
CLARIFICATION DE LA DOCTRINE DE LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE APPLICABLE AU GOUVERNEMENT ET AU PARLEMENT DU CANADA

David E. Smith

1 Doctrine

1.1

Introduction : La doctrine constitutionnelle de la responsabilité ministérielle

Dans les ouvrages universitaires, les comparaisons entre le Canada et les autres pays dont le gouvernement est modelé sur Westminster, soit le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, sont si habituelles qu'elles ne suscitent aucun commentaire. Elles devraient pourtant, car ces pays sont les seuls à partager — virtuellement à reproduire — un patrimoine constitutionnel, juridique et linguistique. Bien sûr, ils

affichent des différences : le Canada et l’Australie sont des fédérations, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande sont des États unitaires. Mais ce sont les ressemblances qui sont frappantes, nulle autant que le fait que ce soient des monarchies qui ont un souverain commun.

L’intérêt d’un patrimoine constitutionnel commun et d’institutions gouvernementales semblables est le suivant : le cadre de discussion politique est beaucoup plus vaste que dans les pays à constitution singulière, comme les États-Unis et la France. En même temps, il y a beaucoup de place pour des écarts dans les rapports entre le ministre et Sa Majesté, ou le ministre et l’assemblée législative, ou le ministre et la fonction publique — les éléments constitutifs de la monarchie constitutionnelle. Le fonctionnement de la monarchie constitutionnelle repose en grande partie sur des conventions, ce que John Stuart Mill a décrit comme les maximes non écrites de la constitution. Aussi, les conseils, la consultation et les ententes jouent-ils un rôle crucial dans la prise de décisions. Le comportement des Communes sur des sujets de grande importance baigne dans la même atmosphère d’imprécision. Considérons, par exemple, la *Décision de la présidence sur le statut à la Chambre de la Coalition Parti progressiste-conservateur / Caucus de la représentation démocratique*, dans laquelle le président Milligan a commenté :

Pour les questions concernant le statut ou la désignation d’individus ou de groupes à la Chambre, celle-ci prend ses propres décisions sans nécessairement se limiter aux normes et aux définitions utilisées à l’extérieur de la Chambre¹.

Dans un régime fondé sur Westminster, les principes constitutionnels sont le plus souvent non écrits et généralement non justiciables. La *Loi constitutionnelle de 1867* constitue l’union fédérale en consacrant moins de la moitié de ses articles à la structure et au fonctionnement de l’exécutif et de la législature. Le gouvernement responsable n’y apparaît pas. Il provient plutôt d’une simple consigne de 1847 du secrétaire aux colonies (le comte Grey) au gouverneur de la Nouvelle-Écosse (sir John

Harvey) ordonnant au gouverneur de choisir désormais ses conseillers parmi ceux qui dominent l'assemblée locale. La même communication renfermait un paragraphe directement pertinent au sujet de la responsabilité ministérielle. Il parlait de la place qu'occuperait la fonction publique et du rapport qui devait avoir cours entre le ministre et la fonction publique à l'aube de l'ère du gouvernement responsable. Puisque la relation entre un ministre et son sous-ministre est l'objet premier de cette étude, la consigne de Grey à Harvey vaut d'être citée en entier, en notant au passage (encore une fois) la forme conventionnelle qu'assumait le principe cardinal de la constitution réformée :

[Traduction]

Ces fonctionnaires publics, qui occupaient leur fonction en permanence, doivent pour cette raison même être considérés comme subalternes et ne devraient pas être membres d'une chambre de la Législature, où ils seraient forcément plus ou moins engagés dans les luttes de parti; et, d'autre part, ceux qui assumeront la direction générale des affaires exercent cette fonction en vertu de leur responsabilité devant la Législature, ce qui implique qu'ils peuvent être démis de leur fonction, et devraient être membres de l'Assemblée législative ou du Conseil législatif².

Ce n'est pas une coïncidence si le débat actuel sur la responsabilité ministérielle a lieu au moment où le pouvoir du Premier ministre et la discipline rigide de parti qui le rend possible sont fortement critiqués. Il est beaucoup question du fait que la Chambre et ses membres ne parlent pas au nom du public et des électeurs et ne sont pas sensibles à leur opinion. Les implications pour le conseil des ministres, les ministres individuels, les membres du Parlement des deux côtés de la Chambre et le public sont profondes. Thomas Axworthy va jusqu'à dire que « le manque d'attention à la responsabilité comme premier objectif de notre régime politique a conduit beaucoup de citoyens à choisir de ne pas participer au processus politique »³.

Le Parlement est un système politique indépendant. Ce n'est que dans les années 1860 que les parlementaires en Grande-Bretagne et au Canada ont commencé à aller devant le peuple et ce n'est qu'après que les gouvernements ont d'ordinaire été faits et défaits par l'électorat en dehors de la Chambre. Malgré ce changement et malgré l'avènement de la Charte canadienne des droits et libertés, la politique continue de se jouer presque entièrement à l'intérieur de la dimension parlementaire. Ceci tient à trois raisons. D'abord, depuis avant la Confédération et jusqu'à présent, la politique au Canada est de nature partisane, voire excessivement. L'esprit partisan sévit dans la Chambre et contamine tous les aspects de ses activités. Ensuite, l'exécutif est tiré de et responsable devant l'assemblée législative. L'attention du public et des médias est concentrée sur la Chambre, à l'exclusion du Sénat et même des tribunaux la plupart du temps. Enfin, détail souvent négligé, une raison du pouvoir d'attraction des Communes, c'est qu'en régime monarchique parlementaire, les fonctionnaires servent la couronne, mais sont soumis au pouvoir politique exécutif. Au Canada, la fonction publique a un fondement légal; en Grande-Bretagne, où la fonction publique est encore considérée comme « un prolongement de la maison royale », elle est fondée sur les conventions⁴. Dans ce monde hermétique, il n'y a ni en théorie ni en pratique de dispositions pour inclure le peuple dans l'élaboration et la conduite de la politique publique. En cela réside l'explication de l'inquiétude constante pour la santé de la doctrine de la responsabilité ministérielle.

1.2

Responsabilité ministérielle

La responsabilité ministérielle est la charnière de la constitution. Individuellement et collectivement, les ministres sont l'intermédiaire entre les représentants du peuple et Sa Majesté au nom de qui le gouvernement agit : « Pour chaque acte d'un fonctionnaire de Sa Majesté, un ministre est responsable devant le Parlement »⁵. Le

Parlement est à la fois une institution représentative et le siège du gouvernement. Les conventions exigent que les ministres siègent au Parlement et l'usage actuel au Canada, c'est que tous les ministres sauf le leader du gouvernement au Sénat sont membres des Communes. D'ailleurs, l'une des difficultés de la transformation du Sénat en un corps électif est la répercussion de cette réforme sur la responsabilité ministérielle. Les ministres siègeraient-ils à la chambre haute et à la chambre basse? Le gouvernement et ses ministres seraient-ils responsables devant les deux chambres? En Australie, le quart des ministres ou plus siègent au Sénat même si ce corps n'est pas considéré comme une chambre de confiance. La source de la différence entre l'Australie et le Canada en cette matière déborde les cadres de cette étude, sauf à un égard qu'il faut souligner. Le Sénat du Canada n'est pas une chambre fédérale au sens où le sont ses contreparties à Canberra et à Washington. Cette différence suscite bien des critiques au Canada, où la dimension fédérale n'est reflétée au centre que dans la composition du cabinet. Deux conséquences pertinentes à notre propos découlent de ce trait de la constitution canadienne. D'abord, les ministres sont les premiers porteurs des responsabilités administratives pour leur province, ce qui en Australie serait partagé avec les membres du Sénat. Ensuite, les affaires du gouvernement au Canada, pays de taille immense dont les caractéristiques économiques, sociales et démographiques évoluent rapidement, sont concentrées entre les mains des ministres.

