

Canadian Group
Inter-Parliamentary Union



Groupe canadien
Union interparlementaire

**Rapport de la délégation parlementaire canadienne au
Huitième atelier des spécialistes des
parlements et des parlementaires**

Groupe canadien de l'Union interparlementaire (UIP)

Collège Wroxton,

Wroxton, Royaume-Uni

26-27 juillet 2008

Rapport de la délégation parlementaire canadienne au Huitième atelier des spécialistes des parlements et des parlementaires

**Conjointement organisé par le Centre d'études législatives
(Collège Wroxton, Oxfordshire), l'Union interparlementaire et
le Comité de recherche des spécialistes législatifs de
l'Association internationale de science politique**

1. Contexte

Le Centre d'études législatives du Collège Wroxton, au Royaume-Uni, organise depuis 1994 des ateliers consacrés à l'étude des parlements.

Le premier atelier a eu lieu à Berlin en 1994. Les spécialistes des parlements y ont discuté des conclusions pratiques des recherches réalisées avec des parlementaires de différents pays du monde. Depuis, des ateliers sont organisés tous les deux ans. Ils sont coparrainés par l'Union interparlementaire (UIP) et le Comité de recherche des spécialistes législatifs de l'Association internationale de science politique.

2. Ordre du jour

Le huitième atelier des spécialistes des parlements et des parlementaires s'est tenu les 26 et 27 juillet 2008 au Collège Wroxton, dans l'Oxfordshire. Les réunions-débat suivantes étaient inscrites à l'ordre du jour :

- Tenir le gouvernement responsable
- Renforcer la responsabilité
- Les parlements et Internet
- Les conséquences de la décentralisation au Royaume-Uni
- Cérémonial parlementaire et égalité des sexes
- Développements législatifs dans l'Union européenne et aux États-Unis
- Le comportement parlementaire au Royaume-Uni
- Comprendre les assemblées parlementaires
- L'arrivée de nouveaux membres au Parlement
- Le rôle de l'examen judiciaire
- Exposés de parlementaires.

3. Contribution du délégué canadien

L'honorable sénateur Donald H. Oliver, c.r., a représenté le Canada à cet atelier. Au cours de la réunion-débat ayant pour thème *Renforcer la responsabilité*, il a présenté un document sur l'adoption par le Canada du modèle de l'« administrateur des comptes ».

Le document du sénateur Oliver est reproduit dans l'annexe ci-jointe.

Respectueusement soumis,

L'honorable Donald H. Oliver, c.r., sénateur
Président, Groupe canadien de l'UIP

Annexe

Adoption par le Canada du Modèle de L'«Administrateur des Comptes» du Royaume-Uni⁽¹⁾

Document présenté par l'honorable sénateur Donald H. Oliver, C.R.,
au 8^e Atelier des spécialistes des parlements et des parlementaires
Collège Wroxton, Oxfordshire, Royaume-Uni

26-27 juillet 2008

INTRODUCTION

Au Royaume-Uni, les hauts fonctionnaires se voient attribuer depuis 1872 le titre d'« administrateurs des comptes » et assument, à ce titre, une responsabilité personnelle précise en matière de gestion financière dans leur ministère ou organisme. Au Canada, l'adoption du modèle de l'administrateur des comptes a fait l'objet d'énergiques débats. Certains craignaient que ce modèle soit contraire au principe de la responsabilité ministérielle parce qu'il risque de transformer les fonctionnaires en acteurs politiques. Malgré ces préoccupations, le Canada a récemment adopté des mesures législatives mettant en place une version canadienne du modèle de l'administrateur des comptes. Il est donc utile d'examiner la version canadienne du modèle par rapport à la version britannique pour déterminer de quelle façon elle tient compte des préoccupations soulevées. Il y a un fait encore plus important : comme le modèle de l'administrateur des comptes modifie profondément la relation de responsabilité entre les hauts fonctionnaires et le Parlement, il importe d'examiner les incidences de ce modèle sur la notion de responsabilité et la manière dont il influe sur la capacité du Parlement de demander des comptes au gouvernement sur la gestion des finances publiques.

Le présent document commence par résumer les recommandations formulées au Canada dans les 30 dernières années en vue de modifier la relation de responsabilité entre le Parlement et les sous-ministres, puis explique les raisons pour lesquelles le gouvernement a été réfractaire au changement. Il fait ensuite un bref historique du modèle de l'administrateur des comptes actuellement en place au Royaume-Uni et des exigences de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, qui a récemment établi au Canada le modèle de l'administrateur des comptes. Les deux modèles présentent quelques importantes différences que nous examinons. Ensuite, nous passons en revue les interprétations divergentes faites par un comité parlementaire et par le gouvernement des exigences de la loi à l'égard des administrateurs des comptes. Nous examinons enfin les répercussions du modèle de l'administrateur des comptes sur l'obligation de rendre des comptes au Parlement.

(1) Le sénateur Oliver tient à remercier M. Alex Smith, de la Bibliothèque du Parlement, pour sa contribution à la rédaction du présent document.

HISTORIQUE

Au Canada, la question de la relation de responsabilité entre le sous-ministre⁽²⁾, plus haut fonctionnaire d'un ministère, et le Parlement fait l'objet de débats depuis des années. Plusieurs changements ont été recommandés.

