers dont la responsabilité incombe aux fonctionnaires et non aux ministres.

Recommandation 3 : Afin de permettre au Comité des comptes publics de s'acquitter plus efficacement de ses responsabilités, le gouvernement devrait accroître sensiblement son budget, ce qui lui permettrait de recruter son propre personnel dans les domaines de la recherche, du conseil juridique et du soutien administratif, et d'avoir recours à des experts s'il y a lieu.

Notes du quatrième chapitre

-
- ¹ Centre parlementaire, « Le Parlement et la responsabilité financière », Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. I, sous « Perspectives des parlementaires sur la supervision financière ».
- ² Canada, Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, *Pour un examen valable : Améliorations à apporter aux processus budgétaires*, 6^e rapport, 37^e législature, 2^e session (septembre 2003), p. 1.
- ³ « Les fonctionnaires en tant que tels n'ont pas d'identité constitutionnelle indépendante de celle de leur ministre », p. 474 (GG), par. 77.
- ⁴ Lorne Sossin, « Définir les frontières : L'argument constitutionnel pour l'indépendance bureaucratique et son implication pour la responsabilité de la fonction publique », Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol II, sous « Introduction ».
- ⁵ Ibid.
- ⁶ *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1988] 3 CF 219 à 225 (Cour d'appel fédérale).
- ⁷ *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2 à 41 (par. 93 de la version électronique).
- ⁸ Ibid., p. 44 (par. 99 de la version électronique).
- ⁹ Pièce P-474 (GG), par. 76.
- ¹⁰ Sossin, « Définir les frontières », sous « La primauté du droit ».
- ¹¹ Ibid., sous « Le devoir de loyauté ».
- ¹² Kenneth Kernaghan, « Encourager la rectitude et décourager l'inconduite : pour une Charte de la fonction publique et une Loi sur la divulgation », Études, vol. II, sous « La charte de la fonction publique ».
- ¹³ Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Code de valeurs et d'éthique pour la fonction publique* (2003).
- ¹⁴ Canada, Bureau du vérificateur général, *Rapport de la Vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, novembre 2003 : La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement*, chapitre 2, § 2.56 (p. 14 du chapitre 2 de la version électronique).
- ¹⁵ Royaume-Uni, Committee on Standards in Public Life, *Standards in Public Life (First Report)* (Londres : Her Majesty's Stationery Office, 1995), p. 14.
- ¹⁶ Pièce P-474 (GG), par. 76.
- ¹⁷ Ibid., par. 77.
- ¹⁸ Ibid., par. 86.
- ¹⁹ Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens : Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires - Rapport au Parlement* (2005), p. 10.
- ²⁰ Ibid., p. 4-5.
- ²¹ Ibid., pp. 5-6.
- ²² Voir la *Loi sur le Vérificateur général*, L.R. 1985, ch. A-17, par. 7(2). Cet énoncé du mandat est une paraphrase de la Loi, pas le texte complet.
- ²³ Peter Hennessy, *Whitehall* (Londres : Pimlico, 2001), p. 332.

²⁴ Jonathan Malloy, « Le Comité permanent des comptes publics », Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. I, sous « L'enquête sur les commandites de 2004 ».

²⁵ Ibid.

²⁶ Canada, Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : Obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, 10^e rapport, 38^e législature, 1^{re} session (mai 2005), sous « Introduction ».