Le Canada est une fédération double — territoriale et linguistique. Aussi faut-il être prudent quand on le compare aux autres pays du Commonwealth, particulièrement l'Australie, qui partagent sa tradition de monarchie parlementaire avec conseil de ministres. D'autant plus que dans un monde de règles invisibles, qui est une autre façon de décrire les conventions non écrites, les comparaisons sont plus compliquées qu'il n'y paraît. Au premier abord, la responsabilité ministérielle est facile à comprendre : la responsabilité est une vertu civique, on enseigne aux

citoyens dès l'enfance à être responsables de leurs actes. L'épilogue de cette leçon, ce sont les conséquences, souvent sous forme de punitions, qui s'ensuivent à défaut d'agir de cette façon. La responsabilité ministérielle est à la fois compréhensible et conséquente, sauf que la séquence pourrait être plus utilement inversée. L'examen de la responsabilité ministérielle a tendance à survenir après le fait, c'est-à-dire dans un contexte où elle est perçue comme ayant échoué. Ainsi, le scandale et la controverse souvent précédent, puis engouffrent le débat sur le sujet. La provenance de la discussion dicte une issue prévisible, l'impératif d'agir : « Ceci ne doit plus se reproduire : que faire pour éviter que ça se reproduise? » Dans cette atmosphère, il n'y a aucune assurance que la longue vue de la doctrine, de la politique ou de l'administration va forcément l'emporter, diagnostic bien rendu par le titre d'un article canadien fréquemment cité sur la responsabilité ministérielle : « Responsible Government and Ministerial Responsibility : Every Reform Is Its Own Problem » (Gouvernement responsable et responsabilité ministérielle : chaque réforme engendre son propre problème)⁶.

1.3

Responsabilité ministérielle individuelle et collective

Les commentaires qui suivent privilégient la responsabilité individuelle par rapport à la responsabilité collective. Ce n'est qu'ainsi que peut être explorée la relation entre les ministres et les sous-ministres. Il est cependant un lien entre les deux variantes qu'il faut expliciter. Comme le dit le spécialiste britannique de sciences politiques David Butler : [Traduction] « Il y a deux éléments fondamentaux dans la responsabilité ministérielle collective. Le premier, c'est que tous les ministres . . . une fois au courant d'une politique du gouvernement, doivent la défendre — ou n'en rien dire; autrement ils doivent démissionner . . . Le second élément... c'est que si un gouvernement est défait par un vote de confiance, il doit recommander sa dissolution ou démissionner »⁷. Se pendre ensemble ou se pendre individuellement.

Le groupe protège l'individu, mais seulement s'il acquiesce ou est forcé d'acquiescer. Voilà pourquoi la discipline est exigée et voilà la force motrice de la politique parlementaire. La responsabilité collective règle la vie des ministres, la responsabilité individuelle, la vie des fonctionnaires et nulle autant que celle des sous-ministres.

Pour ce qui est de la responsabilité ministérielle collective, le choix est simple : démissionner ou demander la dissolution en cas de défaite dans un vote de confiance. Comme on l'a vu avant le vote officiel sur la motion de censure contre le gouvernement Martin en mai 2005, il peut y avoir désaccord sur ce qui constitue une « défaite » du gouvernement dans la législature, mais une fois ce désaccord surmonté, le choix est clair. La responsabilité ministérielle individuelle est une tout autre affaire, à commencer par la question de la démission. Les gouvernements démissionnent lorsqu'ils sont défaits; les ministres, qui de toute façon ne sont pas en position d'être « défaits », ne démissionnent pas. C'est du moins la conclusion qu'il faut tirer des statistiques réunies par les spécialistes au Canada, en Australie et en Grande-Bretagne⁸. Sharon Sutherland, dans son étude des 151 démissions ministérielles au Canada entre 1867 et 1990, n'a trouvé que deux ministres qui avaient démissionné pour « mauvaise gestion de leur portefeuille ». Onze ont quitté pour manquements aux normes d'éthique, 28 pour refus de solidarité avec leurs collègues (par exemple, la défection de Lucien Bouchard du cabinet Mulroney en 1990 parce qu'il n'admettait pas « la méthode du gouvernement de traiter le changement constitutionnel ») et 62 pour accepter un poste du gouvernement. Les statistiques de David Butler sur les démissions ministérielles entre 1901 et 1996 en Australie et en Grande-Bretagne ont révélé que 28 p. 100 des démissions en Australie (mais seulement 15 p. 100 en Grande-Bretagne) étaient dues à « une faute personnelle à titre public. » « Assumer la responsabilité pour les fonctionnaires » expliquait 5 p. 100 des démissions en Grande-Bretagne, mais aucune en Australie.

La démission est la mesure et le sens de la responsabilité ministérielle — pour les médias, qui n’ont besoin que de centrer leur attention sur un individu, et pour le public, qui tire sa compréhension de la responsabilité ministérielle principalement des médias. James Mallory, qui a écrit sur le gouvernement du Canada davantage que quiconque dans la seconde moitié du XX^e siècle, a prêté à la démission une « valeur homilétique »⁹. Dans le langage courant, on dirait symbolique. Qu’on attribue cette réaction à une « culture de blâme », une soif de « pendaisons publiques » métaphoriques ou à une « mentalité de stand de tir » a peu d’importance au regard de la répétition prévisible de la réaction et de son impuissance tout aussi prévisible à accomplir ce vœu sauf dans un très petit nombre de cas¹⁰. Il convient de noter la conclusion de Ken Kernaghan : insister sur la nécessité de la démission même si elle arrive rarement « explique en bonne partie le point de vue avancé à l’effet que la responsabilité ministérielle individuelle est chose du passé ou à tout le moins grandement amoindrie »¹¹. Kernaghan soutient que la demande de démission détourne l’attention de ce qui devrait en être l’objet — obtenir de l’information. Il l’appelle « l’élément de la responsabilité » — le besoin du Parlement de savoir ce qui n’a pas marché et comment l’éviter dans l’avenir¹².

1.4

Le sens de la responsabilité

La spécialiste britannique Diana Woodhouse pousse ce correctif encore plus loin. Empruntant la terminologie de H.L. Hart, elle croit qu’il faut distinguer entre le rôle et la responsabilité causale. Elle maintient que « ceci ferait une distinction plus appropriée entre la responsabilité des ministres et des fonctionnaires et... mettrait moins l’accent sur la culpabilité personnelle et davantage sur la nécessité d’explication et de mesure corrective ». L’idée ici, c’est d’échapper à la division binaire, qui n’apporte rien d’utile selon elle, entre la reddition de comptes et la responsabilité, où le ministre explique ce qui a fait défaut, mais n’en prend pas la responsabilité parce qu’il n’était pas directement impliqué.

Selon cette interprétation, la culpabilité est la clé de la responsabilité. Woodhouse rejette cette notion parce qu'elle suppose que les mondes de l'administration et de la politique sont étanches — « division artificielle », dit-elle — et parce que le rôle du ministre, à son avis, est de surveiller à la fois la politique et l'administration¹³.