Dans son rapport de 1979, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) avait observé : « Les sous-ministres ne sont pas tenus régulièrement imputables, de façon systématique et cohérente, en ce qui a trait à la gestion des programmes et à l'administration du ministère⁽³⁾. » La Commission proposait que « le sous-ministre en tant que chef de l'administration rende compte de l'exécution des devoirs spécifiques qui lui ont été délégués ou désignés, devant le comité parlementaire responsable de la vérification des dépenses du gouvernement, c'est-à-dire le Comité des comptes publics⁽⁴⁾ ».

En 1985, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (Comité McGrath) a déclaré que « la doctrine de la responsabilité ministérielle limite la responsabilité de celui qui devrait être tenu responsable, à savoir le plus haut fonctionnaire du ministère⁽⁵⁾ ». Ce comité recommandait que les sous-ministres soient tenus responsables de l'administration de leur ministère devant les comités parlementaires.

En mai 2005, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a recommandé « que les sous-ministres soient désignés agents comptables chargés de responsabilités semblables à celles qui incombent aux agents comptables en Grande-Bretagne ». À ce titre, les sous-ministres pourraient avoir des comptes à rendre au comité⁽⁶⁾.

La Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (Commission Gomery) a recommandé au gouvernement de déclarer que les sous-ministres étaient tenus de rendre eux-mêmes compte, devant le Comité des comptes publics, de l'exercice de leurs fonctions législatives et de leurs fonctions déléguées⁽⁷⁾.

En dépit de ces recommandations, le gouvernement s'est montré systématiquement réfractaire au changement, déclarant : « Tout effort visant à définir les secteurs qui doivent relever spécifiquement de la responsabilité des fonctionnaires aurait pour effet d'effacer davantage les limites de responsabilité et d'affaiblir le cas échéant l'aptitude

(2) Par souci de cohérence, nous avons utilisé le terme « sous-ministre » dans le présent document, alors qu'il aurait sans doute été préférable de parler d'« administrateur général », expression qui englobe les chefs de l'administration tant des ministères que des organismes. Les sous-ministres du Canada sont les homologues des secrétaires permanents du Royaume-Uni.

(3) Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Allen Thomas Lambert, commissaire), Rapport final, Ottawa, mars 1979, p. 216.

(4) Ibid., p. 427.

(5) Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (l'honorable James McGrath, président), troisième rapport, Ottawa, 1985, p. 23.

(6) Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, La gouvernance dans la fonction publique du Canada : obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes, Rapport 10, Ottawa, mai 2005.

(7) Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, Rétablir l'imputabilité - Recommandations, février 2006, p. 220.

de la Chambre à tenir le ministre responsable des questions qui sont de sa compétence⁽⁸⁾. »

Certains observateurs sont du même avis que le gouvernement. Un chercheur fait valoir que la modification de l'imputabilité des sous-ministres repose sur une hypothèse peu réaliste quant à la possibilité de séparer la politique de l'administration⁽⁹⁾. Une autre préoccupation est souvent mentionnée : Si les hauts fonctionnaires doivent rendre des comptes aux comités parlementaires, ils ne pourraient plus garder l'anonymat, ce qui les exposerait à des attaques partisans et politiserait donc la fonction publique⁽¹⁰⁾.

D'autre part, les chercheurs qui soutiennent l'adoption du modèle de l'administrateur des comptes font valoir que cela reviendrait tout simplement à officialiser la pratique actuelle et permettrait de préciser les responsabilités, puisque les comités parlementaires tentent déjà d'obliger les sous-ministres à

rendre des comptes⁽¹¹⁾. De plus, dans la mesure où les sous-ministres sont déjà expressément investis de certains pouvoirs, en vertu d'instruments tels que la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ils devraient rendre compte aux comités parlementaires de l'exercice de ces pouvoirs, plutôt que de comparaître au nom de leur ministre⁽¹²⁾.

LES ADMINISTRATEURS DES COMPTES AU ROYAUME-UNI

En 2005, le Comité sénatorial permanent des finances nationales, que je présidais alors, a réalisé une étude sur l'amélioration de l'obligation sous-ministérielle de rendre des comptes aux comités parlementaires. Dans le cadre de cette étude, nous nous sommes rendus au Royaume-Uni et en Irlande pour en apprendre davantage sur la fonction d'administrateur des comptes dans ces pays. Nous avons rencontré un certain nombre de représentants du gouvernement, dont John Purcell, contrôleur et vérificateur général de l'Irlande; Tim Burr, contrôleur et vérificateur général adjoint du Royaume-Uni; dame Mavis MacDonald, ancienne secrétaire permanente du cabinet du vice-premier ministre, et Brian Glicksman, ancien agent de la comptabilité du Trésor, Trésor Royal, ainsi que des universitaires, dont les professeurs Peter Hennessy et Vernon Bogdanor, lord Butler of Brockwell, Master au University College d'Oxford, et sir Tim Lankester, président du collège Corpus Christi d'Oxford, et finalement les présidents de l'époque des comités des comptes publics respectifs, Michael Noonan en Irlande et Edward Leigh au Royaume-Uni (lequel préside encore le comité). Les membres du comité ont été très impressionnés par le système, qui fonctionne depuis plus d'un siècle.

(8) Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*, 1977, réédité en 1993, chapitre VII.

(9) Sharon L. Sutherland, « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem », *Revue canadienne de science politique*, mars 1991, p. 91-120.

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

(11) Peter Aucoin et Mark D. Jarvis, *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : Un cadre de réforme*, École de la fonction publique du Canada, Ottawa, 2005.

(12) C. E. S. Franks, « La responsabilité, la reddition de comptes et l'affaire des commandites », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27, n° 3, automne 2004, p. 16-18.

