
INTRODUCTION

Donald Savoie

À l'automne 2004, le juge Gomery m'a invité à me joindre à la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires en tant que directeur de la recherche pour la phase II du travail de la Commission, qui allait très vite être connue sous le nom de phase des recommandations. C'est tout un défi qu'il a lancé à l'équipe de recherche en demandant : « Savez-vous ce qui fait un bon juge? » Je ne connaissais pas la réponse, ce qu'a certainement dû trahir mon air perplexe, et il a très vite répondu : « Deux bons avocats devant le juge, chacun représentant de façon très compétente l'une ou l'autre partie dans l'affaire ». J'avais tout de suite compris : le juge Gomery était prêt à se pencher sur toute question, tant et aussi longtemps que le programme de recherche était en mesure de monter un dossier solide de part et d'autre. À aucun moment le juge Gomery a-t-il exprimé le moindre préjugé, idée préconçue ou suggestion à l'équipe de recherche de se pencher sur une question donnée ou de l'examiner d'un point de

vue particulier. C'est dans ce même esprit qu'il a participé à toutes les réunions du Comité consultatif ainsi qu'aux discussions en table ronde qui ont été tenues dans cinq régions du pays entre août et octobre 2005.

J'ai fait un examen attentif du mandat de la Commission. Celui-ci demandait au juge Gomery de formuler des recommandations « à partir des faits constatés » à la phase I, « dans le but de prévenir la mauvaise gestion des programmes de commandites et des activités publicitaires à l'avenir ». Il énumérait un certain nombre de questions précises à examiner et demandait « l'établissement d'un rapport sur la responsabilité des ministres et des fonctionnaires ».

J'ai suivi les comparutions de témoins devant le juge Gomery, tant à Ottawa qu'à Montréal. J'ai également produit un rapport visant à cerner les aspects clés que la Commission pourrait vouloir examiner. J'ai rencontré régulièrement le juge Gomery pour passer en revue les différentes questions ainsi que le programme de recherche de la Commission au fur et à mesure de sa planification. Il a très tôt demandé que je tienne compte de ce que faisait le gouvernement pour réformer ses activités de gestion et que je passe en revue les différents documents que déposait le président du Conseil du Trésor, afin que la Commission ne se consacre pas à réinventer la roue. Le juge Gomery a, par exemple, souligné que le Conseil du Trésor avait produit un document solide sur la gouvernance des sociétés d'État. Il a expliqué qu'au lieu de commencer à partir de zéro, nous devrions plutôt offrir une critique du document et comparer les conclusions de ses auteurs avec l'expérience vécue en la matière dans d'autres pays.

Le programme de recherche de la Commission est le fruit des efforts de nombreux participants. Je tiens à souligner tout particulièrement le travail de M. Ned Franks, professeur émérite à l'Université Queen's et l'un des meilleurs étudiants du Parlement canadien. Il a prêté son aide pour chaque facette du programme de recherche, depuis

l'identification des questions à étudier jusqu'à la recommandation de chercheurs et de spécialistes.

Le Comité consultatif de la Commission a lui aussi fourni des conseils et un appui importants au programme de recherche. La Commission a eu le bonheur d'attirer pour siéger au Comité une liste impressionnante de Canadiens, sous la présidence de Raymond Garneau, homme d'affaires chevronné du Québec, ancien ministre des Finances au Québec et ancien député fédéral à Ottawa. Ont également siégé au Comité M. Roch Bolduc, ancien sénateur et ancien haut fonctionnaire au gouvernement du Québec; M^{me} Carolle Simard, du Département de sciences politiques et d'administration publique de l'Université du Québec à Montréal; M. Bevis Dewar, ancien sous-ministre de la Défense et directeur du Centre canadien de gestion, récemment devenu l'École de la fonction publique du Canada; l'honorable John Fraser, ancien ministre du cabinet fédéral et ancien président de la Chambre des communes; M^{me} Constance Glube, ancien juge en chef de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse; M. Ted Hodgetts, professeur émérite à l'Université Queen's et autrefois membre de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) et directeur de la rédaction de la Commission d'enquête royale sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco); et M^{me} Sheila-Marie Cook, ancienne fonctionnaire au gouvernement fédéral et aujourd'hui directrice exécutive et secrétaire de la Commission. J'ai quant à moi joué le rôle de secrétaire du Comité consultatif.

Je ne saurais trop insister sur l'importance du travail fait par le Comité consultatif s'agissant d'élaborer et d'encadrer le programme de recherche de la Commission. J'ai grandement bénéficié des sages conseils que m'ont donnés, individuellement et collectivement, les membres, ainsi que de leurs connaissances et de leurs mises en garde éclairées. Ils ont été généreux avec leur temps et leur patience. Ils ont lu les différentes études de recherche et livré des conseils quant à la

meilleure utilisation à faire de leurs conclusions en vue du rapport de la phase II.

