
LA RESPONSABILITÉ, LA REDDITION DE COMPTES ET LE RÔLE DES SOUS-MINISTRES DANS LE GOUVERNEMENT DU CANADA

*James Ross Hurley*¹

1 Portée et objet de l'étude

La présente étude vise à analyser les enjeux que sont l'exercice de la responsabilité et la reddition de comptes dans le système canadien de gouvernement responsable, en mettant particulièrement l'accent sur le rôle des sous-ministres dans l'administration fédérale. Dans ce cadre, nous examinerons l'institution britannique de l'agent comptable (une fonction accessoire d'abord attribuée par un règlement du Trésor puis, depuis 2002, par une loi à ceux qui remplissent le rôle de sous-ministre dans l'administration britannique) et l'opportunité de l'adopter au Canada.

Nous commencerons par passer en revue les principes fondamentaux qui sous-tendent la responsabilité ministérielle dans le régime parlementaire canadien. Bien que ces principes élémentaires soient restés constants pendant plus de 150 ans, l'exercice du pouvoir au Canada a évolué et nous ferons ressortir un certain nombre de ces changements et leurs répercussions sur la responsabilité ministérielle. Tout en reconnaissant l'absence de consensus sur la signification précise de certains mots clés dans tout contexte particulier, nous offrirons — aux fins de cette étude — des définitions des notions de responsabilité, de reddition de comptes et d'obligation d'expliquer.

Nous établirons une distinction entre les acteurs politiques (les ministres et leur personnel politique exonéré) et les acteurs professionnels (les sous-ministres et les fonctionnaires) : ils sont soumis à des règles et contraintes différentes et sujets à différentes sanctions en cas de manquement. Nous décrirons ensuite le rôle d'un sous-ministre dans l'administration fédérale, en précisant ses multiples responsabilités et obligations redditionnelles. Nous verrons ensuite les mécanismes de la reddition de comptes financière des acteurs politiques et professionnels, avec, notamment, la question des sanctions pour manquement.

Nous examinerons l'institution britannique de l'agent comptable et nous prononcerons sur l'opportunité de l'adopter au Canada.

L'étude conclut avec un certain nombre de recommandations.

2 Les principes fondamentaux qui sous-tendent la responsabilité ministérielle dans le régime parlementaire canadien

Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* du Canada précise que les provinces « ont exprimé le désir de s'unir en fédération... avec une constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni ». Sur cette base, les conventions constitutionnelles non écrites de la Grande-

Bretagne ont été importées au Canada, encore qu'un petit nombre d'entre elles aient été partiellement codifiées dans le texte de la Loi de 1867 (par exemple, dans les articles 53 à 57 portant sur la législation fiscale et la sanction royale).

Le régime parlementaire britannique est marqué par l'amalgame ou la fusion des pouvoirs exécutif et législatif de l'État en une seule institution : le Parlement (ou, comme d'aucuns diraient, la Couronne au Parlement). Le Parlement britannique comprend trois éléments : la Couronne, la Chambre des lords et la Chambre des communes. Au Canada, le Parlement est composé de la Couronne, représentée par le Gouverneur général, du Sénat et de la Chambre des communes.

Les principes fondamentaux qui sous-tendent la responsabilité gouvernementale dans le régime parlementaire canadien sont les suivants :

- les pouvoirs exécutifs de l'État sont investis dans la reine (représentée par le Gouverneur général);
- le Gouverneur général agit presque invariablement sur avis du Premier ministre et des autres ministres formant le Cabinet;
- le Gouverneur général nomme comme Premier ministre le chef du parti qui jouit de la confiance de la Chambre des communes (bien qu'un Premier ministre sortant battu dans une élection ait le droit de convoquer la nouvelle Chambre afin d'en éprouver la confiance);
- le Premier ministre choisit les ministres du Cabinet;
- le Premier ministre et les autres membres du Cabinet doivent avoir un siège au Parlement (ou en obtenir un dans un délai raisonnable);
- la plupart des membres du Cabinet doivent être députés à la Chambre des communes (mais au moins un sénateur doit être nommé au Cabinet afin de représenter le gouvernement dans cette assemblée);

- la Chambre des communes est celle où s'exprime la confiance : si le Premier ministre ou le gouvernement perd la confiance de la Chambre des communes, il doit démissionner ou recommander au Gouverneur général la dissolution du Parlement et la tenue d'une élection générale;
- la démission du Premier ministre entraîne celle du Cabinet;
- la Chambre des communes tient les cordons de la bourse : nul impôt ne peut être imposé sans le consentement des Communes et cette Chambre doit consentir à toutes les dépenses;
- seuls des membres du Cabinet peuvent introduire à la Chambre des communes un projet de loi prévoyant la levée de fonds (le Sénat n'a pas le pouvoir d'initiative de telles mesures);
- seuls des membres du Cabinet peuvent introduire à la Chambre des communes un projet de loi portant une dépense (le Sénat ne possède pas le pouvoir d'initiative de telles mesures);
- seuls les membres du Cabinet peuvent introduire à la Chambre des communes des amendements ayant pour effet d'accroître une dépense (le Sénat n'a pas le pouvoir d'initiative de tels amendements);
- tous les membres du Cabinet sont collectivement responsables des décisions de ce dernier et comptables envers la Chambre des communes des politiques gouvernementales (un ministre doit démissionner ou être démis s'il est en désaccord avec le gouvernement);
- chaque ministre est comptable devant la Chambre des communes de sa conduite personnelle;
- chaque ministre titulaire d'un portefeuille est comptable devant la Chambre des communes de la gestion de son ministère;
- le Cabinet dispose de la fonction publique pour gérer et administrer l'État fédéral;

- les fonctionnaires sont responsables, selon la voie hiérarchique, devant les sous-ministres, lesquels sont, à leur tour, responsables devant les ministres;
- l'une des fonctions du Cabinet consiste à gérer la fonction publique et à rendre compte de cette gestion à la Chambre des communes;
- l'une des fonctions de la Chambre des communes est d'exiger des comptes du Cabinet pour la gestion de la fonction publique, mais sans intervenir dans cette gestion.

Étant donné que la Chambre des communes détient les cordons de la bourse, il s'ensuit qu'elle doit non seulement consentir à tous les impôts et taxes et à toutes les dépenses, mais aussi être en mesure de s'assurer que tous les débours et toutes les recettes sont conformes à la loi qui les autorise et gérés conformément aux intentions du Parlement et aux principes du contrôle parlementaire, du point de vue de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Nous examinerons cet aspect dans le chapitre de l'étude traitant des mécanismes de la reddition de comptes financière des acteurs politiques et professionnels.

3 L'évolution de l'exercice du pouvoir au Canada

En 1846, le comte Grey est devenu responsable du *Colonial Office* au Royaume-Uni. Il a adressé des dépêches aux gouverneurs de la Nouvelle-Écosse (sir John Harvey) et de l'Union des Canadas (lord Elgin) — des hommes capables et d'esprit libéral — esquissant les grandes lignes devant présider au passage à un gouvernement autonome responsable. La première épreuve est intervenue en Nouvelle-Écosse en janvier 1848 lorsque, après une élection, le gouvernement a perdu un vote de confiance, si bien que J. B. Uniacke a été invité à former un gouvernement. Baldwin et LaFontaine avaient été amenés à former un gouvernement dans l'Union des Canadas dans des circonstances similaires en mars de cette même année. Le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve emboîtèrent le pas peu après².

Curieusement, la pratique canadienne de la responsabilité gouvernementale semble avoir été fondée sur la théorie plutôt que sur la pratique britanniques : D. L. Keir observe que la reine Victoria était partisane, qu'elle s'ingérait dans la formation des Cabinets entre 1885 et 1894 (refusant qu'un portefeuille soit confié à sir Charles Dilke et choisissant personnellement Roseberry comme Premier ministre en 1894), qu'elle possédait — et exprimait — des opinions tranchées sur la politique publique et considérait la dissolution comme un appel personnel du souverain à l'électorat (en 1892 encore, il a fallu la dissuader d'imposer une dissolution contre l'avis de ses ministres)³. Les facteurs ayant pu encourager les gouverneurs britanniques ou les gouverneurs généraux à respecter les principes du gouvernement parlementaire responsable en Amérique du Nord comprennent le précédent de la révolte des colonies américaines et le fait que la propriété foncière dans les colonies britanniques d'Amérique du Nord (contrairement à celle en Grande-Bretagne) était fortement disséminée, si bien que la plupart des hommes adultes pouvaient voter⁴.

Les principes fondamentaux qui président à la responsabilité gouvernementale envers le Parlement au Canada sont restés remarquablement stables depuis 1848, avec toutefois quelques légères nuances. Par exemple, on pensait jadis que la défaite du gouvernement sur une mesure fiscale équivalait à une motion de censure, mais en 1968, suite au rejet d'un projet de loi fiscal en troisième lecture, le gouvernement a introduit une motion de confiance qui fut adoptée, démontrant ainsi que le gouvernement n'était pas tenu de démissionner⁵.

Nonobstant la persistance des principes fondamentaux de la responsabilité gouvernementale dans le régime parlementaire canadien, le contexte et la nature de l'exercice du pouvoir et de la gouvernance ont considérablement évolué au cours des 150 dernières années et il n'est pas inutile de passer brièvement en revue ces changements et d'en relever l'importance pour le fonctionnement d'un régime parlementaire responsable.

La création de partis politiques hautement disciplinés depuis la Confédération a imprimé à la vie politique canadienne une plus grande stabilité et prévisibilité. Il y avait eu 13 ministères successifs au cours des 26 années d'existence de l'Union des Canadas et l'on n'en a compté que 27 au cours des 138 années depuis la Confédération. En 1919, le Parti libéral du Canada a décidé de choisir son chef lors d'un congrès national et tous les autres partis ont emboîté le pas : cela signifie que le mandat et l'autorité des chefs de partis nationaux dérivent du congrès national et non du groupe parlementaire. Ces nouveautés signifient également qu'il est peu probable qu'un gouvernement majoritaire puisse être sapé par la défection « d'électeurs libres », comme cela est arrivé au Premier ministre Macdonald en 1873, ou que le Cabinet et le caucus puissent renverser le Premier ministre, comme cela a été infligé au Premier ministre Bowell en 1896.