Au Royaume-Uni, le Trésor nomme les administrateurs des comptes et définit leur rôle et leurs responsabilités⁽¹³⁾. L'administrateur des comptes signe les comptes de ressources, le rapport annuel et la déclaration de contrôle interne. Il est aussi personnellement responsable de la régularité et de l'intégrité financières, du choix et de l'évaluation des programmes et des projets, de l'optimisation des ressources, de la gestion des possibilités et des risques, et des leçons tirées de l'expérience. Il doit en outre rendre compte précisément de la situation financière et des transactions de l'organisation⁽¹⁴⁾.

Si un ministre adopte une ligne de conduite que l'administrateur des comptes lui a déconseillée pour des raisons de régularité, d'intégrité ou d'optimisation des ressources, l'agent doit lui demander des instructions écrites formelles avant d'aller de l'avant. Ensuite, il se conforme aux instructions du ministre et transmet les documents pertinents au contrôleur et vérificateur général⁽¹⁵⁾.

Le Comité des comptes publics du Royaume-Uni invite ordinairement l'administrateur des comptes de l'institution compétente à comparaître devant lui à titre de témoin. Le comité s'attend que, dans ses réponses, l'agent assume la responsabilité des affaires de l'organisation. Si l'administrateur des comptes a reçu des instructions écrites d'un ministre, le comité ne peut pas lui reprocher les problèmes que ces instructions auraient pu occasionner⁽¹⁶⁾.

D'après Brian Glicksman, ancien agent de la comptabilité du Trésor britannique, le rôle et les responsabilités des administrateurs des comptes ne font pas l'objet de débats au Royaume-Uni, peut-être parce que le système est en place depuis si longtemps que tout le monde y est habitué⁽¹⁷⁾. Le modèle de l'administrateur des comptes précise la responsabilité personnelle des gestionnaires ministériels en ce qui concerne la saine gestion financière. Cela ne dilue pas les responsabilités du ministre, mais l'assure plutôt que l'administrateur des comptes garantit que le ministère respecte les exigences de régularité, d'intégrité et d'optimisation des ressources. En ce qui concerne le Parlement, les administrateurs des comptes « sont responsables devant le Comité des comptes publics, si l'on définit ce terme au sens étroit d'être obligés de rendre compte au Comité de la façon dont leur ministère a utilisé ses ressources⁽¹⁸⁾ ». Les administrateurs des comptes acceptent leurs responsabilités parce qu'ils « considèrent que l'existence de ce mémorandum du Trésor, qui énonce leurs responsabilités, renforce leur position au sein du ministère et contribue donc à une bonne gestion financière⁽¹⁹⁾ ».

(13) H.M. Treasury, *Managing Public Money*, octobre 2007, chapitre 3, http://documents.treasury.gov.uk/mpm/mpm_ch3.pdf.

(14) *Ibid.*, section 3.3.3.

(15) *Ibid.*, section 3.4.

(16) *Ibid.*, sections 3.5 et 3.4.4.

(17) Brian Glicksman, « Le rôle de l'administrateur des comptes vu du Royaume-Uni », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 30, n° 3, automne 2007, p. 22-26.

(18) *Ibid.*, p. 25.

(19) *Ibid.*, p. 24.

LA LOI FÉDÉRALE SUR LA RESPONSABILITÉ

Au Canada, la notion de responsabilité constituait un enjeu clé de la plus récente campagne électorale fédérale. Le Parti conservateur du Canada avait promis, pendant la campagne de 2006, de présenter une mesure législative globale sur la responsabilité afin d'apaiser la crainte que le gouvernement fédéral avait perdu le contact avec les Canadiens au chapitre de l'ouverture, de la transparence et de l'obligation de rendre compte.

Après avoir été élu en janvier 2006, le gouvernement conservateur a fait d'un projet de loi sur la responsabilité sa plus grande priorité législative⁽²⁰⁾. Dès que possible après les élections, il a proposé la *Loi fédérale sur la responsabilité*, qui a été promulguée en décembre 2006⁽²¹⁾. Cette mesure législative apportait d'importantes améliorations aux dispositions de gouvernance concernant le financement politique, le lobbying, les conflits d'intérêts et les nominations publiques, et renforçait aussi l'examen parlementaire grâce aux mesures suivantes :

- Améliorer la transparence, en assujettissant à la *Loi sur l'accès à l'information* un plus grand nombre d'organismes fédéraux (mandataires du Parlement, sept sociétés d'État de plus et diverses fondations).
- Conférer de nouveaux pouvoirs à la vérificatrice générale, qui peut maintenant examiner les bénéficiaires de subventions et de contributions.
- Créer un poste de directeur parlementaire du budget, chargé d'aider les parlementaires à examiner très attentivement les propositions budgétaires du gouvernement.
- Adopter la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, qui protège les fonctionnaires qui dénoncent les actes répréhensibles à l'intérieur de l'administration fédérale. La Loi prévoit des sanctions contre ceux qui entravent délibérément la tenue d'enquêtes.
- Créer un poste d'ombudsman indépendant de l'approvisionnement, chargé de veiller à ce que le processus d'appels d'offres du gouvernement soit ouvert et équitable.