À son niveau le plus général, le programme de recherche de la Commission s'est intéressé aux relations entretenues par le Parlement avec le gouvernement du Canada et les fonctionnaires, et inversement, à la meilleure façon de promouvoir la transparence au gouvernement, et aux rôles des principaux acteurs politiques et administratifs au sein du gouvernement. Les études rédigées pour la Commission avancent des perspectives différentes et parfois contradictoires. Cette diversité était délibérée. Les études proposent par ailleurs diverses pistes de solution. Nous avons eu le privilège d'intéresser des spécialistes renommés dans leur domaine à produire ces travaux de recherche pour la Commission. Nous avons également fait appel à des praticiens pour des rapports traitant du personnel exonéré, de la vérification interne et de questions en matière de publicité et de commandites.

Ces études abordent toutes les questions que le juge Gomery a été chargé d'examiner. Elles traitent en effet des rôles respectifs du Parlement, des ministres et des hauts fonctionnaires; des processus de nomination des sous-ministres et d'évaluation de leur rendement; de l'accès à l'information; et de législation en matière de divulgation d'actes fautifs et de lobbying.

Les études

Dans « **Le rôle du greffier du Conseil privé** », **S.L. Sutherland** explique que le greffier du Conseil privé, le plus haut fonctionnaire apolitique du gouvernement du Canada, facilite un gouvernement collectif au moyen du flux de dossiers et d'information en direction et en provenance du Cabinet. Le titulaire remplit également trois fonctions spécifiques : il est secrétaire du Cabinet, sous-ministre du Premier ministre et chef de la fonction publique. La double identification comme greffier et secrétaire est due à l'élargissement du droit public au Canada,

qui a donné lieu à deux organismes qui gèrent les principales fonctions exécutives de l'État, soit le Cabinet et le gouverneur en conseil.

L'étude passe en revue le contexte institutionnel ainsi que l'évolution et le rôle actuel du greffier du Conseil privé et son rôle plus récent, à titre de chef de la fonction publique du Canada. L'auteur compare ce rôle à celui du secrétaire du Cabinet au Royaume-Uni. Elle indique la manière dont différents greffiers canadiens ont compris et joué leur rôle et ce qu'ils en ont écrit, comment d'autres personnes ont évalué leur rendement et dans quelle mesure les divers éléments du rôle de greffier ont évolué au fil du temps. Elle identifie par ailleurs les forces qui ont inspiré ces modifications, notamment les plus récents développements dans l'administration publique tels que l'horizontalité et la Nouvelle gestion publique. Elle conclut par des recommandations sur des ajustements au rôle de greffier, susceptibles d'améliorer et de préciser la reddition de comptes.

En tant que plus haut fonctionnaire du gouvernement qui épaulé le Premier ministre, le greffier fournit conseils et explications sur la politique gouvernementale émanant de n'importe où dans le système et interprète les capacités et les faiblesses de l'appareil de la fonction publique. Le greffier est au centre de l'un des systèmes de diffusion d'information le plus urgent et le plus large au sein du gouvernement. Travaillant en collaboration avec le Premier ministre ou le chef de cabinet du Premier ministre, le greffier est un important résolveur de problèmes au sein de la fonction publique et se trouve à la jonction entre la fonction publique et les acteurs politiques.

L'influence du greffier en matière de politiques découle de la nécessité pour celui-ci non seulement de s'assurer que le système de dossiers soit bien géré et que les ministres soient bien servis, mais également d'atteindre une maîtrise intellectuelle du contenu des dossiers actuels afin d'être en mesure de conseiller le Premier ministre, au besoin. Les

enjeux sont acheminés au Cabinet par les ministres, tandis que le Premier ministre compte en ceci sur le Cabinet du Premier ministre (CPM). Le CPM est co-conseiller du Premier ministre, et les deux sources de conseils doivent être conciliées.

Avec la proclamation de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* modifiée en 1993, le rôle du chef de la fonction publique est devenu une responsabilité officielle du greffier. Il semble assez clair, du fait de la brièveté de la clause d'établissement et du peu de fonctions et de ressources rattachées à ce rôle, que l'on n'a jamais prévu qu'il devienne une fonction exécutive. Le rôle du greffier à titre de chef consiste à représenter le gouvernement auprès de la fonction publique et à informer le gouvernement des besoins de celle-ci. Le greffier est directement responsable devant le Premier ministre de fournir un appui s'agissant des nominations de sous-ministres faites par le Premier ministre en vertu de la prérogative, par décret en conseil. Dans les cas où « l'équilibre requis » entre obligations redditionnelles ne peut pas être maintenu ou lorsqu'un sous-ministre juge que sa responsabilité est en contradiction avec celle du ministre ou avec le programme et les orientations du gouvernement, il est censé consulter le greffier.