Le critère de la faute ou de l'acte délictuel est en défaveur chez certains critiques au Canada. Dans *A Strong Foundation: Report of the Task Force on Civil Service Values and Ethics*¹⁴, l'auteur note qu'on a indiqué au groupe de travail que [Traduction] « les ministres canadiens s'engagent traditionnellement plus souvent dans les détails des décisions administratives que ne le font les ministres dans la plupart des autres régimes parlementaires. Si cette tradition se poursuit, il est naturel de s'attendre que les ministres acceptent les conséquences personnelles correspondantes de ces décisions ». Avec perspicacité, le groupe de travail reconnaît que les changements dans les rôles et responsabilités ne surviennent pas dans le vide et sont largement influencés par la culture politique canadienne. En particulier, les fréquents renouvellements des membres du Parlement « diminuent la capacité de bâtir des compétences solides en administration publique dans la Chambre ». La compétence des ministres « peut limiter la marge de manœuvre ». Inversement, si le mouvement du pendule allait dans l'autre sens et qu'on donnait aux fonctionnaires « plus d'autorité directe et... plus de responsabilité directe devant le Parlement », l'autorité et la responsabilité des ministres s'en trouveraient diminuées.

La fonction et l'administration publiques sont ses premières préoccupations, mais le groupe de travail est exceptionnellement sensible à la dimension politique du gouvernement. Ainsi, il reconnaît ce que les réformistes négligent parfois — le monde fédéral et partisan qu'habitent les ministres. Pour récapituler, la responsabilité ministérielle monopolisée valorise l'autorité, alors que la responsabilité ministérielle partagée la dévalorise.

1.5

Dépolitiser la responsabilité ministérielle

Il y a un quart de siècle, le rapport de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) a pour la première fois abordé ce genre de questions, c'est-à-dire qui est (ou n'est pas) en charge; qui devrait être en charge? Surtout, comment réaffirmer l'autorité? Dans son Rapport de 1975, le vérificateur général avait dit que le « Parlement — et en fait le gouvernement — avaient perdu ou étaient sur le point de perdre le contrôle effectif du trésor public ». L'importance du rapport Lambert dans la discussion de la responsabilité ministérielle tient à sa recommandation de neutraliser la doctrine comme concept politique. L'obligation de rendre des comptes, au moins pour ce qui touche les finances des ministères, reviendrait aux fonctionnaires, plus particulièrement au sous-ministre. Pour simplifier à l'extrême : fixer l'autorité financière rendrait la vérification plus facile. En fin de compte, la recommandation n'a jamais été mise en œuvre, mais le débat qui a suivi le Rapport est pertinent à la discussion actuelle. En particulier, l'argument contre la dépolitisation des décisions politiques n'était que cela : la politique était extraite du gouvernement, qui par essence même est politique, « une série interminable de compromis constamment révisés », selon Douglas Hartle, ardent critique du Rapport¹⁵.

Une autre interprétation de la perspective du Rapport, c'est de dire qu'il cherchait à personnaliser la responsabilité d'une manière que Sharon Sutherland a décrite comme « une sorte de responsabilité morale individuelle des gens comme personnes naturelles »¹⁶. Alors que l'union classique représentée par la responsabilité ministérielle était entre les ministres et la Chambre, et en définitive le ministre (et le gouvernement) et l'électorat, par des mécanismes comme la période de questions, elle serait dans sa nouvelle version entre un seul fonctionnaire et, forcément, un comité parlementaire. Les critiques ont

trouvé beaucoup de failles dans la doctrine reconstituée de la responsabilité, à commencer par le fait qu'elle n'était ministérielle ni individuellement ni collectivement. À leurs yeux, la perte n'était pas compensée par le fait de rendre un fonctionnaire responsable devant un comité parlementaire dont la compétence et l'intérêt à exiger des comptes, par opposition à gagner la faveur de l'électorat, étaient suspects.

Transférer la responsabilité des ministres aux fonctionnaires, tout probablement aux sous-ministres, et du Parlement à l'un de ses comités constituerait un renversement majeur de l'évolution constitutionnelle. Il y a une tension irréductible entre la fonction des comités parlementaires et le comportement d'un gouvernement responsable : si, comme l'a dit un jour James Mallory, « le gouvernement responsable sape l'indépendance parlementaire », le contraire est aussi vrai¹⁷. Même dans la « bonne » cause de surveiller l'exécutif, comme le font valoir ses adeptes, le résultat de la réforme est le même : un gouvernement plus faible et moins responsable. Et peut-être des ministres et sous-ministres plus faibles, puisque la relation symbiotique entre les deux ne pourrait qu'être modifiée par le pouvoir accru de l'adjoint et la perte éventuelle de confiance du ministre. La marque des fonctionnaires en mode parlementaire est l'anonymat et la neutralité. Ils conseillent impartialement les ministres, qui décident de la politique à adopter à partir des choix qui leur sont présentés. On pourrait apporter bien des nuances à cette déclaration générale, mais les valeurs mêmes sont sans équivoque. Ce qui importe tout autant, c'est qu'elles ne sont réalisables que dans un climat de confidentialité.

Le gouvernement monarchique parlementaire, fondé en grande partie sur des conventions non écrites interprétées individuellement et personnellement, dépend du secret pour favoriser la franchise chez ses participants. La confiance qui résulte de la convention selon laquelle les conversations et les avis entre les ministres et les fonctionnaires de leur ministère sont confidentiels ne peut qu'être compromise si ces

fonctionnaires peuvent avoir des comptes à rendre aux comités parlementaires. La relation entre le ministre et son adjoint est de même nature que la relation entre le Premier ministre et le représentant de Sa Majesté, le Gouverneur général — privée, personnelle et politique (mais non partisane). Dans ce milieu privilégié, responsabilité prend un sens distinctif limité — par exemple, à un mandant et pour un programme. La hiérarchie décourage la propagation de l'information et la diffusion de l'autorité.

Le gouvernement monarchique parlementaire explique bien la disposition à résister à la diffusion en politique canadienne. Mais ce n'est pas la seule explication. Daniel Elazar a dit du fédéralisme américain qu'il n'est ni centralisé ni décentralisé, mais plutôt non centralisé¹⁸. On ne peut pas en dire autant de la fédération canadienne, malgré l'inquiétude chronique à propos de ce que certains considèrent comme la « balkanisation » et les programmes asymétriques. Donald Savoie a soutenu que dans la mesure où le pouvoir est concentré, il l'est dans les organismes centraux responsables devant le Premier ministre. Du point de vue des organismes centraux, le maintien de la fédération, considéré sous l'angle des relations entre le Québec et le Canada, des affaires autochtones, de la mise en œuvre et de la protection des droits civiques et minoritaires à l'ère de la Charte ou de la recherche persistante de l'égalité régionale, concentre l'attention sur les questions d'autorité, surtout par suite de l'obligation de responsabilité ministérielle en matière de finances en régime de gouvernement responsable. À une certaine époque, la hiérarchie d'autorité monarchique parlementaire était reproduire dans des ministères comme l'Agriculture avec des ministres comme James G. Gardiner, titulaire du portefeuille durant 22 ans et, comme a dit Bruce Hutchinson, « une sorte de pouvoir semi souverain » lui-même¹⁹. Les priorités agricoles de Gardiner devinrent celles du gouvernement du Canada, de plus d'un gouvernement en fait comme lui et son sous-ministre ont occupé leurs fonctions si longtemps. Aujourd'hui, à cause des changements dans le fédéralisme canadien,

les partis politiques nationaux et l'adoption de nouvelles politiques de gestion publique, la continuité et l'autorité émanent des organismes centraux. Gardiner, le politicien partisan par excellence, ne se serait nullement inquiété qu'un comité parlementaire interroge son sous-ministre, mais en même temps personne n'aurait douté que cet adjoint parlerait au nom de Gardiner. Aujourd'hui, avec une rotation plus fréquente de ministres et de sous-ministres, l'identification incontestée du mandant et du mandataire a disparu.