Le gouvernement et le Parlement du Canada sont devenus de plus en plus interventionnistes en matière sociale et économique depuis la Dépression et la Seconde Guerre mondiale : cela a conduit à une charge de travail législative accrue pour le Parlement et à une fonction publique grandement élargie. Le nouvel édifice du Parlement, construit dans les années 20 en remplacement de l'original détruit par un incendie en 1916, donne l'illustration la plus ironique de cette transformation des priorités : la salle de comité la plus grande et la mieux située s'appelait (et s'appelle encore) la salle du Comité des chemins de fer.

Parmi les facteurs qui ont pesé sur la nature du gouvernement et de la gouvernance au Canada au cours des 100 dernières années, on peut citer les suivants :

- Le recrutement de fonctionnaires sur la base du clientélisme ou du népotisme au cours du premier demi-siècle après la Confédération a graduellement cédé la place au recrutement et à la promotion en fonction du mérite, à la continuité d'emploi et à la création d'un service public non partisan. Dans les trois années suivant la défaite

du gouvernement Laurier en 1911, quelque 11 000 fonctionnaires ont démissionné ou ont été démis, principalement sur la base de l'appartenance politique⁶. Au cours des 40 dernières années, d'autres considérations ont été introduites dans le processus de recrutement et de promotion, telles que les exigences linguistiques, l'objectif de l'équité et d'une « fonction publique représentative », et des changements législatifs qui confèrent au sous-ministre une latitude sur le plan de la définition du mérite.

- Au cours des 50 dernières années, les fonctionnaires ont obtenu le droit de se syndiquer, de faire grève et d'avoir des activités politiques : ces droits présentent des défis aux ministres, et celui à l'activité politique devient particulièrement problématique aux niveaux les plus élevés de la fonction publique où les hauts fonctionnaires doivent fournir un appui non partisan aux ministres tant actuels que futurs (l'activité politique d'un sous-ministre est restreinte au droit de voter dans une élection).
- Dans l'intérêt de l'autonomie administrative et de la soustraction à la pression partisane, un certain nombre d'activités étatiques ont été retranchées de la fonction publique et confiées à des sociétés ou organismes publics : les ministres ne sont normalement pas directement responsables envers le Parlement de ces sociétés ou organismes. Le dépôt des rapports annuels de ces organismes, ainsi que leurs affectations budgétaires annuelles, sont toutefois l'occasion d'un débat et examen parlementaires. Peter Aucoin a signalé que des fonds publics sont conférés à titre de dotation à des fondations indépendantes, fonds qu'elles peuvent placer et utiliser sur plusieurs années sans autre autorisation ministérielle après le transfert initial et il conclut : [Traduction]... « Les ministres n'exercent plus de pouvoir exécutif sur les fondations une fois qu'elles sont créées et dotées; le Parlement ne peut plus exiger de comptes ni des ministres ni des fondations et, par conséquent, le public est privé de recours démocratique »⁷. La privatisation de certains services — tels qu'Air Canada — les a soustraits à tout examen parlementaire.
- La complexité croissante de l'activité gouvernementale exige souvent un cadre décisionnel horizontal où plusieurs ministères et

organismes doivent collaborer et interagir (dans le domaine de la sécurité nationale, par exemple) et une telle action conjointe brusque la notion traditionnelle voulant que chaque ministre soit le responsable exclusif de son ministère. Donald Savoie observe : [Traduction] « Du fait que les politiques publiques et même beaucoup de décisions relatives aux programmes portent aujourd’hui la marque de nombreuses mains, il faut réfléchir dorénavant en termes de responsabilité partagée ou de coresponsabilité »⁸.

- Un grand nombre de contraintes constitutionnelles et légales restreignent la liberté d’action des ministres et fonctionnaires, en particulier la Charte des droits et libertés, la jurisprudence et la législation en matière de langues officielles, d’accès à l’information et de protection de la vie privée.
- L’avènement de la cyberadministration met d’énormes masses d’information à la disposition des citoyens, des groupements d’intérêts et des centres d’études et de recherche, et les citoyens peuvent eux-mêmes faire parvenir des messages au gouvernement et aux députés — ce n’est plus une voie à sens unique⁹.
- Les députés sont inquiets de voir deux processus qui remettent en question les conceptions traditionnelles : d’une part, le recours par le gouvernement aux consultations avec des groupements d’intérêts financiers et économiques avant l’établissement du budget, ou à des groupes échantillons de Canadiens avant la rédaction de lois, menace le rôle des députés en tant qu’intermédiaires entre le public canadien et le gouvernement; d’autre part, la négociation d’accords détaillés par le gouvernement avec les provinces et le dépôt à la Chambre de projets de loi ou de résolutions constitutionnelles qui ne peuvent être amendés de crainte de l’annulation de l’accord fédéral-provincial met en doute la liberté de décision de la Chambre et soulève des questions sur la responsabilité et la reddition de comptes ministérielles¹⁰.
- Des changements institutionnels, plus particulièrement l’expansion et la modification des fonctions du Bureau du Conseil privé depuis

1940 et la création du Cabinet du Premier ministre, ont renforcé les pouvoirs du Premier ministre au sein du régime parlementaire canadien; des députés, et même des ministres à l'occasion, ont pu critiquer ce qui est perçu comme une centralisation extraordinaire du pouvoir.

- La conception traditionnelle de « l'administration publique » est mise à l'épreuve par la « nouvelle gestion publique ». L'administration publique commence avec des mécanismes démocratiques et politiques et prête particulièrement attention aux institutions, aux processus décisionnels, à la relation des hauts fonctionnaires avec les ministres et le Parlement et aux questions de responsabilité et reddition de comptes, entre autres. La gestion publique, elle, cherche à comprendre ou à améliorer les caractéristiques des organisations publiques, telles que le leadership, la gestion stratégique, le climat organisationnel, la qualité du service, l'innovation et la mesure des résultats, du rendement et de la « satisfaction du client », sans nécessairement se référer à l'environnement politique¹¹. Le débat fait rage sur les mérites relatifs de chaque approche¹². Les deux ne s'excluent pas forcément l'une l'autre, mais aussi longtemps que le Canada sera doté d'un gouvernement responsable devant le Parlement, la contribution de la gestion publique doit intervenir dans l'optique politique globale de l'administration publique. Comme l'a exprimé Donald Savoie : [Traduction] « Je ne répéterai jamais assez que l'administration publique commence et finit avec les institutions politiques, plus particulièrement le Parlement et le Cabinet »¹³.
- L'impact énorme des dépenses gouvernementales sur l'économie canadienne a suscité une activité vigoureuse de la part des groupes de pression qui cherchent à influencer le Cabinet, le Parlement et les fonctionnaires. Il en a résulté une sensibilisation accrue à l'impératif de la probité des élus et responsables administratifs et l'adoption de codes de déontologie. Ce phénomène met en évidence également la nécessité de clarifier un certain nombre de questions touchant la responsabilité et la reddition de comptes.

Ce tour d'horizon des facteurs influant sur la nature de l'administration étatique et de la gouvernance est très général et ne se veut nullement exhaustif. Il vise plutôt à faire ressortir que si les principes fondamentaux du régime parlementaire au Canada sont restés essentiellement inchangés pendant plus de 150 ans, le milieu dans lequel ils s'inscrivent a considérablement évolué, ce qui ne va pas sans présenter des défis aux acteurs de la vie publique, tant les élus que les non-élus.

4 Définition des termes

Les langues contemporaines tendent à être flexibles : le sens des mots est variable ou un terme peut avoir des significations multiples selon le contexte ou l'intention du locuteur. Comme l'a dit Paul Thomas : [Traduction] « Les hommes politiques, les fonctionnaires, les médias et même les universitaires peuvent utiliser des termes comme responsabilité, reddition de comptes, obligation d'expliquer et même réactivité de façon lâche et souvent comme synonymes »¹⁴.

Peter Aucoin formule une observation similaire : [Traduction] « Peut-être la dimension la plus insaisissable de la nouvelle gestion publique est-elle son effet sur la reddition de comptes. Les réformateurs de la gestion publique dans chacun des quatre régimes de type Westminster ont fait état de la nécessité d'améliorer la reddition de comptes du gouvernement et des ministres envers l'assemblée législative; des fonctionnaires envers les ministres; des fonctionnaires envers leurs supérieurs de la fonction publique; et, à certains égards, des fonctionnaires envers les législateurs et même les citoyens directement. Les nombreux sens attribués à la reddition de comptes dérivent des conceptions différentes sur ses fins et des liens de ces dernières entre elles »¹⁵.

Les publications du gouvernement du Canada elles-mêmes ne manient pas toujours de manière bien précise ces mots clés. Dans *La responsabilité constitutionnelle des ministres*, un document présenté à la Commission Lambert en 1977, la notion de responsabilité n'est pas clairement

définie, mais plutôt implicite. Le document précise que «... Les ministres sont *constitutionnellement responsables* de la prestation et de la conduite du gouvernement »¹⁶. Cela signifie-t-il que les ministres ont pouvoir de conduire les affaires gouvernementales ou bien qu'ils doivent rendre compte de la manière dont ils ont exercé ces pouvoirs? Une autre phrase, plus loin, donne à penser que le second sens est le bon : «... Permettre au Parlement de concentrer la responsabilité touchant la conduite du gouvernement sur ses membres qui assument une charge ministérielle et qui doivent rendre compte en dernier ressort au Parlement et, indirectement, à l'électorat, de leurs actes et de ceux de leurs subordonnés »¹⁷. En outre, le document semble utiliser le terme « répondre de » de la même façon que d'autres utilisent les termes rendre compte et reddition de comptes.