Le changement le plus marquant au niveau des fonctions du greffier concerne son rôle de résolveur de problèmes. D'où la critique que le rôle du greffier est en train de devenir trop politisé. Le greffier rencontre chaque matin le Premier ministre et son chef de cabinet, et il est donc en mesure d'agir rapidement pour minimiser les difficultés là où il jouit de l'influence requise et estime que son intervention est appropriée dans le contexte de son rôle. La qualité du personnel au CPM est variable, et le greffier se trouve au centre des réseaux d'information du gouvernement. Si le greffier surclasse le bureau politique, le Premier ministre cherchera vraisemblablement à faire davantage usage de la capacité de médiation du greffier.

Au cours des années 90, la mise en œuvre par le Canada de la Nouvelle gestion publique a coïncidé avec une réorganisation gouvernementale et des réductions de dépenses par le biais de l'Examen des programmes. L'habilitation et la prise de risques ont été le lustre appliqué aux mesures de restriction. Dans un tel climat de changements rapides, l'on n'a cependant pas réfléchi suffisamment aux importants enjeux de contrôle et de risque, notamment les risques créés pour le leadership politique. L'environnement de la Nouvelle gestion publique fournissait une toile de fond de « laxité administrative ».

Sharon Sutherland demande si la gestion du risque telle qu'elle est pratiquée au gouvernement fédéral est suffisamment harmonisée avec le risque politique. Et le sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et l'ancien greffier du Conseil privé, M^{me} Jocelyne Bourgon, ont déclaré dans le cadre de l'Enquête sur les commandites avoir été entièrement occupés par d'autres dossiers et ne pas s'être attardés sur les initiatives de commandites. L'auteur conclut qu'il serait peut-être sage de demander au Conseil du Trésor de surveiller le risque politique afin de limiter l'incidence de scandales politiques.

M^{me} Sutherland fait huit recommandations qui s'inscrivent sous deux grands thèmes — les quatre premières visent à moderniser le rôle du greffier et les quatre autres visent à renforcer l'intégrité du centre :

1. ajouter des questions explicites au plan de travail du greffier aux fins des évaluations annuelles des sous-ministres afin de s'assurer que ces derniers communiquent leurs préoccupations en matière d'éthique au greffier et, réciproquement, que le greffier explique ses opinions aux sous-ministres;
2. abolir le rôle de « chef » du greffier et créer le titre ministériel de « ministre de la fonction publique » à l'intention du président du Conseil du Trésor;

- 3 rayer des descriptions de fonctions du greffier et du secrétaire de Cabinet le titre informel de « sous-ministre du Premier ministre »;
- 4 remplacer le nom de greffier du Conseil privé par celui de secrétaire du Cabinet;
- 5 faire le lien entre le rang supérieur du greffier par rapport aux autres administrateurs généraux et son rôle de gardien ultime de la Constitution, des rouages du gouvernement de cabinet, et de l'appareil gouvernemental;
- 6 encourager le Canada à envisager la création d'un Comité permanent des normes de la vie publique, similaire à celui créé en Grande-Bretagne en 1994;
- 7 rappeler aux politiciens qu'ils pourraient réduire les risques politiques en établissant un mécanisme indépendant, en vue de vérifications au hasard des contrats des bureaux ministériels et des organisations à petit budget que néglige le Bureau du vérificateur général;
- 8 concevoir une adaptation au contexte politique canadien de l'agent comptable britannique, afin de prévenir les conflits en matière de dépenses éventuellement illégales ou clairement malavisées des ministres.

Dans son étude intitulée « **La responsabilité, la reddition de comptes et le rôle des sous-ministres dans le Gouvernement du Canada** », **James Ross Hurley** nous fait savoir qu'au Royaume-Uni, les secrétaires permanents — l'équivalent des sous-ministres au Canada — portent un deuxième chapeau : ils sont nommés à titre d'agents comptables et endossent la responsabilité directe et personnelle de la gestion des fonds et biens publics. Ils doivent s'expliquer devant les comités parlementaires et rendre compte à leur ministre de l'exécution de leurs fonctions. Si un ministre ordonne à son sous-ministre d'agir contrairement aux principes de l'intégrité, de la

régularité et de l'optimisation des ressources ou de contrevenir aux politiques générales du gouvernement, l'agent comptable doit essayer de convaincre le ministre de s'abstenir et, s'il n'y parvient pas, doit demander au ministre de coucher l'ordre par écrit; l'agent comptable doit alors déposer l'ordre du ministre, accompagné d'un exposé de ses objections, auprès du Trésor et du vérificateur général. L'argent est alors dépensé selon les instructions du ministre, mais ultérieurement, lorsque les comptes sont examinés, on trouve la trace écrite du désaccord qui peut, dans certaines circonstances, être rendu public.