Aux fins du présent texte, la caractéristique la plus importante de la *Loi fédérale sur la responsabilité* est qu'elle crée le poste d'administrateur des comptes⁽²²⁾. En vertu de la Loi, l'administrateur des comptes est le sous-ministre d'un ministère ou le plus haut fonctionnaire d'un organisme gouvernemental. Dans le cadre des attributions du ministre compétent, notamment en ce qui concerne la gestion et la direction du ministère, et de son obligation de rendre compte au Parlement, l'administrateur des comptes est responsable devant le comité parlementaire compétent du Sénat et de la Chambre des communes :

(20) On trouvera plus de détails sur le plan d'action du gouvernement du Canada en matière de responsabilité à <http://www.faa-ffi.gc.ca/index-f.ra.asp>.

(21) On trouvera le texte intégral de la Loi fédérale sur la responsabilité à <http://laws.justice.gc.ca/ff/showtdm/cs/F-5.5?noCookie>.

(22) L'article 259 de la Loi fédérale sur la responsabilité (officiellement connue sous le nom de Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation) ajoutait les articles 16.3 à 16.5 à la Loi sur la gestion des finances publiques. La Loi fédérale sur la responsabilité a été promulguée le 12 décembre 2006.

- des mesures qu'il prend pour assurer la prestation des programmes conformément aux politiques et aux dispositions en vigueur;
- des mesures qu'il prend pour doter le ministère de mécanismes de contrôle interne efficaces;
- de la signature des comptes devant faire partie des Comptes publics;
- de l'exercice des autres attributions qui lui sont conférées par voie législative.

L'administrateur des comptes a l'obligation de comparaître devant les comités appropriés du Sénat et de la Chambre des communes pour répondre à des questions concernant l'exercice de ces fonctions.

En cas de désaccord avec le ministre compétent sur l'interprétation ou l'application d'une politique, d'une directive ou d'une norme du Conseil du Trésor (comité du Cabinet chargé de l'orientation générale en matière de gestion et d'administration), l'administrateur des comptes doit demander un avis écrit au secrétaire du Conseil du Trésor. Si la question n'est pas tranchée, le ministre doit la soumettre au Conseil du Trésor pour que celui-ci tranche, après quoi la décision du Conseil est transmise à la vérificatrice générale.

COMPARAISON DES MODÈLES BRITANNIQUE ET CANADIEN

Le modèle de l'administrateur des comptes récemment adopté au Canada diffère de celui du Royaume-Uni sous plusieurs aspects essentiels. Premièrement, les fonctions des administrateurs des comptes canadiens sont énoncées dans la loi plutôt que dans un mémorandum du Trésor. Deuxièmement, les administrateurs des comptes britanniques ont la responsabilité d'assurer l'optimisation des ressources, tandis que la loi canadienne garde le silence sur cette question. Troisièmement, la portée des questions soumises à un mécanisme de règlement des différends est beaucoup plus étroite au Canada qu'au Royaume-Uni, et les questions en litige sont renvoyées à des ministres pour décision. Enfin, les directives du Trésor britannique établissent clairement que l'administrateur des comptes est personnellement responsable. Cet aspect est beaucoup moins clair au Canada. Nous examinons ces différences successivement dans les paragraphes qui suivent.

Le fait que le modèle canadien de l'administrateur des comptes soit mis en place par voie législative signifie probablement qu'il a plus de force que les directives d'un organisme central du gouvernement. Il est difficile de contourner les lois en vigueur, tandis qu'il arrive qu'on ne tienne pas compte des directives. Par ailleurs, il est très difficile d'adopter et de modifier des mesures législatives. Pour modifier un aspect de son modèle de l'administrateur des comptes, le gouvernement du Canada devra passer par un lourd processus législatif. Par contre, le Trésor britannique a récemment mis à jour son document principal sur la gestion des finances publiques sans avoir à modifier

la loi⁽²³⁾, et il publie régulièrement des lettres à l'intention des administrateurs des comptes, dans lesquelles il précise de nouvelles attentes à leur égard⁽²⁴⁾.

Le concept « d'optimisation des ressources » ou d'économie, d'efficacité et d'efficacité dans la gestion gouvernementale fait l'objet de discussions depuis un certain nombre d'années. Les vérificateurs généraux ont intégré cette terminologie dans leurs pratiques de vérification. Toutefois, ce qui constitue une bonne « optimisation des ressources » ou un bon rapport qualité-prix ne fait pas toujours l'unanimité, car tout dépend de ce qu'on juge important, ce qui peut être hautement politique⁽²⁵⁾. S'il est en général possible de s'entendre sur le sens de l'économie et de l'efficacité, il est plus difficile d'évaluer objectivement l'efficacité, car celle-ci dépend des objectifs visés qui, dans le cas des programmes du gouvernement, sont souvent plus ou moins vagues et contestés. Cela a amené les vérificateurs généraux à commencer à utiliser l'expression « vérification de performance » au lieu de vérification d'optimisation des ressources⁽²⁶⁾. La décision de ne pas intégrer la notion d'optimisation des ressources dans le modèle canadien de l'administrateur des comptes peut être liée à la nature contestée du concept, bien que cela ne semble pas avoir posé de difficultés dans le système britannique. Brian Glicksman avait écrit à cet égard : « Les décisions d'optimisation des ressources comportent un élément d'appréciation et il n'est pas surprenant que, de temps à autre, un ministre tire une conclusion différente de celle de l'administrateur des comptes une fois tous les arguments pesés⁽²⁷⁾. »

Le mécanisme de règlement des différends entre administrateurs des comptes et ministres prévu dans la Loi n'est pas nouveau. Les sous-ministres pouvaient déjà obtenir des précisions du Secrétariat du Conseil du Trésor, mais ce processus est maintenant inscrit dans la loi⁽²⁸⁾. Toutefois, la portée des questions qui peuvent être soumises à ce processus est plus restreinte qu'au Royaume-Uni, où le Trésor donne des exemples d'irrégularités, d'abus et de mauvaise optimisation des ressources pour aider à déterminer dans quels domaines les administrateurs des comptes doivent

(23) Le nouveau document intitulé Managing Public Money peut être consulté à http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_reporting/governance_risk/psr_managing_publicmoney_index.cfm.