Une autre publication, le *Guide du sous-ministre*, fournit une définition : « La responsabilité identifie le secteur de compétence d'un titulaire de charge publique (élu ou non élu); les pouvoirs précis confiés au titulaire (par la loi ou par délégation) définissent ce secteur »¹⁸. Cela donne à penser que la responsabilité renvoie à l'habilitation. Le même texte donne également des définitions de l'obligation de rendre compte et de l'obligation de s'expliquer : « L'obligation de rendre compte est l'exercice ou la justification de la responsabilité; il s'agit notamment de rendre compte de la manière dont les responsabilités ont été exercées et dont les problèmes ont été corrigés et, selon les circonstances, d'accepter personnellement les problèmes attribuables au titulaire ou les problèmes qui auraient pu être évités ou corrigés si celui-ci avait pris les mesures qui s'imposaient ». Cela semble signifier que la reddition de comptes est le pendant de l'habilitation : l'obligation de rendre compte de la façon dont le pouvoir a été exercé et d'accepter les conséquences en cas de problème, notamment la possibilité de sanctions. L'obligation de s'expliquer, pour sa part, semble être une simple fonction de rapport, sans possibilité de sanction en cas de problème¹⁹.

Une publication plus récente est peut-être de moindre utilité. Dans *Gouverner de façon responsable*, on lit, entre autres : « Pour assurer un bon gouvernement à la population du Canada, les ministres sont *responsables devant le Parlement* et doivent répondre de l'exercice des pouvoirs dont ils sont investis en vertu de la loi. Ils doivent être présents au Parlement pour répondre aux questions concernant l'exercice de ces pouvoirs, en accepter la responsabilité et en répondre »²⁰. Cela donne à penser que la responsabilité comporte l'obligation d'accepter d'éventuels blâmes et sanctions — pour l'exercice inacceptable du pouvoir (ce qui serait plutôt la définition de la reddition de comptes). En revanche, le texte nous éclaire mieux pour ce qui est du concept de l'obligation d'expliquer : « Les ministres sont aussi soumis à *l'obligation de rendre compte au Parlement*, c'est-à-dire lui fournir de l'information sur l'exercice des pouvoirs conférés aux organismes qui lui rendent compte par leur entremise »²¹. [Note du traducteur : La version française du document traduit « answerability » par « obligation de rendre compte », et « answer » par « rendre compte », ce qui serait plutôt l'équivalent français de « accountability »] Ainsi, dans le cas de l'obligation d'expliquer du ministre, il n'y a pas la dimension blâme personnel ou sanction.

Cherchant à clarifier la signification des termes, John Tait, dans *De solides assises*, reconnaît le chevauchement de sens, dans l'usage courant, entre « responsabilité » et « reddition de comptes ». Le terme « responsabilité ministérielle » est utilisé le plus souvent lorsqu'il est question de l'autorité des ministres dans un régime parlementaire, et des fonctions et obligations qui accompagnent cette autorité. Dans la plupart des situations, l'« obligation de rendre compte » évoque la sanction ou l'explication de la responsabilité. Ce terme est souvent utilisé comme synonyme du terme « responsabilité », car tous deux sont définis en fonction des pouvoirs du titulaire d'une charge; ils couvrent le même territoire. L'obligation de rendre compte suppose qu'on rend des comptes à une autorité, telle que le Parlement ou un supérieur, sur la

façon dont on assume ses responsabilités et avec quel degré de succès, sur les mesures prises pour corriger les problèmes et s'assurer qu'ils ne se reproduisent pas, sur l'acceptation des conséquences personnelles, telles que les sanctions disciplinaires, s'il survient un problème qui aurait pu être évité si la personne avait pris des mesures appropriées »²². Le rapport Tait utilise l'expression « obligation de s'expliquer » pour « décrire un aspect important de l'obligation de rendre compte, soit le devoir d'informer et d'expliquer, à l'exclusion toutefois des conséquences personnelles qui font partie intégrante de la reddition de comptes. Parfois, l'obligation de s'expliquer est utilisée dans des situations où la responsabilité directe et entière n'est pas en jeu. Ainsi, les fonctionnaires doivent s'expliquer devant les comités parlementaires mais ils n'ont pas à répondre de leurs actions devant ceux-ci. Les ministres doivent s'expliquer devant le Parlement à l'égard des commissions d'enquête autonomes, mais ils n'ont pas à lui rendre compte de leurs décisions »²³.

À l'évidence, les opinions divergent sur le sens précis qu'il convient de donner à ces expressions ou concepts clés. Cependant, pour éviter l'ambiguïté, la confusion ou les malentendus, il importe, aux fins de la présente, de définir spécifiquement chacun des trois concepts : responsabilité, reddition de comptes et obligation de s'expliquer.

La responsabilité signifie l'habilitation et identifie le domaine d'activité dans lequel un titulaire de charge, élu ou non élu, a pouvoir d'agir (ou d'ordonner qu'une action soit entreprise). La responsabilité ministérielle collective renvoie au pouvoir ou à l'autorité du Cabinet sur tous les domaines de compétence du gouvernement du Canada, ce pouvoir ou cette autorité étant conférés au Cabinet par les conventions constitutionnelles (les plus importantes responsabilités du Premier ministre lui sont également attribuées par les conventions de la Constitution). La responsabilité ministérielle individuelle d'un ministre lui est donnée soit par une loi soit par le Premier ministre. La responsabilité d'un sous-ministre lui

est conférée par une loi (principalement la *Loi d'interprétation*). La responsabilité d'autres fonctionnaires ministériels provient d'un instrument de délégation de pouvoir.

L'obligation de rendre compte est le pendant de la responsabilité et oblige le titulaire d'une charge à informer et à expliquer comment et avec quel succès il a exercé les responsabilités ou pouvoirs ou l'autorité qu'il possède; elle exige également qu'il accepte les conséquences personnelles ou les sanctions pour les problèmes qui auraient pu être évités ou n'ont pas été rectifiés en temps voulu. Dans le cas de la reddition de comptes ministérielle collective, la sanction prend la forme d'une motion de censure : si elle est adoptée, le gouvernement doit démissionner ou recommander une élection générale (dans les trois cas de défaite du gouvernement sur une motion de censure depuis la Seconde Guerre mondiale — en 1963, 1974 et 1979 — le Premier ministre a demandé la dissolution). Dans le cas de la responsabilité ministérielle individuelle, un ministre coupable d'écarts de conduite personnels ou de négligence ou manquements dans son domaine de responsabilité va normalement démissionner (ou être démis par le Premier ministre) : la sanction est politique. Dans le cas de fonctionnaires, la négligence, les écarts de conduite ou manquements sont sujets à des sanctions disciplinaires, dont le congédiement, mais ces sanctions sont appliquées au niveau administratif et non par le Parlement.

L'obligation d'expliquer est le devoir d'informer et d'expliquer, mais sans les conséquences personnelles (telles que mesures disciplinaires ou sanctions). Les ministres ont l'obligation d'explication envers le Parlement à l'égard des sociétés d'État et organismes autonomes, mais sans être comptables de leurs décisions. Les fonctionnaires doivent répondre aux comités parlementaires, mais ne sont pas comptables devant eux ni sujets à mesure disciplinaire ou sanction de leur part. L'une des fonctions du gouvernement consiste à gérer la fonction publique, ce qui englobe l'imposition de mesures disciplinaires ou sanctions, et à rendre compte

au Parlement de cette administration. L'une des fonctions du Parlement et, plus particulièrement de la Chambre des communes, est d'obliger le gouvernement à rendre compte de la gestion de la fonction publique, mais sans gérer cette dernière lui-même.

5 Acteurs politiques et acteurs professionnels

Le Premier ministre et chacun des ministres disposent de deux entités pour les appuyer dans l'exécution de leurs fonctions. D'une part, chacun dispose d'un cabinet politique composé de partisans qui sont exemptés de l'application des règlements qui régissent la fonction publique (ils ne sont pas nommés sur concours en fonction du mérite et n'ont pas la permanence d'emploi : ils peuvent être congédiés à volonté et perdre leur poste à la démission du Premier ministre ou du ministre). Après un certain temps, le personnel exonéré a toutefois un accès prioritaire aux postes de la fonction publique. Ceux qui secondent le Premier ministre forment le Cabinet du Premier ministre et ceux qui sont employés par un ministre forment le cabinet du ministre.

D'autre part, le Premier ministre et chacun des ministres sont appuyés par la fonction publique pour les assister dans la gestion du gouvernement du Canada. Le Bureau du Conseil privé, qui appuie le Premier ministre, et les ministères, qui soutiennent les ministres, sont dotés de fonctionnaires recrutés sur la base du mérite, qui ont la sécurité d'emploi et qui sont apolitiques (bien qu'un certain degré d'activité politique, particulièrement aux échelons inférieurs de la fonction publique, soit maintenant permis).

Gordon Robertson, ancien greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, a écrit sur la relation entre le personnel exonéré servant le Premier ministre et les fonctionnaires. [Traduction] « Un autre point à évoquer réside dans la relation entre le Bureau du Conseil privé et le Cabinet du Premier ministre. Cette relation exige la plus grande harmonie. Étant donné les fonctions du Premier ministre comme chef

d'un parti politique, chef du gouvernement à la Chambre des communes et président du Cabinet, ses propres collaborateurs recueillent sans cesse des informations, analysent des dossiers et formulent des recommandations sur des affaires touchant les politiques et objectifs du gouvernement. Le Cabinet du Premier ministre est partisan, politiquement aligné et pourtant attentif aux aspects opérationnels. Le Bureau du Conseil privé est non partisan, axé sur le volet opérationnel et pourtant attentif aux considérations politiques. Il est convenu entre le secrétaire principal du Premier ministre et ses plus proches collaborateurs, d'une part, et entre moi-même et mes proches collaborateurs, d'autre part, que nous partageons la même base factuelle mais sans nous ingérer dans les affaires de l'autre. L'information que possède chaque service est communiquée sans restriction à l'autre si elle est pertinente et nécessaire à son travail, mais chacun agit dans une optique et un rôle très différents de ceux de l'autre »²⁴.