M. Hurley montre bien que l'agent comptable opère dans un contexte bien particulier : le Comité des comptes publics britannique est aurolé de prestige, ses membres y siègent pour une longue durée, il est non partisan et un fonctionnaire représentant le Trésor siège à sa table et l'assiste dans son travail. Le Comité cherche à y voir clair dans les enjeux plutôt qu'à distribuer des blâmes. Au Canada, le Comité des comptes publics est marqué par l'instabilité de sa composition, le caractère partisan de ses délibérations et le désir de désigner des fautifs.

L'institution britannique de l'agent comptable est relativement formelle, du moins comparé à ce qui existe au Canada. Le Canada possède également un mécanisme de règlement des différends entre sous-ministres et ministres concernant la gestion financière, mais il est officieux et opère à huis clos. Si, lors d'une discussion, un ministre ordonne à son sous-ministre d'agir contrairement aux principes de l'intégrité, de la régularité et de l'optimisation des ressources ou aux politiques générales du gouvernement, le sous-ministre peut communiquer avec le greffier du Conseil privé et demander son intervention (pour le compte du Premier ministre) ou celle du Premier ministre lui-même. L'avantage de cette démarche est qu'elle peut empêcher préventivement les dépenses irrégulières. Elle préserve aussi la confidentialité d'un désaccord entre le ministre et son sous-ministre et donc évite que les différends puissent être exploités par un Comité

des comptes publics partisan pour envenimer les relations entre les deux protagonistes.

M. Hurley ne recommande pas l'adoption au Canada de l'institution britannique de l'agent comptable. Il ajoute que la défaillance flagrante dans la bonne gouvernance du Canada intervenue dans le Programme de commandites est le fait d'erreurs humaines plutôt que d'un manque de garde-fous institutionnels. Plutôt que d'introduire le concept de l'agent comptable, M. Hurley recommande que les ministres et leurs collaborateurs exempts soient informés, au moment de leur nomination, des rôles et responsabilités respectifs des acteurs politiques et professionnels, de la nécessité de respecter la fonction de sous-ministre en tant que passerelle entre les deux sphères, de l'impératif de la probité, de la régularité et de l'optimisation des ressources relativement aux dépenses publiques, ainsi que de la primauté qu'il convient d'accorder aux valeurs et à l'éthique dans le fonctionnement du système canadien de gouvernement parlementaire responsable. Il faut inculquer aux sous-ministres (par le biais de leurs objectifs de rendement) et aux administrateurs de la fonction publique (au moyen d'instructions, de cours ou de stages de formation) la primauté des valeurs et de l'éthique dans le fonctionnement du système canadien de gouvernement parlementaire responsable, la nécessité de « parler vrai » avec le pouvoir, et l'importance de la probité, de la régularité et de l'optimisation des ressources lors du maniement des fonds publics. En bref, tous ces aspects doivent être privilégiés par le Programme de gestion du rendement des sous-ministres et les évaluations de rendement des cadres de la fonction publique.

Dans « **Les responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et des fonctionnaires : une étude du système britannique d'agent comptable et de son applicabilité au Canada** », C.E.S. (Ned) Franks examine les responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et sous-ministres

en matière d'administration financière en Grande-Bretagne et au Canada. Pour ce faire, il compare le système britannique d'agent comptable aux pratiques canadiennes de reddition de comptes au Parlement par les ministres et sous-ministres. Bien que les deux régimes parlementaires soient similaires à maints égards, ils diffèrent sensiblement de par la façon dont le gouvernement et le Parlement de chacun interprètent le rôle et les responsabilités dans le domaine de l'administration financière des ministres et des hauts fonctionnaires et de par les mécanismes de reddition de comptes de ces derniers.

En Grande-Bretagne, les secrétaires permanents (sous-ministres) sont désignés comme « agent comptable » de leur ministère. À ce titre, ils sont entièrement et personnellement responsables du respect des normes de régularité, de probité et d'optimisation des ressources au niveau de l'administration financière de leur ministère. Les agents comptables ne peuvent déléguer cette responsabilité ou s'y soustraire par quelque autre moyen. Comme le fait observer le Trésor britannique : « Dans la pratique, un agent comptable délègue largement ses pouvoirs à d'autres, mais il ne peut pour autant se dérober à la responsabilité ».