(24) Ces lettres peuvent être consultées à http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_reporting/governance_risk/psr_governance_dao_letters.cfm.

(25) Voir Sharon Sutherland, « The Politics of Audit: The Federal Office of the Auditor General in Comparative Perspective » Administration publique du Canada, vol. 29, p. 118-148, printemps 1986.

(26) Les pratiques de vérification du Bureau du vérificateur général du Canada sont décrites à http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/oag-bvg_f_9362.html. Le bureau national de vérification du Royaume-Uni continue d'utiliser l'expression « optimisation des ressources ». Voir <http://www.nao.org.uk/about/role.htm#Value>.

(27) Glicksman, p. 25.

(28) Le libellé est très semblable à celui d'un document publié par le gouvernement du Canada en octobre 2005. Selon L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada – Notre engagement, « advenant des questions irrésolues sur l'interprétation des normes et des politiques, les ministères devraient demander au Secrétariat une interprétation initiale afin de clarifier la question... Si la question devait demeurer irrésolue, le ministre pourrait demander au Conseil du Trésor de rendre une décision sur l'interprétation et l'application de la norme ou de la politique. » (Ce document peut être consulté à http://www.tbs-sct.gc.ca/spsm-rgsp/cci-acg/cci-acg03_f.asp.) L'article 259 de la Loi fédérale sur la responsabilité (modifiant l'article 16.5 de la Loi sur la gestion des finances publiques) est ainsi libellé : « Si le ministre compétent et l'administrateur des comptes [...] ne s'entendent pas sur l'interprétation ou l'application de quelque politique, directive ou norme établie par le Conseil du Trésor, l'administrateur des comptes demande l'avis écrit du secrétaire du Conseil du Trésor sur la question. Si l'avis du secrétaire ne règle pas la question, le ministre en saisit le Conseil du Trésor pour décision. »

obtenir des instructions écrites de leur ministre. La différence la plus importante, c'est qu'au Canada, un comité du Cabinet doit rendre une décision, qui est alors considérée comme un document confidentiel du Conseil privé de la Reine. Cela signifie que, si un administrateur des comptes émet des réserves à propos des instructions d'un ministre et que le Conseil du Trésor rend une décision précisant et interprétant ses politiques administratives, le Parlement ne serait pas mis au courant de la situation. Au Royaume-Uni, par contre, l'administrateur des comptes est tenu d'envoyer les documents pertinents au contrôleur et vérificateur général, lequel porterait normalement la question à l'attention du Comité des comptes publics⁽²⁹⁾.

Nous examinons dans la section suivante la question de savoir si les administrateurs des comptes sont, oui ou non, tenus personnellement responsables, car cela fait l'objet d'un désaccord, au Canada, entre le gouvernement et un comité parlementaire. Au Royaume-Uni, la question est beaucoup plus claire, car les directives du Trésor parlent explicitement des « responsabilités personnelles » des administrateurs des comptes⁽³⁰⁾.

INTERPRÉTATION DE LA LOI

Peu après l'entrée en vigueur de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, le Bureau du Conseil privé, organe du Cabinet et du premier ministre dans la fonction publique, et le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes ont publié des documents distincts expliquant comment, d'après eux, le modèle de l'administrateur des comptes devait fonctionner au Canada. Les deux interprétations des exigences de la Loi concordent sur de nombreux points, mais présentent quelques divergences fondamentales.

Le document d'orientation du Bureau du Conseil privé donne une description des différentes responsabilités, exposées ci-dessus, confiées aux administrateurs des comptes⁽³¹⁾. Il note que la Loi ne crée pas de nouvelles responsabilités de gestion, les sous-ministres assumant depuis longtemps ces responsabilités, et qu'elle codifie simplement la pratique longuement établie de la comparution des sous-ministres devant les comités parlementaires pour donner des renseignements et des explications concernant la gestion ministérielle.

Le Bureau du Conseil privé souligne que la responsabilité des administrateurs des comptes devant les comités parlementaires s'inscrit dans le cadre de la responsabilité du ministre devant le Parlement. Les administrateurs des comptes comparaissent donc pour appuyer la responsabilité de leur ministre, qui a lui-même toute latitude pour comparaître devant les comités parlementaires afin de rendre compte de la gestion ministérielle. Le document d'orientation précise bien que l'administrateur des comptes rend compte de son activité aux comités, mais n'a pas à leur rendre des comptes. Autrement dit, l'administrateur n'est pas tenu de rendre compte au comité de son rendement personnel et ne peut subir de conséquences personnelles pouvant être

(29) Voir UK Treasury, *Managing Public Money*, section 3.4.4.