Beaucoup de choses ont changé au cours des années qui se sont écoulées depuis que Gordon Robertson a couché ces mots en 1971. Le Cabinet du Premier ministre et ceux des ministres se sont élargis, tout comme le Bureau du Conseil privé et les ministères. Les relations entre les acteurs politiques (les ministres et leur personnel politique exonéré) et les acteurs professionnels (fonctionnaires) se sont intensifiées et il y a un risque de confusion des rôles, des fonctions et des rapports de subordination.

Arthur Kroeger, qui a été un sous-ministre réputé, a parlé de l'interface entre acteurs politiques et acteurs professionnels lors de sa comparution devant le Comité permanent des comptes publics le 21 février 2005 : « Le sous-ministre ne veut pas créer d'engorgement en disant que rien ne doit se rendre chez le ministre à moins de passer par le bureau du sous-ministre. La norme est plutôt du genre : « Écoutez, certains des hauts fonctionnaires peuvent avoir des relations directes avec le cabinet du ministre et parfois même avec le ministre, mais je veux quand

même que l'on me dise ce qui se passe. » Voilà ce qui est important. Ainsi, on peut voir ce qui se passe et si des problèmes devaient surgir, on peut toujours amorcer des correctifs. Ce n'est pas nécessairement mauvais qu'un sous-ministre adjoint soit en relation directe avec le ministre dans certains cas précis, si le sous-ministre adjoint a une certaine expertise — en sciences, par exemple. Mais le sous-ministre veut quand même toujours avoir l'œil sur ce qui se passe pour s'assurer que tout se fait à l'intérieur des limites normales et convenables »²⁵.

Arthur Kroeger entendait par là les contacts entre hauts fonctionnaires et ministres ou autres acteurs politiques en quête d'information. Un autre problème — plus grave — se pose lorsque des acteurs politiques de rang intermédiaire ou subalterne du Cabinet du Premier ministre ou d'un cabinet de ministre, confrontés à des ressources limitées et sachant quel fonctionnaire de rang intermédiaire ou subalterne du Bureau du Conseil privé ou du ministère possède les connaissances voulues, contactent ces acteurs professionnels directement et demandent la production urgente de documents. Cela peut amener une confusion des rôles et des fonctions et perturber l'exécution normale de leurs fonctions par les acteurs professionnels qui doivent des comptes à leurs supérieurs. Si une certaine flexibilité n'est pas inutile, particulièrement en situation d'urgence, il faudrait éviter un mélange des rôles des acteurs politiques et professionnels : tous deux sont sujets à des règles et contraintes différentes et à différentes sanctions pour manquement ou faute.

Le sous-ministre et son bureau font office de passerelle entre le ministre et le personnel politique de celui-ci, d'une part, et les administrateurs professionnels de son ministère, d'autre part. Le sous-ministre (normalement par le biais de son adjoint exécutif) joue le rôle de garde-frontière ou de tampon entre les acteurs politiques et professionnels. Les demandes de production de documents émanant des collaborateurs des ministres devraient normalement passer par le bureau du sous-ministre.

Il existe une bonne raison pour laquelle le Premier ministre et les ministres ont à leur service et des acteurs politiques et des acteurs professionnels : ils souhaitent que les enjeux de politique publique soient analysés selon deux perspectives différentes, avec des recommandations correspondantes. Si, par exemple, le Premier ministre doit prendre une décision de politique étrangère, ses conseillers politiques analyseront les options à la lumière de la plate-forme du parti, des avis des membres du caucus et de l'effet potentiel sur les chances de réélection. Ses conseillers professionnels (fonctionnaires) examineront les options au regard de l'intérêt national et des engagements internationaux du Canada. Si les recommandations divergent, c'est le Premier ministre qui arbitre et prend la décision finale. Si les acteurs politiques et professionnels négociaient entre eux un ensemble de recommandations communes, le Premier ministre — en tant que chef d'un parti politique et chef du gouvernement du Canada — serait mal servi.

6 Les responsabilités et obligations redditionnelles multiples des sous-ministres

Au Canada, les sous-ministres possèdent des responsabilités multiples — c'est-à-dire des pouvoirs et autorisations d'agir — qui dérivent de plusieurs lois promulguées par le Parlement.

Le pouvoir exécutif au Canada est structuré en ministères, lesquels ont été institués par le Parlement au moyen de diverses lois ministérielles. Une loi ministérielle confère au ministre les pouvoirs, obligations et fonctions en rapport avec le domaine de compétence et lui confie aussi la gestion et la direction du ministère. La loi ministérielle établit également la charge de sous-ministre : en droit, un sous-ministre agit sous la supervision et selon les directives de son ministre. La *Loi d'interprétation* stipule que, lorsqu'un ministre a pouvoir ou instruction d'entreprendre certaines actions administratives, législatives ou judiciaires, le sous-ministre peut le faire à sa place, sous réserve de certaines restrictions : le sous-ministre ne peut exercer le pouvoir

légal du ministre de promulguer des règlements, ne peut répondre à la Chambre des communes à sa place et ne peut signer de mémoire au Cabinet ou de présentation au Conseil du Trésor prévoyant de nouveaux crédits ou de nouvelles politiques.

Aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les sous-ministres sont investis de responsabilités spécifiques relativement à la bonne gestion des ressources allouées, notamment la répartition des crédits en affectation budgétaire aux fins du Budget des dépenses (paragraphe 31[1]), la mise en place d'un contrôle et d'une vérification interne propres à éviter tout dépassement des dotations (paragraphe 31[3]), la mise en œuvre de méthodes de contrôle et de comptabilisation des engagements financiers imputables à chaque crédit ou poste budgétaire (paragraphe 32[2]), la fourniture de l'attestation requise pour autoriser tout paiement (article 34) et la tenue d'inventaires adéquats des biens publics placés sous la responsabilité de son ministère et la conformité aux règlements du Conseil du Trésor régissant la garde et le contrôle de ces biens (article 62).

Les responsabilités relatives à la gestion des ressources humaines, notamment la nomination, la gestion du personnel, les relations patronales-syndicales et l'organisation interne du ministère, sont conférées au sous-ministre directement (et non par l'intermédiaire du ministre) par le Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Le Conseil du Trésor lui confie également des pouvoirs touchant l'exécution de la *Loi sur les langues officielles* et de la Charte des droits et libertés sur le plan de la fourniture des services au public et de l'emploi des langues officielles sur le lieu de travail : c'est le sous-ministre, en tant qu'administrateur général, qui doit trouver les solutions aux problèmes signalés. Les sous-ministres possèdent également des responsabilités précises en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

La question de la reddition de comptes des sous-ministres pour l'exercice de leurs responsabilités est complexe et commence avec la méthode de leur nomination. Les sous-ministres sont choisis par le Premier ministre et nommés par décret en conseil à titre révocable. Cela reflète le principe de la responsabilité et reddition de comptes ministériels collective : les sous-ministres sont responsables de la gestion de leur ministère, mais ils ne doivent pas perdre de vue les politiques générales et orientations du gouvernement. La méthode de nomination signifie que, en bout de ligne, les sous-ministres sont comptables envers le Premier ministre. Cette relation redditionnelle est renforcée par l'établissement d'objectifs de rendement convenus entre le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet (qui est également le chef de la fonction publique) et le sous-ministre concerné.

Au quotidien, l'obligation redditionnelle d'un sous-ministre est envers son ministre : ils travaillent main dans la main, comme un tandem inséparable, et il importe qu'ils aient entre eux une relation personnelle et professionnelle solide. Gordon Osbaldeston a relevé : [Traduction] « Tant les ministres que les sous-ministres décrivent leur relation de travail comme similaire à un mariage, où les deux partenaires s'efforcent d'établir la confiance par la libre communication. Cependant, dans ce ménage, on sait toujours qui domine. Le ministre fixe l'orientation politique du ministère et le sous-ministre conseille, appuie et seconde le ministre »²⁶. La fréquence avec laquelle les ministres et sous-ministres changent de portefeuille ces dernières années ne facilite pas l'établissement de la relation nécessaire.

Le sous-ministre est également comptable envers le Conseil du Trésor des pouvoirs délégués et de ceux qui lui sont attribués directement par des lois (telles que la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur les langues officielles*). Dans la pratique, la reddition de comptes du sous-ministre au Conseil du Trésor se fait souvent par le biais du secrétaire du Conseil du Trésor et de rapports et de contacts avec son Secrétariat.

Le sous-ministre, enfin, est comptable à la Commission de la fonction publique de l'exercice des responsabilités que celle-ci lui a déléguées ou qui lui sont attribuées par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

La bonne gestion d'un ministère dans le régime parlementaire canadien exige qu'un sous-ministre possède des aptitudes considérables sur le plan de la formulation des politiques, du leadership et de l'administration et soit profondément respectueux de l'éthique et des valeurs. Si, dans l'exercice de ses responsabilités, qui sont assorties des obligations redditionnelles ci-dessus, un sous-ministre pêche par négligence ou par intention, des sanctions peuvent lui être infligées. Le principal instrument de mesure de l'exécution de ces responsabilités multiples est le programme de gestion du rendement qui est administré par le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet : c'est ce dernier qui applique les remèdes ou, si nécessaire, conseille le Premier ministre sur les mesures à prendre.

Si un sous-ministre (ou même un ministre) enfreint la loi, des poursuites en justice peuvent être intentées.

En outre, les sous-ministres ont à répondre aux comités de la Chambre des communes. Ils ont l'obligation d'informer et d'expliquer. On ne peut leur demander de traiter des options politiques ou d'indiquer les avis qu'ils ont fournis à leur ministre : en effet, cela mettrait en danger la neutralité politique des sous-ministres et la relation de confiance qu'ils doivent entretenir avec leur ministre. Si un comité juge que le témoignage d'un sous-ministre laisse à désirer, il peut signaler le fait mais non imposer de sanctions (toutefois, un piètre comportement dans une réunion de comité ne passera pas inaperçu dans la fonction publique et pourrait se répercuter sur l'évaluation du rendement du sous-ministre).