1.6

La pratique canadienne de la responsabilité ministérielle

Dans le schéma organisationnel du gouvernement, les ministres canadiens qui détiennent un portefeuille sont responsables devant le Parlement et ont l'obligation de lui rendre des comptes. Un ex-ministre n'est pas responsable et ne peut être tenu responsable devant le Parlement ou ses comités pour ce qui s'est passé durant son mandat. Les ministres actuels sont responsables des actes de leurs prédécesseurs. Les ministres sont aussi responsables de l'information sur l'utilisation que font de leurs pouvoirs les organismes non ministériels affectés aux organismes par la loi. Pour l'exercice de ces pouvoirs, les chefs des organismes sont responsables non pas devant les ministres, mais par l'intermédiaire des ministres devant le Parlement. Les sous-ministres sont responsables, sans obligation de rendre des comptes, devant les comités parlementaires. Les sous-ministres doivent rendre des comptes à leur ministre, au Premier ministre et au Conseil du Trésor, mais pas au Parlement ni à ses comités.

Ce qui précède est tiré d'un mémoire de C.E.S. Franks au Comité permanent sur les comptes publics en 2004 et cité, sur un ton approbateur, dans le rapport du Comité, *Gouvernance dans la fonction publique du Canada : responsabilité ministérielle et sous-ministérielle* (mai 2005). L'essentiel de ses remarques, c'est que « la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes appartiennent à la fonction et à son titulaire de

l'heure. » Durant la période de plus de deux décennies où Jimmy Gardiner a occupé le portefeuille de l'Agriculture, cette perspective faisait peu problème pour ce qui est de l'obligation de rendre des comptes au Parlement.

La vieille union du ministre et de son adjoint a disparu pour des raisons qui sont bien connues. L'étendue et la complexité des programmes du gouvernement ont décuplé avec le résultat qu'il est aujourd'hui nécessaire d'engager plus d'un ministère dans l'exécution d'un programme ou d'une politique; le financement conjoint a modifié l'administration des programmes fédéraux et provinciaux; les partis politiques nationaux sont plus faibles et les partis régionaux plus forts qu'à aucun moment dans le passé; et l'attitude du public à l'égard du gouvernement a changé, comme le reflète la demande d'une plus grande aptitude à réagir, avec, paradoxalement, de nouvelles théories monétaires réclamant un gouvernement moins interventionniste que ce qui était accepté après la Seconde Guerre mondiale, surtout dans le monde anglo-américain. La liste est longue et les influences énumérées contradictoires. Par exemple, d'une part, à cause de la recherche scientifique et de la mondialisation, la politique est complexe et exige des connaissances spécialisées. D'autre part, on réclame partout de la transparence, de la responsabilité et de l'ouverture d'esprit. Les scandales impliquant Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et le Programme des commandites, et la critique ininterrompue dans une série de rapports du vérificateur général du Canada du manque de responsabilité du gouvernement, suggèrent qu'il est urgent d'établir que la responsabilité ministérielle est une doctrine de gouvernement qui peut être mise en pratique.

1.7

La solution de l'agent comptable

On semble généralement d'accord pour dire qu'avec l'ampleur des programmes du gouvernement, les ministres ne peuvent être tenus

personnellement responsables de tout ce qui est fait en leur nom. Y a-t-il un point de substitution de la responsabilité? La pratique britannique de désigner les secrétaires permanents des ministères (équivalents britanniques des sous-ministres canadiens) agents comptables (AC) est significative — ne serait-ce qu'en l'absence d'autres solutions. Il n'est pas du ressort de cet essai d'analyser en détail le rôle de l'agent comptable. La caractéristique essentielle à signaler, c'est que ce fonctionnaire est « personnellement responsable de la rectitude et de la régularité des finances publiques dont il ou elle a la responsabilité; de maintenir des comptes exacts; de les administrer avec prudence et économie; d'éviter le gaspillage et la prodigalité; et d'utiliser efficacement toutes les ressources disponibles »²⁰. C.E.S. Franks a soutenu que l'agent comptable fournit un centre de reddition de comptes dans un régime où, malgré la mention fréquente du principe de responsabilité ministérielle, personne ne peut être identifié comme responsable. Le juge Gomery, qui préside l'enquête sur les commandites, a fait écho à la frustration d'autres commentateurs, disant : « Personne ne semble être responsable ». Et quand on a constaté de l'incompétence, observant que « rien n'y est ou ne peut y être fait ». « Je crois qu'aucune disposition de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ne vous autorise à virer un employé nettement incompétent . . . J'ai cherché et cherché et plus j'ai cherché, moins j'en ai trouvé »²¹.

Sauf dans le cas où un ministre casse sa décision, l'agent comptable rend compte personnellement de ses actes, mais non pas de ceux de son ministre, au Comité britannique des comptes publics. Le concept d'agent comptable, qui tire son origine de l'époque où Gladstone était chancelier de l'Échiquier, s'est frayé un chemin jusque dans le gouvernement de l'Irlande (mais pas dans les anciens dominions), où il reste un élément clé de l'administration. En 2002, le *Working Group on the Accountability of Secretaries General and Accounting Officers*, dans un rapport de 89 pages, a noté l'historique de la fonction en Irlande et a

prêté une attention particulière au régime « exceptionnel » en vertu duquel le secrétaire général (équivalent du sous-ministre canadien) est « responsable » devant le ministre « pour la gestion du ministère » et « aussi personnellement responsable devant le Comité des comptes publics pour la régularité, la rectitude et la valeur de l'argent » (paragraphe 26). Comme le note le rapport, l'agent comptable est un hérétique structurel puisque ses fonctions se situent « en dehors du régime normal de délégation de la fonction publique où, en général, les fonctionnaires agissent au nom du ministre » (paragraphe 27)²².

C'est le point de dispute au Canada. Les partisans du concept estiment qu'il comblerait une lacune dans la responsabilité et, par déduction, qu'il renforcerait la responsabilité ministérielle s'il était adopté. Les adversaires disent que ces prétentions sont exagérées et trompeuses. Les sous-ministres, disent-ils, sont tenus de démontrer au Parlement le même respect et la même obéissance aux règles de procédure financière au Canada que les agents comptables en Grande-Bretagne et, dans ni l'un ni l'autre des deux pays, le Comité des comptes publics ne peut-il récompenser ni sanctionner un fonctionnaire, ni du reste lui donner d'instructions. La signature formelle des comptes par l'agent comptable ne modifie pas le fait que c'est le ministre qui, en Chambre, en prend la responsabilité, quelle que soit l'interprétation donnée à ce terme. David Butler a écrit qu'en Australie [il aurait aussi pu dire au Canada], « comme en Grande-Bretagne, je n'ai encore jamais rencontré un ministre qui doute de la mesure dans laquelle sa vie est réglée par la responsabilité collective. Je n'ai encore jamais rencontré un haut fonctionnaire qui nie le rôle central de la responsabilité ministérielle individuelle dans la vie bureaucratique de tous les jours »²³.