Un ministre britannique peut passer outre à l'avis d'un agent comptable au moyen d'une « directive ministérielle ». La correspondance relative à une directive ministérielle échangée entre l'agent comptable et le ministre est transmise au Trésor et au vérificateur général. Cette correspondance n'explique en détail ni les motifs de l'objection ni ceux de la directive ministérielle. Elle ne fait que consigner l'existence d'une décision contraire du ministre, et c'est dès lors ce dernier, et non plus l'agent comptable, qui en assume la responsabilité et en devient comptable. Ce mécanisme ne viole pas la confidentialité des discussions entre le ministre et l'agent comptable. Il permet également au ministre, puisqu'il possède le pouvoir d'ignorer l'avis de l'agent comptable, de lui imposer ses décisions. Ainsi est préservé le principe de la responsabilité ministérielle.

La tribune où s'exerce la reddition de comptes par l'agent comptable est le Comité des comptes publics de la Chambre des communes britannique. Ce Comité, qui peut se targuer de plus d'un siècle de travail précieux et non partisan, a à la fois créé et renforcé l'autorité de l'agent comptable à titre de premier détenteur de la responsabilité en matière d'administration financière. Le Comité et le Conseil du Trésor travaillent de concert à la réalisation de leur objectif commun, une administration financière intègre. Le Parlement britannique considère le Trésor comme son allié dans cette quête.

Pris globalement, les agents comptables, le Comité des comptes publics, le Trésor et le contrôleur-vérificateur général forment en Grande-Bretagne un système cohérent et efficace de reddition de comptes financière au Parlement, assurant le respect des règlements et autres obligations légales. Le Trésor britannique conseille aux agents comptables, s'ils ont des doutes sur une ligne de conduite envisagée, de se demander : Pourrais-je défendre de manière satisfaisante cette action devant le Comité des comptes publics? Et puisque la reddition de comptes au Parlement s'inscrit dans une reddition de comptes plus large, la question peut être formulée encore plus simplement : Pourrais-je défendre de manière satisfaisante cette action aux yeux du public?

L'approche canadienne de la reddition de comptes financière au Parlement ne présente pas la clarté ou la cohérence de la méthode britannique, bien que les sous-ministres canadiens possèdent des rôles et des responsabilités similaires à ceux des secrétaires permanents britanniques. De fait, les sous-ministres canadiens exercent des responsabilités légales qui leur sont propres et qui sont même supérieures à celles des agents comptables britanniques. Néanmoins, le gouvernement canadien maintient que les sous-ministres, contrairement à leurs homologues britanniques, n'ont pas de comptes à rendre au Comité des comptes publics. Les sous-ministres canadiens comparaissent devant le Comité au nom de leur ministre, même si la

question débattue relève des responsabilités légales appartenant aux sous-ministres eux-mêmes et non aux ministres. Cette séparation des responsabilités est la différence fondamentale, et peut-être la plus marquante, entre les approches britannique et canadienne de la reddition de comptes financière au Parlement.

De nombreux arguments ont été présentés au Canada pour justifier le rejet gouvernemental d'une version canadienne du système d'agent comptable. Plusieurs de ces arguments reposent sur une méconnaissance du système britannique, notamment les affirmations erronées voulant que, premièrement, le système britannique permettrait au Comité des comptes publics de récompenser et punir les agents comptables et de leur donner des instructions; deuxièmement, que le système de l'agent comptable violerait le principe de la responsabilité ministérielle; et troisièmement, qu'il anéantirait la confidentialité et la confiance qui sont les attributs nécessaires de la relation entre ministres et sous-ministres.

M. Franks maintient qu'un bon système de reddition de comptes financière ne requiert pas la modification des responsabilités légales des sous-ministres, mais exige que l'on change la façon dont les sous-ministres sont appelés à rendre compte. Le Parlement et le gouvernement ont un intérêt commun à assurer la régularité, l'intégrité et l'optimisation des ressources dans le domaine de l'administration financière. Les instruments pour ce faire sont, du côté parlementaire, le vérificateur général et le Comité des comptes publics, et du côté gouvernemental, les sous-ministres et le Conseil du Trésor. Il manque au Canada deux éléments d'un système cohérent et efficace : premièrement, une focalisation appropriée sur la reddition de comptes par les sous-ministres, auxquels la loi attribue des responsabilités claires en matière d'administration financière; deuxièmement, un Conseil du Trésor qui soutienne tant le Comité des comptes publics que les sous-ministres dans la quête d'une administration financière probe.