(30) Le chapitre 3 de *Managing Public Money* commence par l'énoncé suivant : « Ce chapitre définit les responsabilités personnelles de tous les administrateurs des comptes, aussi bien dans les ministères qu'ailleurs dans le gouvernement central. »

(31) Gouvernement du Canada, Bureau du Conseil privé, *Administrateurs des comptes : lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires*, 2007.

déterminées par les parlementaires (en d'autres mots, il n'est pas convenable que les membres du comité blâment un administrateur des comptes, cherchent à porter atteinte à sa réputation ou profitent de sa comparution pour servir leurs intérêts partisans)⁽³²⁾.

De plus, l'administrateur des comptes est le sous-ministre titulaire, car « [l]es responsabilités de l'administrateur des comptes se rattachent au poste et non au titulaire⁽³³⁾ ». Cela veut dire que l'administrateur des comptes peut répondre à des questions concernant des événements antérieurs à son entrée en fonction.

Le document d'orientation définit également les principes généraux régissant la comparution des fonctionnaires devant les comités, comme le fait qu'ils ne doivent pas divulguer de l'information confidentielle ni s'engager dans des discussions politiques. Il conclut par des observations sur l'attitude des membres des comités envers les fonctionnaires, comme l'importance qu'il y a à éviter un comportement partisan.

Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, qui avait recommandé l'adoption du modèle de l'administrateur des comptes, a publié ses attentes à l'égard de la comparution des administrateurs des comptes dans un « protocole », que la Chambre des communes a adopté par la suite⁽³⁴⁾. À différents égards, le Comité des comptes publics est d'accord avec le Bureau du Conseil privé. Il convient, par exemple, que la Loi ne confère aux sous-ministres aucun nouveau pouvoir législatif ou autre, que l'obligation fondamentale des ministres de rendre des comptes demeure entière, que les administrateurs des comptes ont le devoir de comparaître et, pour ce faire, devraient être informés et préparés, qu'ils doivent rendre compte de leur activité au comité, mais n'ont pas à lui rendre des comptes, puisqu'il ne peut ni les récompenser, ni les punir ni leur donner des ordres, et que le comité ne devrait pas leur demander d'exprimer un point de vue sur des questions de politique.

Toutefois, le Comité des comptes publics estime que l'administrateur des comptes ne comparaît pas seulement pour appuyer la responsabilité du ministre. Comme la loi canadienne confère des pouvoirs aux administrateurs des comptes dans plusieurs domaines liés à la gestion financière, ils sont également comptables à l'égard de ces domaines. Cela signifie que « [l]es responsabilités des sous-ministres et des chefs des organismes à titre d'administrateurs des comptes leur appartiennent personnellement et de plein droit⁽³⁵⁾ ». Le comité estime que les administrateurs des comptes ont une responsabilité particulière et doivent jouer un rôle de premier plan pour faire respecter les principes de la conformité, de la prudence et de la probité en matière d'administration. Il voudra donc s'assurer que, par leur action et leur comportement, ils établissent des normes élevées pour leur organisation et que leur personnel respecte ces normes. Le comité se réserve le droit de convoquer d'anciens administrateurs des comptes et, même s'ils comparaissent alors à titre personnel, le comité estime que « la

(32) Ibid., p. 11.

(33) Ibid., p. 15.

(34) Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, Rapport 13, première session, 39^e législature, « Protocole pour les témoignages des administrateurs des comptes devant le Comité permanent des comptes publics », mars 2007. La Chambre des communes a adopté ce rapport le 15 mai 2007.

(35) Ibid., p. 8.

responsabilité personnelle des administrateurs des comptes représentée par le fait qu'ils signent les comptes ne prend pas fin lorsqu'ils quittent leur poste⁽³⁶⁾ ».

Ainsi, la principale différence entre le Bureau du Conseil privé et le Comité des comptes publics réside dans la question de savoir si les administrateurs des comptes comparaissent afin d'appuyer leur ministre ou en tant que titulaires de responsabilités propres. Cette différence d'interprétation a des répercussions évidentes sur la responsabilité des administrateurs des comptes lors de leur comparution devant les comités parlementaires.

INCIDENCES SUR LA RESPONSABILITÉ

Comme nous l'avons déjà mentionné, différents comités et commissions qui ont examiné la gestion financière et les mécanismes de responsabilisation de l'administration fédérale canadienne ont recommandé de préciser les responsabilités du plus haut fonctionnaire, c'est-à-dire le sous-ministre. Cette recommandation découle du point de vue que, le sous-ministre étant responsable de l'administration d'un ministère, on peut lui demander d'en rendre compte. Les sous-ministres canadiens étant investis de certains pouvoirs par voie législative, il est d'autant plus nécessaire de clarifier leurs responsabilités dans le contexte de la responsabilité ministérielle.

Cet impératif devient évident lorsque l'administration d'un ministère suscite des controverses, comme dans le cas du récent scandale des commandites⁽³⁷⁾. (Le programme de commandites avait pour objet de rehausser l'image de marque du gouvernement du Canada en parrainant des activités culturelles et sportives au Québec. À l'occasion d'une vérification, la vérificatrice générale du Canada avait constaté que des paiements avaient été faits à des agences de publicité pour des travaux d'une valeur très douteuse. L'enquête publique instituée par la suite avait permis de découvrir que ces agences avaient versé des pots-de-vin à des responsables du Parti libéral qui était alors au pouvoir. Plusieurs personnes ont depuis été condamnées pour infractions criminelles.) Les ministres avaient alors soutenu qu'ils n'étaient pas responsables de l'administration et n'avaient donc pas de comptes à rendre. De leur côté, les hauts fonctionnaires affirmaient qu'ils ne faisaient que se conformer aux vœux des ministres. Dans ce cas, il était très difficile de déterminer qui avait la responsabilité de veiller à ce que les fonds publics soient dépensés à bon escient et de prévenir ainsi les abus qui s'étaient produits.