Enfin, les sous-ministres doivent être en mesure de fournir des renseignements sur l'administration des programmes et politiques à plusieurs organes qui font rapport au Parlement sur les activités du

gouvernement du Canada, dont la Commission canadienne des droits de la personne, le vérificateur général, le commissaire aux langues officielles et les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée.

7 Les mécanismes de la reddition de comptes financière par les acteurs politiques et professionnels

La Chambre des communes représente le mécanisme de la reddition de comptes politique pour la gestion financière du gouvernement : les ministres doivent rendre compte à la Chambre des communes de la gestion financière du gouvernement. Si une négligence, un manquement à l'intégrité ou une irrégularité sont mis à jour, un ministre peut être sanctionné, sous réserve des observations suivantes :

- Le ministre a l'obligation d'expliquer mais non pas celle de rendre compte de la gestion financière des organismes d'État autonomes et des sociétés d'État (autrement dit, il n'est pas sujet à sanction), même s'il possède des responsabilités résiduelles (telles que présenter des modifications législatives et effectuer ou révoquer les nominations par décret).
- Un ministre ne peut être au courant de toutes les activités d'un ministère : s'il n'est pas raisonnable de penser qu'un ministre était informé d'un comportement négligent, fautif ou frauduleux, il ne sera pas sujet à sanction pourvu qu'il prenne sans délai des mesures correctrices une fois mis au courant.
- Même si le Parlement a conféré la responsabilité directe (et, par conséquent, l'obligation redditionnelle personnelle) aux sous-ministres pour l'établissement du budget des dépenses et la gestion des fonds et biens publics, la responsabilité d'un sous-ministre est envers le ministre qui conserve le droit de lui donner des ordres : par conséquent, en bout de ligne, c'est le ministre qui est comptable envers la Chambre des actes du sous-ministre et qui doit subir, le cas échéant, les sanctions.

Les sanctions que peut subir un ministre en cas de manquement ou d'irrégularité sont politiques et peuvent consister en une rétrogradation au sein du Cabinet, décidée par le Premier ministre, ou bien la démission/renvoi du Cabinet. Une conduite gravement fautive peut déclencher une motion de censure du gouvernement.

Même si la responsabilité a été conférée directement à un fonctionnaire (par exemple à des agents d'immigration ou des douanes, ou à des sous-ministres en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*), mettant ainsi en jeu la responsabilité professionnelle personnelle du fonctionnaire, celle-ci s'exerce envers son supérieur et, dans le cas du sous-ministre, envers le ministre et, en bout de ligne, le Premier ministre. Les fonctionnaires ont à répondre aux comités parlementaires — avec le devoir d'informer et d'expliquer — mais ne sont pas comptables envers eux. Ils ne peuvent être entraînés dans une discussion politique sur les avantages relatifs de diverses options politiques, car cela nuirait à leur neutralité politique et à la confiance que le ministre peut leur porter. De même, on ne peut demander à un sous-ministre de dévoiler les avis qu'il a donnés au ministre, car cela mettrait en péril la relation de confiance entre le sous-ministre et le ministre.

Arthur Kroeger a déclaré au Comité des comptes publics en 2005 : [Traduction] « D'aucuns disent que le but réel de la convention de la responsabilité ministérielle est de mettre les fonctionnaires à l'abri des conséquences de leurs propres erreurs. Mais, en réalité, c'est exactement l'inverse qui est vrai. La raison d'être de la convention de la responsabilité ministérielle est de préserver l'autorité des ministres. La convention est un rappel constant aux fonctionnaires du siège de l'autorité. C'est un rappel que je serais très réticent à supprimer »²⁷.

Les fonctionnaires peuvent être sanctionnés pour manquement ou irrégularité dans le cadre du mandat gouvernemental de gérer la fonction publique, et ils le sont. Comme John Tait l'avait fait observer :

« Des sanctions peuvent être appliquées et le sont régulièrement, tout comme on le fait dans le secteur privé. Aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, cependant, de telles mesures sont normalement prises en privé. Dans la plupart des cas, clouer la personne au pilori ne sert aucune fin utile et peut causer beaucoup de dommages »²⁸. Arthur Kroeger reprend ce point de vue : « Pendant mes années au gouvernement, j'ai connu un nombre substantiel de sous-ministres et de sous-ministres adjoints et autres fonctionnaires dont la carrière a été freinée ou a pris fin à cause d'erreurs qu'ils avaient commises. Le fait que les exécutions publiques ne soient pas la norme dans la fonction publique ne signifie pas que les sanctions ne jouent pas »²⁹.

Bien entendu, la reddition de comptes professionnelle des fonctionnaires conduit non seulement à des sanctions pour les manquements, mais aussi à des récompenses pour un rendement supérieur ou excellent. Le programme de gestion du rendement constitue un instrument de mesure du comportement en fonction d'objectifs convenus entre le sous-ministre et le greffier du Conseil privé. À la fin du cycle annuel, le greffier prend des avis sur le rendement du sous-ministre auprès de diverses sources, dont les ministres, le Comité des hauts fonctionnaires, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la haute direction du Bureau du Conseil privé. Une cote de rendement est établie et, le cas échéant, une prime de rendement est approuvée par le gouverneur en conseil.

Les sous-ministres sont investis de nombreuses responsabilités complexes. Sur le plan de l'administration financière, ils sont appuyés par un directeur des Finances, qui a pour mission spécifique de veiller à l'existence d'un système adéquat de contrôle et de vérification interne, comprenant procédures et dossiers, attestation préalable aux paiements et un inventaire approprié des biens publics. En 2003, le Conseil du Trésor a élaboré le *Cadre de responsabilisation de gestion* qui définit ce qui est attendu des sous-ministres en matière administrative. C'est un outil relativement nouveau qui cherche à définir une vision

de la bonne gestion publique et de la responsabilité administrative, à renforcer le contrôle et la supervision des ministères et à déterminer les conséquences de la qualité de la gestion. Le Bureau du contrôleur général a été reconstitué en décembre 2003 par le Secrétariat du Conseil du Trésor en vue de renforcer les mécanismes de suivi et de contrôle financiers et d'assurer la bonne gestion des fonds publics.

Les mesures ci-dessus ont pour but de resserrer la vérification interne et le contrôle de la gestion financière au sein d'un ministère. Un problème distinct surgit lorsqu'un ministre ordonne à un sous-ministre d'employer les fonds d'une manière que ce dernier juge inappropriée. La procédure officieuse mais traditionnelle au Canada veut que le sous-ministre ait une discussion franche et ferme avec le ministre pour expliquer les raisons de s'abstenir. Si le ministre insiste, le sous-ministre peut communiquer avec le greffier du Conseil privé qui pourrait en parler avec le Premier ministre. Comme l'a exprimé Arthur Kroeger : «... si votre ministre veut prendre des mesures qui vont totalement à l'encontre de la politique gouvernementale ou si votre ministre veut prendre des mesures qui risqueront de gravement embarrasser le gouvernement, dans ce genre de situation, il faudrait qu'un sous-ministre s'entretienne avec le greffier du Conseil privé. Si le greffier est pleinement mis au courant de la situation, il pourra alors prendre une décision, ou parler au Premier ministre et le Premier ministre pourra alors se prononcer. Tant qu'il ne s'agit pas d'une mesure illégale, tant qu'elle n'enfreint pas de règlement ou de loi, s'il s'agit d'un exercice normal du pouvoir discrétionnaire politique, au bout du compte, le Premier ministre ou le ministre a le droit de prendre la décision et d'en être tenu responsable »³⁰. Si la directive du ministre est confirmée, le sous-ministre a alors le choix entre s'exécuter ou démissionner.

La procédure canadienne présente les avantages suivants :

- Elle reconnaît que tant le ministre que le sous-ministre sont nommés par le Premier ministre envers lequel ils sont tous deux comptables de la gestion du ministère et de l'exécution des politiques collectives du gouvernement, et elle permet au Premier ministre d'arbitrer.
- Elle offre la possibilité de prévenir les problèmes.
- Elle respecte la nature confidentielle de l'avis donné par le sous-ministre au ministre, sans publicité.
- Elle attribue clairement la responsabilité de la décision finale au ministre.

Comme dans la plupart des institutions, l'efficacité des procédures dépend des qualités personnelles des acteurs concernés. Le sous-ministre doit être fermement résolu à assumer ses responsabilités et à dire les choses carrément dans ses conversations avec le ministre.

En sus des procédures internes de responsabilisation financière, le Parlement a instauré un mécanisme de contrôle externe. La *Loi sur le vérificateur général* habilite le gouverneur en conseil à « désigner un vérificateur compétent au poste de vérificateur général du Canada à titre inamovible pour un mandat de dix ans, sous réserve de révocation par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes ». L'indépendance du vérificateur général, qui est mandataire du Parlement et non du gouvernement, est renforcée par l'obligation légale que son salaire soit égal à celui d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada. Le vérificateur général doit examiner les Comptes publics du Canada et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées. Le vérificateur général présente un rapport annuel à la Chambre des communes avant le 31 décembre et peut déposer jusqu'à trois rapports supplémentaires chaque année. Dans

chaque rapport, le vérificateur général signale tout sujet important devant être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment lorsque des comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière, des dossiers, règles et procédures de contrôle du bien public laissent à désirer, des fonds ont été dépensés à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectés ou sans égard à l'économie ou à l'efficacité, il y a absence de procédures satisfaisantes pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes ou des sommes sont dépensées sans égard à l'effet sur l'environnement.

Les rapports du vérificateur général constituent pour le Comité permanent des comptes publics le matériau essentiel pour obliger le gouvernement à rendre publiquement compte de sa gestion des finances publiques. Le président du Comité est choisi dans les rangs de l'Opposition depuis 1958, ce qui souligne son indépendance et le caractère crucial de son rôle.