Les usages canadiens ont pris forme dans les conditions révolues du passé, lorsque le Comité des comptes publics était faible et inefficace, lorsqu'il était admis que les ministres se mêlent de près des détails de l'administration financière et lorsque le contrôle exercé par les organismes centraux du gouvernement ne laissait qu'un rôle mineur aux sous-ministres. Beaucoup de choses ont changé depuis. Les rôles des divers organes n'ont pas été adaptés en conséquence. Le but d'une réforme devrait être d'assurer que chacun de ces acteurs joue un rôle approprié et qu'ensemble ils créent un système efficace et cohérent de reddition de comptes au Parlement pour l'administration financière. M. Franks conclut avec une série de recommandations :

- Les sous-ministres devraient rendre compte en leur nom propre au Comité des comptes publics, à titre de détenteurs de responsabilités.
- Le gouvernement devrait instaurer un mécanisme formel par lequel un ministre peut écarter les objections d'un sous-ministre concernant des affaires mettant en jeu les pouvoirs que les sous-ministres exercent en propre.
- Ces décisions contraires devraient être consignées dans une correspondance entre le ministre et le sous-ministre. Cette correspondance devrait être transmise à l'agent compétent du Secrétariat du Conseil du Trésor et être mise à la disposition du Bureau du vérificateur général pour examen.
- Les sous-ministres devraient être nommés pour un mandat de trois à cinq ans.
- Le Conseil du Trésor devrait établir à l'intention des sous-ministres un protocole définissant les affaires dont ils sont personnellement responsables et dont ils peuvent être appelés à rendre compte au Comité des comptes publics. Ce protocole devrait être avalisé par le Comité des comptes publics et définir les règles générales régissant la comparution des sous-ministres devant le Comité.

- Les membres du Comité des comptes publics devraient y siéger pendant toute une législature.

Dans « **La responsabilité ministérielle et la *Loi sur la gestion des finances publiques* : l'obligation constitutionnelle de rendre compte des dépenses gouvernementales** », Stan Corbett analyse la responsabilité ministérielle dans le contexte du modèle de Westminster tel qu'il est appliqué au Canada, à la lumière des écrits publiés et d'un examen minutieux des textes législatifs et des arrêts des tribunaux pertinents. L'étude examine le fondement constitutionnel de la responsabilité ministérielle et le fondement légal de la reddition de comptes financière. Les notions de responsabilité, reddition de comptes et responsabilité juridique sont abordées dans le contexte de la *Loi sur la gestion des finances publiques* considérée en tant qu'instrument de politique.

M. Corbett fait observer que les tribunaux canadiens ont à l'occasion souscrit à l'opinion voulant que la Constitution canadienne prévoit une séparation étanche des pouvoirs : le rôle des pouvoirs législatifs étant de définir et d'énoncer la politique, celui du pouvoir exécutif de l'administrer et de la mettre en œuvre, et celui du pouvoir judiciaire d'interpréter et d'appliquer la loi. Il ajoute que la Cour suprême a admis, toutefois, que le rôle de l'exécutif est plus complexe. Les tribunaux ont reconnu clairement qu'il est fréquent, dans l'exercice des fonctions de gouvernance, que le pouvoir exécutif contrôle le pouvoir législatif. Aussi, la doctrine de la séparation des pouvoirs trouve-t-elle dans le contexte canadien une application spéciale, sa singularité résidant dans le rôle des tribunaux par rapport à celui du législatif et de l'exécutif, plutôt que dans la relation entre l'exécutif (dont font partie les membres du Cabinet) et le législatif (dont font partie les ministres). La frontière entre le législatif et l'exécutif démarque le double rôle de chacun des membres du Cabinet. L'obligation de respecter la séparation des pouvoirs est l'un des aspects essentiels de la doctrine de la responsabilité ministérielle. À titre de législateurs et de membres de l'exécutif, les

ministres sont soumis à la volonté démocratiquement exprimée du Parlement et à la règle de droit. Les ministres sont aussi des acteurs politiques partisans.

M. Corbett fait valoir que la doctrine de la responsabilité ministérielle comporte des composantes politiques et légales. Elle trouve une expression différente selon qu'elle s'inscrit dans le volet légal ou le volet conventionnel de l'ordre constitutionnel canadien. On considère que la responsabilité individuelle des ministres a un fondement légal, tandis que la responsabilité collective est considérée comme une convention politique. Les ministres sont, en vertu de la première, responsables des actes de leur ministère et, en vertu de la seconde, responsables des politiques de leur gouvernement. Le fait de tenir les ministres responsables légalement de même que politiquement des actes de leur ministère fait ressortir que le ministre est tenu par la Constitution de veiller à ce que les mesures prises par son ministère soient conformes à la règle de droit. Cette responsabilité est plus qu'une affaire de politique ou de convention.