Ceux qui connaissent bien et comprennent le travail des agents comptables continuent de rechercher plus de clarté dans leurs fonctions. Considérez, par exemple, la recommandation du groupe de travail irlandais sur la responsabilité :

[Traduction]

Pour définir plus clairement la responsabilité de l'agent comptable et du directeur général ou de son équivalent dans les organismes sous l'égide du ministère [au Canada, les sociétés d'État et les organismes exécutifs, par exemple], qui reçoivent des fonds de l'Échiquier, leurs rôles respectifs et le cadre et les procédures de responsabilité devraient être mis par écrit²⁴.

Comme pour les prérogatives, les conventions, les privilèges, l'éthique, la conduite et maintenant la responsabilité ministérielle, la pression pour le changement ne s'exerce que dans un sens — vers la codification d'une « nouvelle loi administrative » et l'acte justiciable. En conséquence, les agents du Parlement vont en cour tandis que les membres du Parlement et le public vont chez les agents du Parlement; la responsabilité administrative directe remplace la responsabilité politique indirecte et la responsabilité ministérielle est en déclin tandis que prospère l'industrie de l'intégrité²⁵. Voici ce que les Australiens Richard Mulgan et John Uhr décrivent comme « l'esprit changeant de la responsabilité » — une abstraction empilée sur une abstraction — qu'ils illustrent par une citation de sir Anthony Mason, ancien juge en chef de la Haute cour :

[Traduction]

Notre concept changeant du processus démocratique passe au-delà d'un accent exclusif sur la suprématie parlementaire et la volonté de la majorité. Il embrasse une notion de gouvernement responsable qui respecte les droits fondamentaux et la dignité de l'individu et exige le respect de l'impartialité de la procédure dans les affaires touchant l'individu. La véritable fonction des cours est de protéger et de préserver cette vision du processus démocratique²⁶.

Durant une bonne partie de l'histoire du Canada, le concept traditionnel de la responsabilité ministérielle — qui tenait les ministres responsables

de ce qui se passait dans leur ministère — peut avoir reflété fidèlement la réalité du gouvernement parlementaire. Aujourd'hui, l'absolutisme en politique, comme dans presque tous les autres domaines de la vie humaine, est passé de mode²⁷. Des hypothèses déconstructrices et postmodernes sur l'autorité dominant, ce qui veut dire qu'elle est diffuse et dispersée. Les anciennes vérités d'anonymat pour les administrateurs fonctionnaires et de personnages publics pour les hommes et femmes politiques élus qui font des choix politiques ne coïncident plus avec la réalité des activités condensées des uns et des autres.

C'est du moins la plainte citée dans une bonne partie des études récentes sur la responsabilité ministérielle — personne n'est responsable ou tout le monde est responsable. L'entremêlement des rôles et responsabilités détruit la pureté du tissu de la constitution ou, pour changer de métaphore, il « brise le marché » des attentes et de la compréhension de la façon dont le gouvernement est censé être mené²⁸. Le résultat, c'est que, par opposition à une relation individuelle du ministre et du fonctionnaire, la responsabilité ministérielle peut être imaginée comme « un ensemble de relations emboîtées », dont l'une est formée par le ministre et le fonctionnaire, d'autres par le ministre et un autre ministre, le ministre et le Premier ministre, le Parlement et les médias, les médias et l'opinion publique²⁹.

Si cette représentation est juste, voire partiellement juste, à qui imputer la responsabilité? Aux agents comptables? Aux comités parlementaires? Les spécialistes britanniques parlent d'autres avenues, dont « une constitution écrite qui... pourrait amener les fonctionnaires à prêter allégeance à la constitution plutôt qu'à Sa Majesté ou au ministre », ou une déclaration des droits³⁰. Le Canada a l'une et l'autre, mais pas d'agents comptables; en Grande-Bretagne, c'est l'inverse. Lequel est préférable ou la question est-elle dénuée de sens à moins qu'il y ait entente sur le problème? Il semble évident que pour ce qui est de l'agent comptable, on en attend trop au Canada dans certains milieux. Dans un article où il préconise l'adoption de la pratique britannique, Thomas Axworthy

fait constamment référence à « l'agent de responsabilité financière »³¹. L'impropriété du terme trahit une confusion analytique et théorique qui n'aide guère à clarifier le concept de la responsabilité ministérielle.

2 Rôles

Les dispositions légales et formelles sont claires, mais incomplètes pour définir les rôles, responsabilités et obligations de rendre des comptes des ministres et des sous-ministres. Le fondement juridique de la responsabilité des ministres réside dans le serment du Conseil privé que prêtent tous les ministres en devenant membres du Conseil. C'est le Conseil privé qui, en vertu de l'article 11 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, « aid[e] et avis[e] dans l'administration du gouvernement du Canada ». Le cabinet est la partie active du Conseil privé, bien qu'il parle et agisse au nom de tout le Conseil. « [L]e Gouverneur général agissant sur et avec l'avis du cabinet [est] la première émanation du pouvoir exécutif »³². L'autorité ministérielle d'un portefeuille établi par une loi provient d'un second serment que prêtent les ministres au moment de leur nomination au cabinet, un Instrument d'avis et de commission sous le Grand Sceau étant la formalité nécessaire.

Les ministres sont choisis par le Premier ministre, leur nomination est recommandée au Gouverneur général et leur mandat est à la discrétion du Premier ministre. La destitution ou la démission d'un ministre ne peut survenir qu'avec l'accord du Premier ministre. De même, la vie du gouvernement est liée à la décision du Premier ministre puisqu'il ou elle est le seul conseiller du Gouverneur général.

Les sous-ministres sont nommés et peuvent être destitués par le Premier ministre en vertu de ses « prérogatives spéciales ». Ce pouvoir est régularisé dans un décret en conseil remontant à l'époque de sir Wilfrid Laurier. Il autorise le Premier ministre à recommander au Conseil la nomination et la destitution des sous-ministres et le dépôt du décret en conseil de même effet. Réaffirmé par les premiers ministres

subséquents jusqu'à Mackenzie King, il est aujourd'hui considéré comme établi par convention. Comme il en est avec les ministres, l'autorité du Premier ministre sur les hauts fonctionnaires souligne, d'abord, l'importance du Premier ministre, puis, l'importance du ministère comme entité collective.

L'autorité du sous-ministre provient de la *Loi d'interprétation*. La Loi précise qu'un sous-ministre peut exercer le pouvoir d'un « ministre de Sa Majesté d'agir... sauf le pouvoir de prendre un règlement ». Mais les sous-ministres sont davantage que les *alter ego* de leurs ministres. La *Loi sur la gestion des finances publiques* confère de vastes pouvoirs statutaires aux sous-ministres dans l'administration des finances et du personnel. Les sous-ministres ont aussi des responsabilités en vertu d'autres lois, dont la *Loi sur la fonction publique* et la *Loi sur les langues officielles*.