8 Les agents comptables britanniques

La description des fonctions des agents comptables qui suit est tirée de sources britanniques et reprend la terminologie britannique qui, à l'occasion, parle de responsabilité à la place de reddition de comptes et de reddition de comptes à la place d'obligation de s'expliquer, selon les définitions que nous donnons dans le troisième chapitre.

Au Royaume-Uni, le secrétaire permanent d'un ministère (l'équivalent britannique d'un sous-ministre), au moment de sa nomination, est désigné séparément par le Trésor comme agent comptable de ce ministère³¹. Si des agents comptables supplémentaires sont requis, le secrétaire permanent est désigné comme agent comptable principal.

La nomination s'accompagne de la « responsabilité de rendre compte au Parlement » pour les affectations de crédits contenues dans le budget des dépenses du ministère, conformément au document de synthèse

rédigé par le gouvernement du Royaume-Uni. À son entrée en fonction, chaque secrétaire permanent reçoit un exemplaire du document du Trésor intitulé *Les responsabilités d'un agent comptable*, qui décrit, entre autres, la procédure à suivre lorsqu'un ministère passe outre à l'avis d'un agent comptable sur une question d'intégrité ou de régularité ou touchant les responsabilités plus générales de l'agent comptable vis-à-vis de la rentabilité, de l'efficience et de l'efficacité.

Les agents comptables doivent veiller à ce que :

- les ressources fournies à leur ministère soient organisées de manière à remplir les objectifs ministériels de la manière la plus économique, efficiente et efficace, en tenant dûment compte de la régularité (c'est-à-dire de la conformité à la législation autorisant les dépenses et recettes) et de la validité (c'est-à-dire que les dépenses et recettes doivent être conformes aux intentions du Parlement);
- soit en place un système rationnel de contrôle interne qui favorise la réalisation des politiques et objectifs du ministère, une assurance indépendante étant fournie par une vérification interne établie et structurée conformément aux dispositions des normes de vérification interne du gouvernement;
- des procédures financières adéquates soient suivies et des registres comptables appropriés soient tenus; et
- les fonds publics pour lesquels ils sont individuellement responsables soient dûment gérés et sauvegardés.

Ces fonctions ne semblent guère différer de celles attribuées aux sous-ministres au Canada par la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Toutefois, les Britanniques ont mis en place une procédure très formelle — et souvent publique — pour les cas où le ministre passe outre aux avis du secrétaire permanent. Si le ministre envisage une action exigeant une transaction dont l'agent comptable estime qu'elle contreviendrait aux exigences de l'intégrité ou de la régularité, l'agent comptable doit

coucher par écrit ses objections motivées au projet, précisant son obligation de notifier le contrôleur interne et le vérificateur général en cas de dérogation. Si le ministre persiste néanmoins, l'agent comptable doit lui demander l'ordre écrit de procéder. Ayant reçu une telle instruction, il doit s'exécuter, mais informer ensuite le Trésor de ce qui s'est passé et aussi communiquer sans délai la documentation au contrôleur et au vérificateur général. Dans la mesure où cette procédure est suivie, on peut s'attendre à ce que le Comité des comptes publics reconnaisse que l'agent comptable ne porte pas de responsabilité personnelle concernant la transaction³².

Si une mesure envisagée par le ministre met en jeu non pas un problème d'intégrité ou de régularité mais plutôt les responsabilités plus larges de l'agent comptable sur le plan de la rentabilité, de l'efficacité et de l'efficacite, l'agent comptable doit porter les facteurs pertinents à l'attention du ministre — tels qu'une évaluation des risques encourus et les conséquences du point de vue de l'optimisation des ressources — et formuler un avis en conséquence. Si son conseil est ignoré et que la mesure n'en est pas une qu'il pourrait défendre devant le Comité des comptes publics comme représentant une utilisation optimale des ressources, il doit demander une instruction écrite au ministre avant de poursuivre (en mentionnant peut-être la probabilité d'une enquête du Comité des comptes publics). L'agent comptable doit ensuite exécuter l'instruction, mais informer le Trésor et communiquer sans délai la demande d'instruction et l'instruction elle-même au contrôleur et au vérificateur général³³. En cas d'extrême urgence, l'avis et l'instruction sont consignés par écrit immédiatement après.

La description donnée par le Trésor des fonctions de l'agent comptable précise : [Traduction] « En général, les règles et conventions régissant la comparution de fonctionnaires devant les comités parlementaires s'appliquent au Comité des comptes publics, notamment la convention générale voulant que les fonctionnaires ne divulguent pas les avis

donnés aux ministres. Néanmoins, lorsqu'est en jeu une question d'intégrité ou de régularité, l'avis de l'agent comptable, de même que la persistance du ministre, seront communiqués au Comité des comptes publics. Dans le cas... où l'avis d'un agent comptable a été ignoré dans une affaire non d'intégrité ou de régularité mais d'administration prudente et rentable, d'efficacité et d'efficacités, le contrôleur et le vérificateur général auront précisé dans le rapport au Comité des comptes publics que tel a été le cas. L'agent comptable doit toutefois éviter de dévoiler les termes de l'avis qu'il a donné au ministre ou de sa lettre de désaccord avec la décision du ministre. Sous réserve de l'accord du ministre, le cas échéant, l'agent comptable doit être préparé à expliquer les raisons d'une telle décision et peut être amené à prouver au Comité que toutes les considérations financières pertinentes ont été portées à l'attention du ministre avant la prise de la décision. Il appartient ensuite au Comité de poursuivre l'affaire plus avant avec le ministre »³⁴.

Il convient de noter que les « directives ministérielles » britanniques (le fait pour un ministre de passer outre à l'avis d'un secrétaire permanent) sont relativement rares. De 1981 à 2003, inclusivement, il n'y en a eu que 37 (une moyenne de 1,6 par an) : la plupart portaient sur des points relativement mineurs et n'ont pas fait l'objet d'une enquête du Comité des comptes publics britannique³⁵.

Donc, dans les affaires d'intégrité et de régularité — qui sont des critères relativement objectifs — les raisons données par l'agent comptable mais ignorées par le ministre sont rendues publiques. Dans le cas de l'optimisation des ressources — une notion relativement subjective —, le Comité a l'assurance, dans certaines circonstances, que toutes les considérations pertinentes ont été portées à l'attention du ministre. Dans les deux cas, il semble que l'objectif soit de déterminer si le ministre a correctement pesé les considérations pertinentes avant de décider une mesure. En aucun cas le secrétaire permanent — l'agent comptable — n'est tenu de rendre des comptes au Comité des comptes publics, selon

la définition que nous avons donnée dans le chapitre 3 de cette étude : autrement dit, le Comité ne peut donner des instructions ou des directives à l'agent comptable, ni le sanctionner ou le récompenser. L'agent comptable a plutôt l'obligation de s'expliquer et d'informer, mais sans se laisser entraîner dans un débat ou une discussion politique susceptibles d'entamer sa neutralité.

Tout cela paraît simple, clair et net, mais ne l'est peut-être pas. Un rapport de la *Hansard Society Commission* sur l'examen parlementaire au Royaume-Uni met en lumière des différences d'interprétation quant à la signification précise des notions de responsabilité et de reddition de comptes³⁶. La création de la Commission elle-même témoigne d'un mécontentement à l'égard de la capacité du Parlement d'exiger des comptes du gouvernement : seuls 26,8 p. 100 des députés britanniques, la Commission a-t-elle appris, considèrent que le Parlement parvient assez bien ou très bien à amener le gouvernement à rendre compte de ses actes³⁷. En outre, le volume énorme de l'activité gouvernementale signifie que le Comité des comptes publics ne voit que la pointe de l'iceberg : [Traduction] « L'existence du Comité des comptes publics et du *National Audit Office* assure une surveillance permanente et a un effet dissuasif sur l'activité ministérielle. Toutefois, le Comité des comptes publics connaît des limitations. Bien qu'il travaille déjà à sa capacité maximale, publie une cinquantaine de rapports par an et se réunisse deux fois par semaine pendant 25 semaines par an, il n'est en mesure que d'examiner un nombre limité de dépenses gouvernementales et il ne peut se pencher que sur une partie des rapports du *National Audit Office*. L'activité gouvernementale est tellement énorme que même avec les ressources du *National Audit Office*, le Comité des comptes publics doit se montrer hautement sélectif lorsqu'il décide des enquêtes à mener. L'éventail des dépenses publiques est tel que ni le *National Audit Office* ni le Comité des comptes publics ne peuvent les passer toutes à la loupe »³⁸. Toutefois, tout est

susceptible d'être épluché. C'est cette possibilité, et non la certitude d'une enquête, qui devrait inciter les acteurs politiques et professionnels à bien se tenir.

Enfin, il faut avoir conscience que toutes les institutions politiques et administratives sont composées d'êtres humains et que « l'erreur est humaine ». Il n'y a aucune raison de croire que les fonctionnaires britanniques, secrétaires permanents compris, ne sont pas humains et ne vont pas à l'occasion errer par inadvertance, négligence ou même, en de rares occasions, par hésitation à dire les choses comme elles sont à l'autorité, peut-être sur des questions en rapport avec l'économie, l'efficacité et l'efficacité exigeant un jugement subjectif.

9 Comparaison des pratiques britanniques et canadiennes

J. R. Mitchell a fait valoir que les rôles et les obligations redditionnelles des secrétaires permanents/agents comptables au Royaume-Uni et des sous-ministres au Canada sont essentiellement les mêmes³⁹. Dans les deux systèmes :

- Les ministres seuls sont comptables envers la Chambre des communes pour la politique et l'administration gouvernementale.
- Les fonctionnaires sont comptables envers leurs supérieurs, et les secrétaires permanents ou sous-ministres rendent compte à leurs ministres respectifs, tant pour les pouvoirs qui leur ont été délégués que pour ceux qui leur ont été attribués directement par une loi.
- Les secrétaires permanents et sous-ministres doivent préserver la confidentialité des avis qu'ils donnent aux ministres, à la seule exception qu'un rapport déposé par un secrétaire permanent/agent comptable au Royaume-Uni concernant un désaccord avec le ministre sur un point d'intégrité ou de régularité peut être rendu public s'il est inséré dans un rapport du vérificateur général.