Les tribunaux, selon M. Corbett, ont reconnu que la Constitution consacre sur le plan juridique le pouvoir de la Chambre des communes de surveiller les dépenses de l'exécutif. La *Loi constitutionnelle de 1867* exige que toutes les dépenses de fonds publics soient avalisées par la Chambre des communes. Cela n'est pas une affaire de convention, mais bien une prescription légale. Le Cabinet agirait en violation de l'article 53 de la loi s'il autorisait les dépenses de deniers publics sans l'approbation préalable de la Chambre des communes. Toutes les autorisations de dépenser les fonds publics doivent être explicites. L'article 54 requiert que toutes les dépenses soient au préalable recommandées à la Chambre par un « Message du gouverneur général » durant la session pendant laquelle ces dépenses sont proposées. En pratique, il faut entendre par « Message du gouverneur général » un projet de loi émanant du Cabinet. En effet, l'article 54 limite le pouvoir

de la Chambre d'autoriser l'affectation de recettes publiques aux demandes qui émanent de l'exécutif. Ensemble, les articles 53 et 54 font que les gouvernements sont tenus de demander publiquement à la Chambre des communes d'autoriser l'affectation des fonds pour des fins publiquement définies. Les tribunaux ont reconnu que la Constitution consacre sur le plan juridique, non conventionnel, le pouvoir de la Chambre des communes de surveiller les dépenses du gouvernement. Sans ce pouvoir de surveillance de la Chambre, l'obligation d'obtenir son autorisation ne serait guère plus qu'une simple formalité.

La *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)* est le principal instrument légal permettant à la Chambre des communes de veiller à ce que les deniers publics soient dépensés uniquement pour les fins autorisées. La Loi a pour objet d'assurer le suivi des fonds publics et toutes les dépenses gouvernementales relèvent de la LGFP. À titre d'instrument juridique, la Loi représente un des outils dont dispose la Chambre des communes pour s'acquitter de son obligation constitutionnelle de faire rendre compte à l'exécutif de l'emploi des fonds publics et elle a pour objet d'imposer à l'exécutif politique certaines obligations juridiques.

La distinction entre le défaut de s'acquitter de ses responsabilités et le défaut de rendre compte de l'exercice de ces responsabilités est au cœur de la LGFP. Plus précisément, affirme Corbett, la Loi vise à faire en sorte que les personnes rendent compte des responsabilités attribuées par d'autres textes, par exemple les lois constituant les ministères, de même que les lignes directrices et codes édictés sous leur régime. Par définition, tout détenteur d'un pouvoir décisionnel possède un certain pouvoir discrétionnaire, notamment celui de dépenser, mais cette latitude ne dispense pas de l'obligation de rendre compte.

La LGFP est au service de deux maîtres politiques distincts : le Parlement et le gouverneur en conseil. Tout en étant un instrument qui permet

aux parlementaires de surveiller les dépenses de l'exécutif, elle définit le cadre à l'intérieur duquel les détenteurs de fonds publics doivent rendre compte au Cabinet. La surveillance parlementaire des dépenses de l'exécutif est surtout assurée par les partis d'opposition à la Chambre, tandis que leur surveillance par le Cabinet est assurée par les membres du parti au pouvoir. C'est ici que les possibilités de conflit entre les deux objets de la loi sont les plus évidentes. Le Parlement dispose d'autres moyens, tels que le Comité des comptes publics et le Bureau du vérificateur général, d'assurer le suivi des deniers publics, mais ces entités exercent leurs fonctions sans être mêlées aux activités quotidiennes de l'administration publique. La LGFP s'applique plus directement à la structure interne de l'administration publique. Plus que tout autre texte législatif, cette loi porte sur le point d'intersection entre les intérêts partisans de l'exécutif politique et la neutralité administrative traditionnelle de la fonction publique. Cette dernière est tenue d'être non partisane : le fonctionnaire loyal se doit d'exécuter les directives du gouvernement en place dans les limites de la loi. Il ne peut s'opposer aux mesures prises par le gouvernement pour des motifs idéologiques, mais est tenu de manifester son opposition aux initiatives gouvernementales qui l'obligeraient à violer la loi. Le fonctionnaire doit également être assuré que les décisions qu'il prend pour se conformer à ces exigences n'auront pas d'incidence sur ses possibilités d'avancement.