On peut supposer que l'adoption du modèle de l'administrateur des comptes précise les responsabilités en établissant que les sous-ministres sont effectivement responsables de quelques secteurs particuliers, comme de veiller à la mise en place d'un système efficace de contrôle interne et de signer les comptes de leur organisation. En désignant les sous-ministres comme administrateurs des comptes de leur organisation, le législateur leur a clairement donné la responsabilité fiduciaire de faire une gestion prudente des fonds publics, conformément aux approbations données par le Parlement. Cela devrait les amener à porter plus d'attention à leurs responsabilités de gestion et

(36) Ibid., p. 12.

(37) Voir Bureau du vérificateur général du Canada, rapport de novembre 2003, chapitre 2, « Programme de commandites ».

les inciter à s'opposer à toute ingérence politique déplacée dans l'administration de leur ministère, puisque leurs actes peuvent faire l'objet d'une enquête parlementaire.

Le Parlement est le principal instrument de responsabilité démocratique dans notre système de gouvernement. L'exécutif devant jouir de la confiance du Parlement pour gouverner, il doit lui rendre compte de son usage du pouvoir. Le gouvernement définit son orientation, propose des lois et soumet des plans de dépenses au Parlement, qui les examine et les approuve. Il revient donc au Parlement d'étudier à fond les décisions du gouvernement, surtout au sein des comités parlementaires. Au Canada, le Comité des comptes publics de la Chambre des communes s'acquitte de ces fonctions en examinant les rapports du Bureau du vérificateur général, tandis que le Comité sénatorial des finances nationales se penche sur les plans de dépenses, ou budget des dépenses, du gouvernement.

En remplissant son rôle d'instrument de responsabilité, le Parlement a intérêt à s'assurer que le gouvernement fait une saine gestion financière et dépense les deniers publics avec prudence et conformément aux pouvoirs qui lui a conférés le Parlement. La *Loi fédérale sur la responsabilité* renforce sensiblement la capacité du Parlement canadien de demander au gouvernement des comptes sur la gestion financière, car elle oblige clairement l'administrateur des comptes à comparaître devant des comités parlementaires pour répondre à des questions sur l'administration de son ministère. En tenant un haut fonctionnaire, l'administrateur des comptes, responsable devant les comités parlementaires, la Loi permet aux parlementaires de mieux contrôler la gestion gouvernementale en demandant aux administrateurs des comptes comment ils ont veillé à ce que leur organisation gère bien les fonds publics. Toutefois, l'objet du modèle de l'administrateur des comptes est d'autoriser les comités parlementaires non à imposer des sanctions aux fonctionnaires, mais à étudier la gestion gouvernementale. Lorsqu'il y a controverse, les parlementaires doivent pouvoir obtenir des réponses claires sur ce qui ne va pas et pourquoi, au lieu de devoir traiter avec différentes parties qui tentent toutes de rejeter le blâme sur d'autres.

Au Royaume-Uni, le modèle de l'administrateur des comptes et ses avantages sont presque tenus pour acquis, peut-être parce qu'ils sont en place depuis plus d'un siècle. Il a fallu beaucoup de travail, d'efforts et de discussions pour importer ce modèle au Canada. Compte tenu du désaccord qui existe entre le Comité des comptes publics et le Bureau du Conseil privé, il est évident que la controverse persiste. Sans chercher à trancher ici, il y a lieu de noter que, si l'interprétation du Bureau du Conseil privé est la bonne, la *Loi fédérale sur la responsabilité* n'aura servi qu'à imposer aux administrateurs des comptes de comparaître devant des comités parlementaires. D'après cette interprétation, la définition des responsabilités dans la Loi serait sans conséquence parce que les administrateurs des comptes ne sont pas personnellement responsables, leur responsabilité consistant tout simplement à répondre aux questions dans leur domaine de compétence. Par ailleurs, comme le Parlement établit ses propres procédures et pratiques, il sera difficile pour les hauts fonctionnaires qui comparaissent devant les comités parlementaires de se soustraire à l'interprétation de la Loi faite par ces comités eux-mêmes.

Afin d'éviter les malentendus et peut-être les conflits pouvant découler de ces interprétations divergentes, il serait très utile que l'exécutif, représenté par le Bureau du

Conseil privé, collabore avec les comités parlementaires afin d'en arriver à une définition commune des exigences de la *Loi fédérale sur la responsabilité* à l'égard des administrateurs des comptes et des attentes des parlementaires lors de leur comparution⁽³⁸⁾ devant les comités. Il serait possible ainsi de protéger les administrateurs des comptes contre des attaques partisans mettant en doute leur intégrité et leur compétence, tout en offrant aux parlementaires un cadre qui leur permette de déterminer si les administrateurs se sont bien acquittés de leurs fonctions.