- Les fonctionnaires — secrétaires permanents/agents comptables et sous-ministres compris — ont l'obligation de s'expliquer devant les comités parlementaires mais sans leur devoir des comptes (autrement dit, ils ne sont pas sujets à recevoir des instructions, des sanctions ou des récompenses des comités).
- Du fait que les fonctionnaires, y compris les secrétaires permanents ou sous-ministres, comparaissent devant les comités parlementaires, ils ne sont pas des êtres humains anonymes, mais leur rôle dans le processus décisionnel de l'État reste anonyme et, par conséquent, non sujet à reddition de comptes (bien que les raisons d'un désaccord de l'agent comptable avec l'instruction du ministre sur une question d'intégrité ou de régularité puissent être rendues publiques si elles sont insérées dans un rapport du vérificateur général).

Il existe, toutefois, quelques différences opérationnelles très importantes : l'institution britannique de l'agent comptable fonctionne depuis plus d'un siècle, et ce, dans un cadre institutionnel sensiblement différent de celui du Canada.

Premièrement, le Comité des comptes publics britannique jouit d'un grand prestige et est composé de membres chevronnés qui y siègent pour une longue durée, ce qui favorise la compétence et la stabilité⁴⁰. Le comité canadien, lui, connaît un roulement rapide des membres.

Deuxièmement, le comité britannique tend à adopter une attitude non partisane dans son travail et recherche des conclusions et recommandations impartiales, quel que soit le parti au pouvoir⁴¹. De fait, le *Treasury Officer of Accounts*, un fonctionnaire, siège à la table pendant les réunions du Comité (tout comme le vérificateur général) et peut être appelé à répondre à des questions aux fins de l'enquête⁴². Le comité britannique cherche à élucider les choses, non à distribuer des blâmes. En revanche, le comité canadien est hautement partisan.

Alors que la Grande-Bretagne a surtout connu des gouvernements majoritaires au cours du dernier demi-siècle, ce qui normalement leur

assure un soutien prévisible à la Chambre des communes et dans ses comités, le Canada a connu sept gouvernements minoritaires pendant la même période, une situation qui rend moins prévisible la gestion législative.

La principale différence, bien entendu, réside dans la façon dont les divergences de vues entre un ministre et un secrétaire permanent ou sous-ministre en matière d'administration financière sont traitées. En Grande-Bretagne, si, après discussion entre eux, le ministre ordonne au secrétaire permanent d'agir contrairement à l'avis qu'il a donné, le second — puisqu'il est agent comptable — doit s'exécuter, tout en transmettant au Trésor et au vérificateur général l'ordre écrit et l'avis contraire. Le principal inconvénient de cette approche est que le ministre — qui est, naturellement, comptable — obtient la prise immédiate de la mesure qui peut être douteuse ou irrégulière. Le rapport de l'agent comptable est une explication *ex post facto* de l'avis donné, mais n'empêche pas l'action d'avoir lieu. La deuxième difficulté est que si le rapport de l'agent comptable est rendu public parce qu'il s'agit d'une question d'intégrité ou de régularité, cela ne semble guère avoir de répercussions pour le ministre : combien de membres du Cabinet au Royaume-Uni ont-ils été punis après l'examen d'un rapport de l'agent comptable mettant en garde contre une mesure violant les principes de l'intégrité ou de la régularité? Le Comité des comptes publics tend plutôt à recommander un redressement ou un changement d'attitude.

L'approche canadienne est plus immédiate et peut potentiellement prévenir l'action inconvenante. Si, lors de discussions entre le ministre et le sous-ministre, le second apprend que le premier envisage une mesure contraire à l'intégrité, la régularité, l'optimisation des ressources ou les politiques générales du gouvernement, il peut communiquer immédiatement avec le greffier du Conseil privé, lequel peut intervenir au nom du Premier ministre, ou bien demander au Premier ministre de prendre langue avec le ministre en vue de le dissuader. Cette

procédure informelle et confidentielle a pour avantage supplémentaire que l'avis donné par le sous-ministre n'est pas couché par écrit (contrairement à la Grande-Bretagne), ce document, s'il était rendu public, pouvant être utilisé par un Comité des comptes publics canadien hautement partisan pour envenimer les relations entre le ministre et le sous-ministre et saper de cette manière la relation de confiance dont Gordon Osbaldeston dit qu'il est essentiel de la préserver. Si, dans le cas du Canada, l'avis du sous-ministre est finalement négligé, il a l'option de démissionner plutôt que d'exécuter la décision du ministre.

Bien entendu, le système canadien fonctionne également en sens inverse. Rien n'empêche un ministre mécontent, pour quelque raison que ce soit, du travail de son sous-ministre de saisir le Premier ministre ou le greffier du Conseil privé. C'est le Premier ministre qui nomme et le ministre et le sous-ministre et il est parfaitement approprié qu'il soit l'arbitre ultime.

10 Conclusion

Il importe que les choses soient claires : le gouvernement est responsable de l'exercice du pouvoir exécutif au Canada et a l'obligation de rendre compte à la Chambre des communes. Le rôle de la Chambre des communes est d'obliger le gouvernement à rendre compte de son administration, mais non pas d'administrer elle-même.

Tant au Royaume-Uni qu'au Canada, les secrétaires permanents/agents comptables et sous-ministres ont l'obligation de s'expliquer devant les comités parlementaires, mais sans leur devoir de comptes (même pas concernant les responsabilités financières qui leur ont été conférées directement par voie législative). Il existe une aberration apparente au Royaume-Uni : la publication d'un rapport de l'agent comptable sur les raisons pour lesquelles conseil a été donné à un ministre de ne pas agir d'une manière contraire à l'intégrité ou à la régularité n'est pas destinée à rendre responsable cet agent comptable, mais plutôt à

déterminer si le ministre était pleinement informé des considérations pertinentes au moment de prendre sa décision.

L'agent comptable britannique évolue dans un milieu très différent de celui du Canada : le Comité des comptes publics britannique jouit d'une composition très stable et travaille de façon non partisane, et il cherche à cerner les problèmes plutôt qu'à distribuer des blâmes; au contraire, le Comité canadien voit sa composition changer fréquemment, il est hautement partisan et semble souvent désireux de désigner des fautifs. Au Royaume-Uni, le rapport de l'agent comptable ne fait que consigner l'avis donné, une fois la décision prise et les dégâts commis; la pratique canadienne consistant à demander l'intervention du greffier du Conseil privé ou du Premier ministre peut potentiellement bloquer une mesure et prévenir les dommages.

L'adoption au Canada de l'institution britannique de l'agent comptable paraît problématique. Tout d'abord, elle exigerait l'abolition de la pratique canadienne actuelle qui permet au sous-ministre de demander au greffier du Conseil privé ou au Premier ministre d'intervenir et, peut-être, de prévenir une irrégularité. Car autrement, si le sous-ministre ne parvenait pas à convaincre le ministre de se désister et déposait un rapport *ex post facto* auprès du vérificateur général, faudrait-il en conclure qu'il a échoué aussi auprès du greffier du Conseil privé et peut-être même du Premier ministre? Si les deux systèmes fonctionnaient en tandem, il y aurait une confusion énorme — et inacceptable — quant aux rôles respectifs, au secret des délibérations du Cabinet et au fonctionnement de notre gouvernement de cabinet; mais comment s'y prendrait-on pour « abolir » une procédure qui, si son existence est publiquement admise, est de la nature d'une convention informelle et non sujette à examen public? En outre, l'adoption au Canada de l'agent comptable sans une réforme complète de l'environnement dans lequel fonctionne le Comité des comptes publics (composition instable et comportement hautement partisan) reviendrait à n'adopter que la

moitié des mécanismes institutionnels britanniques et soulèverait des problèmes (particulièrement si un comité partisan exploitait le rapport d'un agent comptable pour envenimer ses relations avec le ministre). Il semble peu probable que le climat dans lequel le Comité canadien fonctionne change radicalement dans un proche avenir.

Tout compte fait, nous ne recommandons pas de reproduire au Canada l'institution britannique de l'agent comptable.

On peut tirer un bilan globalement positif sur le fonctionnement du système canadien de gouvernement et de reddition de comptes au cours du dernier demi-siècle. Il a connu des défaillances occasionnelles, la plus fragrante dans le cas du Programme de commandites et des activités publicitaires. Il se peut que des facteurs humains aient été en jeu : la croyance que les demandes du pouvoir politique doivent être exécutées sans poser de questions, l'hésitation à parler vrai à l'autorité, la négligence, le manque de respect pour la chaîne hiérarchique de commandement dans la fonction publique et une conscience insuffisante de la primauté des valeurs et de l'éthique dans le système de gouvernement canadien. Dans de telles conditions, rien ne permet de penser que l'existence d'agents comptables dans l'administration fédérale aurait produit un résultat différent.

Une réponse utile et urgente serait de veiller, d'une part, à ce que les ministres, au moment de leur nomination, ainsi que leurs collaborateurs exempts, soient dûment informés des rôles et responsabilités respectifs des acteurs politiques et professionnels et de la nécessité de respecter le rôle de passerelle entre eux que joue le sous-ministre, ainsi que de l'impératif de l'intégrité, de la régularité et de l'optimisation des ressources publiques et de la primauté des valeurs et de l'éthique dans le fonctionnement du système canadien de gouvernement parlementaire responsable. D'autre part, il faudrait inculquer aux sous-ministres (dans les objectifs de rendement qui leur sont fixés) et aux gestionnaires de

la fonction publique, au moyen de directives, de cours ou stages de formation, la primauté des valeurs et de l'éthique dans le fonctionnement du système canadien de gouvernement parlementaire responsable, la nécessité de dire la vérité à l'autorité et l'importance de l'intégrité, de la régularité et de l'optimisation des ressources dans la gestion des finances publiques; ces aspects devraient devenir les éléments clés du Programme de gestion du rendement des sous-ministres et de l'évaluation du rendement des cadres de la fonction publique.