Dans des déclarations publiques comme le *Guide du sous-ministre* (2003), le Bureau du Conseil privé maintient catégoriquement que « le Parlement confère aux ministres les pouvoirs de l'État pourvu qu'ils rendent des comptes à la Chambre des communes... Un sous-ministre est également chargé de remplir les pouvoirs conférés par quelqu'un... un organisme... ou par une loi, un règlement ou une politique »³³. Selon cette description, le ministre est l'acteur et le sous-ministre son collaborateur, dénué de personnalité publique, d'identité ou d'opinion individuelle sur la politique. Son devoir est d'appuyer le ministre (et le ministère), de même que le Premier ministre et le gouvernement. Voilà des raisons de rejeter toute suggestion que les sous-ministres disposent de pouvoirs ou de responsabilités qui ne leur sont pas délégués d'en haut. Pourtant, Franks maintient que les faits et surtout la loi ne soutiennent pas l'assertion du gouvernement. Contrairement à ce que dit le *Guide du sous-ministre*, soit que « [d]ans la loi constituant le ministère, le Parlement confie au ministre la “gestion et la direction du ministère”, et énumère les “pouvoirs et fonctions” du ministre », Franks note qu'en vertu de l'article 12(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* :

[Traduction]

le Conseil du Trésor peut, aux conditions et selon les modalités qu'il fixe, déléguer tel de ses pouvoirs en matière de gestion du personnel de la fonction publique à l'administrateur général d'un ministère ou au premier dirigeant d'un secteur de la fonction publique; cette délégation peut être annulée, modifiée ou rétablie à discrétion.

Les sous-ministres sont directement (non pas indirectement) titulaires des pouvoirs et responsabilités attribués par la Loi : « Les pouvoirs appartiennent aux sous-ministres à titre indépendant »³⁴. L'interprétation que fait le gouvernement de la responsabilité ministérielle au Canada est en contradiction avec des attributions de pouvoir aussi explicites. La langue utilisée dans le *Guide du sous-ministre* suggère, en même temps qu'elle cherche à le déguiser, le contraste entre les interprétations : « Également, certaines dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et de la *Loi sur les langues officielles* attribuent certains pouvoirs directement à l'administrateur général »³⁵. Franks trouve « absurde » la proposition selon laquelle les sous-ministres sont tenus de rendre des comptes aux ministres en toute matière. Selon lui, la proposition sape, en la brouillant, la détermination de la responsabilité et de la imputabilité³⁶. L'opinion officielle au Canada place les ministres en charge de tout, avec le résultat que, malgré l'idéal d'une fonction publique fondée sur le mérite, la propagation d'un esprit partisan dans la bureaucratie ou, tout spécialement, des programmes particuliers reste possible.

3 Interprétation

En décembre 2003, le Bureau du Conseil privé a publié *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*³⁷. Dans un texte abrégé, il y est question entre autres de responsabilité ministérielle individuelle et collective, de responsabilisation ministérielle et de l'obligation de rendre compte et de la « série d'obligations de rendre

compte à la fois multiples et complexes » que doivent gérer les sous-ministres. Quoique laconique, la langue du document reflétait nettement les préoccupations de l'époque — responsabilité, aptitude à réagir, participation, imputabilité et davantage. Peut-être parce qu'il était destiné à servir de guide aux politiciens et non pas à une exégèse constitutionnelle, le document manquait de fondement théorique et, par conséquent, de conviction. « La responsabilité parlementaire, y lit-on, reconnaît que seule la personne investie du pouvoir peut prendre des mesures ». Les conséquences de cette assertion de la position du gouvernement restent encore à explorer.

Il y a pourtant des raisons, qui ont été nettement exprimées dans une publication antérieure du Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*³⁸. D'abord rédigé sous forme de mémoire présenté à la Commission royale (Lambert) sur la gestion financière et l'imputabilité en 1979, puis republié en 1993 pour lui donner une plus grande diffusion, le document *La responsabilité constitutionnelle* avance une théorie constitutionnelle précise. Selon cette théorie, « La responsabilité constitutionnelle » est « fondamentale » : « les ministres sont constitutionnellement responsables de la prestation et de la conduite du gouvernement ». L'importance de ce bref exposé — de prime abord, tout à fait ordinaire — ne saurait être exagérée, pour les raisons qui suivent. La responsabilité ministérielle individuelle s'appuie sur la loi (le serment du conseiller privé et la loi établissant les pouvoirs et obligations d'un ministre particulier), la responsabilité ministérielle collective repose surtout sur des conventions. Le ministre « doit répondre personnellement de son exercice du pouvoir à la Chambre des communes ». Ainsi, les ministres « assument une responsabilité qui leur est propre et qui les distingue d'autres titulaires de charges publiques ». Il est significatif, pour un document écrit il y a 30 ans, que *La responsabilité constitutionnelle* affiche une opinion non orthodoxe (pour l'époque) de la démission ministérielle : « Comme la Chambre

établit elle-même ses règles de procédure, ce principe a toute la souplesse nécessaire... les circonstances [sont]... affaire de jugement politique et ont peu à voir avec le fait qu'un ministre ait eu ou non préalablement connaissance des événements pour lesquels il ou elle est tenu(e) responsable ».

La responsabilité ministérielle individuelle est « personnelle » et ne tient pas aux « institutions ». « Elle n'est pas partagée ». Voilà les raisons des déclarations qu'on trouve un quart de siècle plus tard dans *Gouverner de façon responsable* : « Les ministres doivent respecter la neutralité politique de la fonction publique du Canada ». « Les ministres sont individuellement responsables, envers le Parlement et envers le Premier ministre, de leurs propres actes et de ceux de leur ministère, y compris des actes de tous les fonctionnaires qui relèvent d'eux, qu'ils en aient une connaissance préalable ou non. » « L'obligation claire des ministres de rendre des comptes au Parlement est essentielle au gouvernement responsable »³⁹. Voilà qui explique aussi l'objection du gouvernement du Canada à suivre la pratique britannique de désigner des hauts fonctionnaires comme agents comptables. L'image qui illustre l'argument dans *La responsabilité constitutionnelle* est celle d'une pyramide : « Les actes de chaque ministre reflètent les responsabilités individuelles et collectives du système qui a été édifié pour assurer qu'eux et leurs subalternes de la fonction publique exercent le pouvoir de manière acceptable par la majorité des membres de la chambre élective du Parlement »⁴⁰.

Suivant la thèse de *La responsabilité constitutionnelle*, l'autorité des ministres et du Premier ministre sur les finances et les nominations a rendu possible le gouvernement responsable. Partager ces pouvoirs avec la bureaucratie, d'une part, ou le Parlement, d'autre part, édulcorerait la responsabilité constitutionnelle. Le même argument sert à réfuter les critiques chez nous qui disent que la nomination des sous-ministres sur l'avis du Premier ministre affaiblit le pouvoir ministériel. Au contraire, selon les défenseurs de la pratique canadienne, le pouvoir

du Premier ministre en la matière assure « la solidarité ministérielle ». C'est un but à rechercher dans un pays immense de faible population divisée par régions et par la langue, où les partis politiques ont peu d'idéologie à part remporter des élections, et qui, pour cette raison, dépendent des outils mobilisateurs du clientélisme et des dépenses publiques. Le « ton » d'un gouvernement est fixé au sommet par l'imposition de la responsabilité ministérielle collective, mais les politiques du gouvernement « découlent de l'exercice de la responsabilité ministérielle individuelle »⁴¹.