Comme nous l'avons dit, l'adoption au Canada du modèle britannique de l'administrateur des comptes avait suscité diverses préoccupations. Le modèle instauré a peut-être apaisé certaines d'entre elles. Par exemple, la Loi ne se fonde pas sur une distinction entre la politique et l'administration, définissant plutôt une série d'obligations que les administrateurs des comptes doivent remplir. Elle ne transforme pas non plus les fonctionnaires en acteurs politiques. Elle leur demande simplement de répondre, devant les comités parlementaires, à des questions non partisans concernant l'administration de leur ministère. La Loi établit très clairement que l'administrateur des comptes agit dans le contexte de la responsabilité ministérielle. Toutefois, le fait d'accroître la visibilité des hauts fonctionnaires pourrait amener l'ensemble des fonctionnaires à chercher à éviter les risques, pour échapper aux critiques et à la censure du public. La « culture du blâme » encouragée par les médias et certains parlementaires de l'opposition risque de décourager l'innovation. En dépit de ces préoccupations, le modèle de l'administrateur des comptes devrait permettre de clarifier et de renforcer la responsabilité au Canada.

CONCLUSION

Comme nous l'avons noté au début de ce document, il est admis depuis longtemps au Canada que la notion de responsabilité doit être actualisée pour tenir compte des nouvelles réalités de l'administration publique. En effet, la doctrine traditionnelle de la responsabilité ministérielle peut servir à échapper à l'obligation de rendre des comptes, surtout quand des cas d'incurie gouvernementale suscitent des controverses, car il est rare que les ministres s'occupent personnellement de questions administratives. De plus, c'est très souvent un petit groupe de politiciens et de bureaucrates proches du premier ministre qui prend la plupart des décisions les plus importantes, ce qui a amené certains à parler de « gouvernement de cour⁽³⁹⁾ ». Lorsqu'il y a controverse au sujet d'une mauvaise décision administrative, le Parlement est incapable de préciser les responsabilités, car tant les ministres que les hauts fonctionnaires invoquent l'ambiguïté de leurs responsabilités et pouvoirs respectifs.

(38) Thomas Axworthy recommande de créer un groupe de travail chargé d'élaborer un code de responsabilité définissant des normes pour renseigner les ministres, les parlementaires et les fonctionnaires sur le fonctionnement du système des administrateurs des comptes. Il expose ses arguments à ce sujet dans « Everything Old is New Again: Observations on Parliamentary Reform », Centre for the Study of Democracy, avril 2008, p. 63. Il faut noter que le Comité des comptes publics a tenté de collaborer avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, mais que celui-ci n'a pas manifesté beaucoup d'intérêt. Donald Savoie le mentionne dans *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom* (Toronto, University of Toronto Press, 2008), p. 58.

(39) C'est l'argument avancé par Donald Savoie dans *Court Government and the Collapse of Accountability in Canada and the United Kingdom*. M. Savoie décrit un ambitieux programme de réforme comprenant une définition du rôle du premier ministre et l'inscription dans la loi des caractéristiques particulières de la fonction publique (p. 338).

Le modèle de l'administrateur des comptes renforce la responsabilité en donnant aux fonctionnaires un espace administratif dans lequel ils peuvent agir à l'abri de l'ingérence politique. En retour, les hauts fonctionnaires seraient assujettis à une forme d'obligation externe de rendre compte de leurs activités aux comités parlementaires. Les ministres ont toujours la possibilité de prendre la décision finale sur les questions administratives, mais la responsabilité des décisions serait claire. Même si ce modèle est appliqué au Royaume-Uni depuis des années, les fonctionnaires et les parlementaires canadiens auront besoin d'un certain temps pour se faire à l'idée que les ministres ne sont pas les seuls à devoir rendre des comptes au Parlement.

Le Canada a commencé à repenser la notion de responsabilité, mais, comme le montrent les interprétations divergentes du Bureau du conseil privé et du Comité des comptes publics, la discussion est loin d'être finie. De plus, le Canada pourrait plus tard vouloir améliorer son modèle en adoptant une méthode plus transparente de règlement des différends, dans laquelle les parlementaires seraient informés si les ministres décidaient de passer outre à l'avis de leur sous-ministre au sujet de questions administratives, comme c'est actuellement le cas au Royaume-Uni. En même temps, le Royaume-Uni voudra peut-être inscrire dans la loi certaines des responsabilités de l'administrateur des comptes, ce qui donnerait au Parlement plutôt qu'à l'exécutif le pouvoir de gérer le système.

La comparution des administrateurs des comptes devant des comités parlementaires devrait améliorer le dialogue entre le Parlement et la fonction publique et renforcer la position des hauts fonctionnaires en matière de gestion financière des affaires de l'État. Par ailleurs, les parlementaires doivent avoir des attentes raisonnables et éviter de transformer les hauts fonctionnaires en acteurs politiques. Avec le temps, ce système devrait favoriser une évolution positive des liens de responsabilité entre les hauts fonctionnaires, les ministres et le Parlement. Bien sûr, nous verrons bien ce qui arrivera lorsque surviendra la prochaine controverse relative à la gestion gouvernementale. Nous découvrirons alors qui voudra en assumer la responsabilité et déterminerons s'il y a lieu d'apporter d'autres améliorations.

Dépenses de voyage

ASSOCIATION	Groupe canadien de l'Union interparlementaire (UIP)
ACTIVITÉ	Huitième atelier des spécialistes des parlements et des parlementaires
DESTINATION	Wroxton, Royaume-Uni
DATES	26-27 juillet 2008
DÉLÉGATION	
SÉNAT	L'hon. Donald H. Oliver, c.r.
CHAMBRE DES COMMUNES	
PERSONNEL	
TRANSPORT	4 127,98 \$
HÉBERGEMENT	814,68 \$
HOSPITALITÉ	
INDEMNITÉS JOURNALIÈRES	266,54 \$
CADEAUX OFFICIELS	
DIVERS	190,13 \$
TOTAL	5 399,33 \$