En dernière analyse, les fonctionnaires ont l'obligation de s'expliquer devant les comités parlementaires, mais ils doivent des comptes pour l'exercice de leurs responsabilités à leurs supérieurs et le sous-ministre est comptable au ministre. Le ministre est responsable du ministère et comptable à la Chambre des communes de l'exercice de cette responsabilité. S'il n'est pas raisonnable de penser que le ministre était informé d'une mesure inacceptable (ou absence de mesure) prise par des fonctionnaires, il doit ordonner sans délai des mesures correctrices : ainsi, en bout de chaîne, la responsabilité (et potentiellement le blâme) appartient au ministre et les sanctions pour manquement sont politiques et publiques. Lorsqu'un comportement inacceptable d'un fonctionnaire est mis à jour, sont alors imposées au niveau administratif des sanctions qui restent normalement confidentielles.

Notes en fin de texte

-
- ¹ L'auteur a été professeur de sciences politiques à l'Université d'Ottawa de 1967 à 1975, directeur fondateur du Programme de stages parlementaires à la Chambre des communes du Canada, de 1969 à 1975, et conseiller constitutionnel au Bureau du Conseil privé de 1975 à 2001. Lorsque des citations sont utilisées dans la présente, l'auteur a pris sur lui d'uniformiser l'orthographe, l'emploi des majuscules et l'absence d'acronymes avec le restant du texte.
- ² R. MacGregor Dawson. *The Government of Canada* (Toronto : University of Toronto Press, 1964), p. 18-19.
- ³ D.L. Keir. *The Constitutional History of Modern Britain Since 1485* (Londres : Adam and Charles Black, 1961), p. 487-490.
- ⁴ Christopher Moore. *1867 — How the Fathers Made a Deal* (Toronto : McClelland & Stewart, 1997). p. 7.
- ⁵ James Ross Hurley. *La modification de la Constitution du Canada* (Ottawa : Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1996), p. 14.
- ⁶ Dawson. *op. cit.*, p. 273.
- ⁷ Peter Aucoin. « Independent Foundations, Public Money and Public Accountability: Whither Ministerial Responsibility as Democratic Governance? », *Administration publique du Canada*, printemps 2003, volume 46, n° 1, p. 24.
- ⁸ Donald Savoie. « Searching for Accountability in a Government Without Boundaries », *Administration publique du Canada*, printemps 2004, volume 47, n° 1, p. 20.
- ⁹ *Ibidem*, p. 12.
- ¹⁰ James Ross Hurley. « Le parlementarisme canadien et le fédéralisme exécutif » dans Manon Tremblay et coll. (sous la dir. de). *Le parlementarisme canadien* (Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2000), p. 309.
- ¹¹ John C. Tait, c.r., président. *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* (Ottawa : Centre canadien de gestion, 2000), p. 29.
- ¹² Voir les échanges entre Donald J. Savoie et Sandford Borins dans *Administration publique du Canada*, printemps 1995, volume 38, n° 1, p. 112-138.
- ¹³ *Ibidem*, p. 118.
- ¹⁴ Paul Thomas. « Ministerial Responsibility and Administrative Accountability », dans Mohamed Charif et Arthur Daniels, *New Public Management and Public Administration in Canada* (Toronto : Institut d'administration publique du Canada, 1997), p. 143.
- ¹⁵ Peter Aucoin. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective* (Montréal : Institut de recherches en politiques publiques, 1995), p. 217.
- ¹⁶ Bureau du Conseil privé. *La responsabilité constitutionnelle* (Ottawa : Ministère des Approvisionnement et Services), p. 3.
- ¹⁷ *Loc. cit.*
- ¹⁸ Canada. *Guide du sous-ministre* (Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2003), p. 1.
- ¹⁹ *Ibidem*, p. 3.
- ²⁰ Canada. *Gouverner de façon responsable* (Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2004), 3.
- ²¹ *Loc. cit.*

- ²² Tait, *op. cit.*, p. 9.
- ²³ *Loc. cit.*
- ²⁴ Gordon Robertson. *The Changing Role of the Privy Council Office* (Ottawa : Information Canada, 1971), p. 20.
- ²⁵ Arthur Kroeger. Témoignage devant le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 21 février 2005, p. 13-14.
- ²⁶ Gordon Osbaldeston. « Job Description for DMs », dans *Policy Options Politiques*, January/janvier 1988, p. 33. Voir aussi Gordon F. Osbaldeston. *Keeping Deputy Ministers Accountable* (Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1989).
- ²⁷ Arthur Kroeger. « Statement Provided to the Public Accounts Committee of the House of Commons », 21 février 2005, p. 2.
- ²⁸ Tait, *op. cit.*, p. 11.
- ²⁹ Kroeger. « Statement », p. 2.
- ³⁰ Kroeger. Témoignage, p. 15.
- ³¹ On trouvera à l'adresse suivante la description du rôle et des responsabilités de l'agent comptable : http://www.government-accounting.gov.uk/current/content/ga_04_1.htm (et [_04_4.htm](http://www.government-accounting.gov.uk/current/content/ga_04_4.htm)).
- ³² *Ibidem*, 4.htm, par. 16.
- ³³ *Ibidem*, par. 17.
- ³⁴ *Ibidem*, par. 30.
- ³⁵ C.E.S. Franks. « Responsibility and Accountability: the Accounting Officer Approach », présentation au Comité sénatorial des finances nationales, 7 juin 2005, p. 8.
- ³⁶ Le très honorable lord Newton of Braintree, président. *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable* (Londres : Vacher Dod Publishing Limited, 2001) : voir p. 118-120, par exemple.
- ³⁷ *Ibidem*, p. 10.
- ³⁸ *Ibidem*, p. 65.
- ³⁹ J. R. Mitchell. « Reply to C.E.S. Franks », *Administration publique canadienne*, hiver 1997, volume 40, n° 4, p. 653-667.
- ⁴⁰ C.E.S. Franks. « Accountability to Parliament for Financial Matters in the British System », 8 décembre 2004.
- ⁴¹ *Ibidem*, p. 21.
- ⁴² *Ibidem*, p. 20-21.

Bibliographie

Peter Aucoin. *The New Public Management in Comparative Perspective* (Montréal : Institut de recherches en politiques publiques, 1995).

Sanford Borins. « The New Public Management is Here to Stay » et « A Last Word », *Administration publique du Canada*, printemps 1995, volume 38, n° 1.

Jacques Bourgault et coll. (sous la dir. de). *Administration publique et management public : expériences canadiennes* (Sainte-Foy : Les Publications du Québec, 1997).

Bureau du Conseil privé. *La responsabilité constitutionnelle* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services, 1993).

Canada. *Gouverner de façon responsable* (Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2004).

Canada. *Guide du sous-ministre* (Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2003).

Mohamed Charih et Arthur Daniels. *New Public Management and Public Administration in Canada* (Toronto : Institut d'administration publique du Canada, 1997).

Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité. *Rapport final* (Hull : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979).

Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement. *Volume 1 : L'administration de la fonction publique* (Ottawa : Imprimerie de la Reine, 1962).

R. MacGregor Dawson. *The Government of Canada* (Toronto : University of Toronto Press, 1964).

C.E.S. Franks. « Accountability to Parliament for Financial Matters in the British System », 8 décembre 2004, non publié.

C.E.S. Franks. « Not Anonymous: Ministerial Accountability and the British Accounting Officers », *Administration publique du Canada*, hiver 1997, volume 40, n° 4, p. 626-652.

C.E.S. Franks. « Responsibility, Accountability, and the Sponsorship Affair », Mémoire au Comité des comptes publics, mai 2004.

C.E.S. Franks. « Responsibility and Accountability: the Accounting Officer Approach », Mémoire au Comité sénatorial des finances nationales, 7 juin 2005.

D. L. Keir. *The Constitutional History of Modern Britain since 1485* (Londres : Adam and Charles Black, 1961).

Arthur Kroeger. « Statement Provided to the Public Accounts Committee of the House of Commons », 21 février 2005.

Arthur Kroeger. « Témoignage devant le Comité permanent des comptes publics », 21 février 2005.

James Ross Hurley. *La modification de la Constitution du Canada* (Ottawa : Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1996).

Geoffrey Marshall (sous la dir. de). *Ministerial Responsibility* (Oxford : Oxford University Press, 1989).

J. R. Mitchell. « Reply to C.E.S. Franks », *Administration publique du Canada*, hiver 1997, volume 40, n° 4, p. 653-657.

Christopher Moore. *1867 — How the Fathers Made a Deal* (Toronto : McClelland & Stewart, 1997).

Le très honorable Newton of Braintree. *The Challenge for Parliament : Making Government Accountable* (Londres : Vacher Dod Publishing Limited, 2001).

Gordon Osbaldeston. « Dear Minister », *Policy Options Politiques*, juin 1988.

Gordon Osbaldeston. « Job Description for DMs », *Policy Options Politiques*, janvier 1988.

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

Gordon Robertson. *The Changing Role of the Privy Council Office* (Ottawa : Information Canada, 1971).

Donald J. Savoie. « Searching for Accountability in a Government Without Boundaries », *Administration publique du Canada*, printemps 2004, volume 47, n° 1.

Donald J. Savoie. « What is Wrong with the New Public Management? » et « Just Another Voice from the Pulpit », *Administration publique du Canada*, printemps 1995, volume 38, n° 1.

John C. Tait, c.r., président. *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* (Ottawa : Centre canadien de gestion, 2000).

Manon Tremblay et coll. (sous la dir. de). *Le parlementarisme canadien* (Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2000).

www.government-accounting.gov.uk/current/content/ga_04_1.htm (and_04_4.htm).