Le lien entre le judiciaire et le politique est au cœur même de tout système de gouvernement démocratique reconnaissant la primauté du droit. Le judiciaire et le politique, fait remarquer Corbett, sont nécessairement liés car ce n'est que si l'exécutif remplit son obligation constitutionnelle d'informer le Parlement de ses activités que le Parlement pourra tenir politiquement responsable le gouvernement qui contrôle l'exécutif. La responsabilité politique ne suppose pas tant pour le gouvernement d'agir en conformité avec la loi que de s'acquitter de ses obligations juridiques, tant constitutionnelles que légales. Le

concept de responsabilité juridique ne saurait donc être simplement englobé dans celui de responsabilité ministérielle si l'on réduit cette dernière exclusivement à sa composante politique. C'est pourquoi il est exact de dire que le sous-ministre n'est pas politiquement comptable envers le Parlement et inexact d'affirmer qu'il ne l'est pas légalement.

Dans « **La reddition de comptes publique par les organismes publics autonomes** », **B. Guy Peters** avance que le gouvernement du Canada pourrait ne pas être en mesure de s'acquitter de ses objectifs de gouvernance et de responsabilité financière en raison de la « nature ambiguë du contrôle et de la reddition de comptes » dans ses relations avec les sociétés d'État, les fondations, les organismes sous-traitants et d'autres organismes publics autonomes. La diversité des formes d'organisation, de même que les variations observées dans le niveau de l'autorité gouvernementale sur ces organismes, comparativement à la structure typique des ministères gouvernementaux, complique l'éventail déjà complexe d'entités mandatées par le gouvernement pour effectuer diverses tâches de façon autonome.

M. Peters propose une série de définitions. Il décrit *l'obligation de s'expliquer* comme « la notion voulant qu'il suffit à une organisation pour remplir ses obligations de répondre de ses actes ». Pour lui, « reddition de comptes » signifie que l'organisation doit « rendre compte de ses actes » mais qu'elle sera aussi soumise au « jugement de quelque entité indépendante pour ses actes ». Enfin, la *responsabilité*, explique-t-il, suppose une attribution et « une source de contrôle davantage tournée vers l'intérieur qui s'exerce sur les actions des fonctionnaires ».

M. Peters explique que les ministres exercent un certain degré de contrôle sur les sociétés d'État par trois moyens : la loi (bien qu'elle ne précise pas toujours les procédures de contrôle), le plan d'entreprise (qui lui permet d'examiner les activités et d'émettre des avis mais pas d'effectuer des changements) et la possibilité (dans les cas de défaillance

extrême) d'assumer un contrôle direct. Ses observations dérivent en grande partie du rapport publié par le Conseil du Trésor en 2005 sous le titre *Examen du cadre de gouvernance et des sociétés d'État du Canada — Réponse aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*. Il fait état également de l'expérience de la Belgique, de la Suède et du Royaume-Uni.

Le renforcement du rôle des ministres et des conseils d'administration des sociétés d'État préconisé dans ce rapport représente pour l'auteur un point de départ. Le rapport recommande un mécanisme clair de responsabilisation des conseils et de leurs membres à l'égard du rendement de la société. Le rapport souligne la nécessité d'une plus grande cohérence et coordination de l'action de tout le secteur public, organismes autonomes compris.

M. Peters rejette la diminution du rôle des fonctionnaires au sein des conseils d'administration des sociétés d'État prônée par le Conseil du Trésor. Il fait plutôt valoir que « les fonctionnaires ont pour vertu d'être davantage imprégnés des valeurs que sont la responsabilité publique et la probité que la moyenne des tiers étrangers au secteur public ». Il ajoute que les fonctionnaires sont soumis à des pressions contradictoires, à savoir servir leurs ministres, répondre aux parties prenantes, s'expliquer au Parlement et préserver la mentalité de service public.

L'auteur préconise de généraliser l'emploi dans les sociétés d'État d'audits financiers et d'audits de rendement. Il formule cinq recommandations précises :

1. l'affichage en ligne des rapports et la surveillance de l'adjudication des contrats par le gouvernement;
2. la nomination de fonctionnaires au conseil d'administration des sociétés d'État;
3. des mécanismes de nomination des membres des conseils d'administration semblables à ceux de la fonction publique;

4. la clarification des relations et des obligations redditionnelles des ministres, des conseils d'administration et des premiers dirigeants des sociétés d'État;
5. des mécanismes nouveaux et améliorés d'examen des sociétés d'État par le Parlement.

À plusieurs reprises, M. Peters assimile le « contrôle » et la « reddition de comptes » ministériels. L'assouplissement ou l'absence de ce contrôle (ainsi que l'instauration d'une discipline financière indépendante, axée sur les contraintes du marché) a été la raison d'être de la création de bon nombre de sociétés d'État. Cela a entraîné une ambiguïté inévitable sur le plan de la reddition de comptes, conclut M. Peters. La contradiction intrinsèque que connaît tout arrangement organisationnel qui fait face à cette tension dynamique entre des objectifs conflictuels est néanmoins tolérable.