Les documents cités plus haut et le récent *Guide du sous-ministre* (2003) démontrent clairement qu'aux yeux du gouvernement, la responsabilité ministérielle appartient au ministre : « Si un fonctionnaire fait une erreur, la responsabilité du ministre est satisfaite s'il répond au Parlement de l'erreur de son subordonné et met en œuvre les mesures correctives requises »⁴². Les tentacules politiques par opposition aux ramifications administratives sont plus complexes que ce texte ne suppose. Pour ce qui touche les sous-ministres, les obligations, les allégeances et, parfois, les référents peuvent circonvenir les ministres : « Le fait que les sous-ministres soient nommés en vertu d'une recommandation du Premier ministre témoigne de la responsabilité qu'a celui-ci envers le rendement global du gouvernement », dit le *Guide du sous-ministre*. Le postulat selon lequel la responsabilité ministérielle au Canada est plus qu'unidimensionnelle peut s'appuyer sur la déclaration concluante qui suit : « En fin de compte, le Premier ministre, grâce aux conseils du greffier du Conseil privé, décidera si une quelconque action est appropriée concernant la responsabilisation du sous-ministre ». Pour le sous-ministre, le Premier ministre tient la clé de son avenir professionnel. Pour le Premier ministre, le sous-ministre est à même — de par son rôle administratif prééminent — de saper la compétence du gouvernement et la confiance du public. Les ministres sont sensibles aux angoisses et aux attentes liées à cette relation. En même temps, leurs propres

ambitions, aspirations et compétences (ou incompétences) portent la complexité de la responsabilité ministérielle à une autre dimension. Comme tant d'autres choses en politique canadienne, la responsabilité ministérielle ne peut être comprise et appréciée comme principe souverain qu'avec le pouvoir du Premier ministre en toile de fond.

4 Comparaisons

À cet égard, le Canada ne diffère pas des autres régimes parlementaires gouvernés par un cabinet. En Grande-Bretagne, en Australie et en Nouvelle-Zélande, le Premier ministre est maître. Les démonstrations de cette vérité sont faciles à trouver, quoique rarement exprimées aussi explicitement ou en détail que dans le *First Report of the Senate Pay Television Committee* en Australie. Le rapport consacre un de ses quatre chapitres à la responsabilité ministérielle. Voici quelques extraits de ses observations, identifiés par le numéro du paragraphe :

[Traduction]

- (2.11) La question de savoir si un ministre... sera prié de démissionner ou destitué est une question politique qu'il appartient au chef de trancher.
- (2.15) [L]e chef doit prendre une décision en pesant un jugement de valeur sur la gravité de la faute du ministre et un jugement pragmatique de ce qui vaut le mieux pour l'avenir du gouvernement . . .
- (2.21) Vu le pouvoir du chef de destituer ses ministres, il peut sembler de prime abord qu'en cas d'erreur, leur sort est déterminé sans trop se soucier des principes. Cette impression peut provenir en partie de la confusion des procédures judiciaire et politique de règlement des conflits.
- (2.22) La procédure judiciaire suppose d'appliquer des lois particulières à un ensemble de faits pour prendre une décision conforme à la justice naturelle. La procédure

politique suppose d'évaluer une variété d'influences et de pressions et d'agir selon ce qu'elles permettent.

- (2.23) Ces influences et pressions politiques sur les chefs comprennent d'ordinaire des considérations éthiques, dont leur propre sens des valeurs morales et communautaires. Les chefs sont soumis à des contraintes réelles, dont les pressions de leur entourage, la surveillance du Parlement, le regard insistant de la presse, la discipline de parti et la conscience des prochaines élections.
- (2.24) Les règles de la justice naturelle ne s'appliquent pas aux décisions des chefs de révoquer des ministres. Mais si leurs décisions ne sont pas déterminées par un ensemble de principes et de procédures juridiques, comme celles d'un juge, elles sont néanmoins soumises à de puissantes influences qui les poussent dans le bon sens⁴³.

Il y a deux raisons de citer ce rapport aussi longuement. D'abord, le contraste qu'il postule entre la politique et la loi, et son application de la première mais pas de la seconde à la responsabilité ministérielle, constitue un rare aveu d'une distinction fondamentale entre les deux dans les études sur la responsabilité ministérielle. Il est plus courant aujourd'hui de substituer la seconde à la première. Considérez, à titre d'illustration, la remarque de sir Richard Scott de Grande-Bretagne, auteur du *Report of the Inquiry into the Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq and Related Prosecutions, 1995-1996* (communément connu sous le nom de rapport Scott sur la vente d'armes à l'Iraq) :

[Traduction]

Mais il faut reconnaître que si les ministres ne se sentent liés ni en principe ni en pratique par l'obligation de rendre des comptes et que le Parlement ne la fait pas respecter au besoin, il n'y a pas d'autre solution que de réduire au moins cette partie de notre constitution non écrite à l'état de loi⁴⁴.

L'enquête Scott avait à déterminer « si les ministres du gouvernement avaient agi inconstitutionnellement en trompant le Parlement à propos de la politique du gouvernement dans ce domaine. Scott a jugé que leur action était inconstitutionnelle. Le gouvernement n'était pas de cet avis et a vigoureusement cherché à se défendre »⁴⁵. Voilà sûrement un désaccord fondamental et il est essentiel d'en expliquer la source en discutant de la responsabilité ministérielle. Fait étonnant, le différend reste en grande partie inexploré dans les études sur la responsabilité ministérielle. On a proposé comme facteurs « la formation, la culture et le contexte », mais le différend lui-même est minimisé au profit de la critique institutionnelle usuelle, soit que la responsabilité ministérielle est une autre victime du déclin du Parlement.

La discipline de parti renforce le Premier ministre, mais ne favorise pas les membres ordinaires du Parlement. Ceux-ci ne peuvent exiger de comptes des ministres, au sens de les contraindre à démissionner. Au mieux, les instruments de la Chambre des communes — la période de questions, les débats des comités et le débat sur les prévisions budgétaires — permettent-ils d'exiger du ministre qu'il rende des comptes. Cependant, comme les passages du rapport du Comité du Sénat sur la télévision à péage — un corps législatif — prennent soin de le noter, la destitution d'un ministre est un acte de Sa Majesté sur l'avis du Premier ministre. Les corps législatifs n'ont jamais été en mesure de destituer ou de causer directement la démission d'un ministre, même si on peut soutenir qu'ils sont aujourd'hui en meilleure position pour faire pression dans ce sens à cause de l'omniprésence des télécommunications modernes et de l'attention accordée à l'opinion publique. Il est également vrai, dit un ancien ministre de la fonction publique de Grande-Bretagne, que la discipline de parti exige des ministres « qu'ils gagnent et conservent la confiance des collègues de leur [propre] parti »⁴⁶.

La seconde raison de citer le rapport du Sénat australien est celle notée au début de cette étude : le régime de gouvernement parlementaire de

Cabinet n'est pas exclusif au Canada. Au contraire, c'est un patrimoine partagé et une réalité actuelle : le rapport du Sénat australien le confirme lorsqu'il cite non seulement la pratique en Australie, mais en Grande-Bretagne et au Canada à l'appui de son opinion que « les questions de mauvaise gestion... n'ont pas mené à des démissions (2.20) ».

Pour qui n'est pas féru d'histoire, la santé de la responsabilité ministérielle, sur la foi des démissions ministérielles, peut sembler en déclin. Les statistiques citées plus tôt offrent un appui ambivalent à quelque interprétation qu'on en fasse. Dans la discussion moderne du concept, les chiffres ne sont pas pertinents. Ce qu'on ne peut ignorer cependant, c'est la force de l'idée. Woodhouse, citant Geoffrey Marshall, dit que la convention, qui peut « dans des circonstances extrêmes » mener à la démission, peut être perçue comme renfermant « les règles qui font que “les acteurs politiques devraient se sentir obligés” »⁴⁷. C'est cet impératif moral qui conduit Woodhouse à déplacer l'accent de la culpabilité à ce qu'elle appelle un acte rectificatif⁴⁸. On trouve un sentiment analogue chez Judith Shklar, qui soutient que « les principes hiérarchiques [même en l'absence de structures hiérarchiques] ne peuvent être soutenus que par ce [qu'elle] appelle “le mythe nécessaire” de “la culpabilité au sommet” »⁴⁹.

Voilà une réponse à la lamentation des critiques qui disent que, dans les structures complexes de gouvernement moderne, plus atténuées aujourd'hui que dans le passé par la prolifération des organismes publics non ministériels, personne ne semble être responsable. En Nouvelle-Zélande, où une galerie d'observation bâtie par le ministère de la Conservation s'est effondrée et a entraîné la mort de 14 personnes en 1995, la perspective de Woodhouse et Shklar a émergé sous une autre forme, le concept de la responsabilité politique rectificative (*vindictive political responsibility*). Selon le spécialiste néo-zélandais Robert Gregory, la responsabilité rectificative est « à mi-chemin » entre la culpabilité et la non-responsabilité. Elle surgit non pas comme une conséquence, mais une confirmation « [qu']un régime gouvernemental est en fait

capable de se soucier de ceux qui sont victimes de ses erreurs ». La question en jeu ici n'est pas ce qui a fait défaut ni pourquoi (le facteur de reddition de comptes), quoique ceci doive être examiné et résolu, mais plutôt que « l'humanisme et la justice de régimes gouvernementaux impersonnels doivent être affirmés au moins symboliquement ». Pourquoi c'est nécessaire pourrait à peine être plus fondamental : « La légitimité politique exige qu'au moins un niveau symbolique de contrôle démocratique soit maintenu »⁵⁰.

Et Gregory n'est pas le seul de cet avis. Les spécialistes australiens des sciences politiques Richards Mulgan et John Uhr sont d'accord :

[Traduction]

[L]e terme même de « gouvernement responsable » suggère que ce régime de gouvernance en est un de délégations de confiance qui sont conditionnelles au maintien de la confiance du délégant dans le délégataire : le peuple confie au Parlement de grandes responsabilités de représenter la nation et le Parlement, à son tour, confie au gouvernement du jour de grandes responsabilités d'exercer sa fonction comme une fonction de confiance. L'obligation de rendre des comptes est le pont qui unit ces rapports de confiance . . .

Mais qu'arrive-t-il lorsque le pont de la reddition de comptes n'arrive plus pour une raison ou pour une autre à assurer la bonne circulation de la confiance? Les situations où le Parlement, ou l'une des deux chambres du Parlement, retire la confiance qu'il a placée dans l'exécutif ou un ministre de l'exécutif politique sont déjà assez difficiles. Mais pis encore est celle où la population retire sa confiance dans « le gouvernement » parce que, typiquement, le gouvernement n'est plus très « réceptif » à ses besoins⁵¹.

Peut-on présumer que la voie mitoyenne traverse ce « pont de reddition de comptes »? Où mène-t-elle? Gregory note que le ministre de la Conservation et le directeur général du ministère ont été lents à remettre

leur démission. Comment lire ce commentaire? En quoi la responsabilité rectificative diffère-t-elle de la responsabilité vindicative (*vindictive responsibility*)? La démission n'est-elle pas encore la mesure véritable?

Une réponse moins philosophique à l'énigme de la responsabilité ministérielle moderne, c'est d'établir un code de conduite pour guider le comportement ministériel. Le *Guide des éléments clés de la responsabilité ministérielle* (1996) a suivi le rapport du Comité du Sénat sur la télévision à péage en Australie⁵². Le comité avait recommandé un code de conduite pour les ministres. Le *Guide*, un document de 27 pages, consacre deux pages à la « conduite ministérielle », surtout à la façon de traiter avec les lobbyistes et les risques de conflit d'intérêt. (Le titre du *Guide* parle de « responsabilité ministérielle », mais la table des matières utilise le mot au pluriel; le *Guide* s'intéresse à une variété de sujets, y compris les installations et les services pour les ministres.)

De semblable origine — c'est-à-dire provoqués par un scandale (cette fois, les armes pour l'Iraq) suivi d'une enquête (présidée par un juge éminent) — le Code ministériel et le Code de la fonction publique en Grande-Bretagne sont des ouvrages plus costauds. Dans son évaluation du rapport Scott, David Butler en suggère l'explication : [Traduction] « [Le rapport] représente l'étude la plus exhaustive jamais réalisée sur un aspect de cette doctrine clé de Westminster, la responsabilité individuelle des ministres. C'est aussi un document fascinant pour ce qu'il révèle des rouages de la bureaucratie et des rapports entre les ministres et les fonctionnaires »⁵³. C'est l'examen de cette relation qui élève le rapport Scott au-dessus des faits particuliers de la vente d'armes ou de la dissimulation des politiciens quand des questions leur étaient posées en Chambre. La pertinence du rapport Scott à cette étude tient dans sa déclaration catégorique que « l'obligation des ministres d'être prodiges d'information en réponse aux [questions parlementaires] sur les activités de leur ministère touche... au cœur de l'important principe constitutionnel de l'obligation ministérielle de rendre des comptes »⁵⁴.

Plus que cela, le rapport fait progresser un débat entamé une décennie plus tôt à l'époque d'un autre scandale (Westland), qui a entraîné la rédaction de la Note de service Armstrong (du nom de sir William Armstrong, alors chef de la Fonction publique intérieure)⁵⁵. Son titre, « Devoirs et responsabilités des fonctionnaires envers les ministres » et, surtout, son contenu, illustré par des déclarations comme [Traduction] « la fonction publique... n'a ni personnalité ni responsabilité constitutionnelles distinctes du gouvernement dûment élu du jour » ou [Traduction] « le devoir du fonctionnaire individuel est d'abord et avant tout envers le ministre de Sa Majesté qui est responsable du ministère dans lequel il travaille », suggèrent une singularité d'esprit de la part des fonctionnaires et des ministres qui n'était plus aussi absolue au moment de l'enquête Scott : [Traduction] « [O]n ne peut déduire de la Note de service Armstrong qu'un fonctionnaire n'a aucun devoir *sauf* envers le gouvernement du jour »⁵⁶.

Un nouveau Code de la fonction publique est entré en vigueur en janvier 1996, à la suite du rapport Scott et de son examen par le Comité du Trésor et de la fonction publique de la Chambre des communes. Le Code maintient, comme la Note de service Armstrong, que les fonctionnaires sont serviteurs de Sa Majesté, mais il situe cette relation dans le contexte plus large « des devoirs et responsabilités des ministres. » Pour la première fois, on y inclut des obligations comme celles de donner au Parlement toute l'information, de ne pas tromper ni induire sciemment le Parlement ou le public en erreur et de ne pas demander aux fonctionnaires d'agir de façon à être en conflit avec le Code de la fonction publique⁵⁷.

Les codes sont une manifestation de « la société de vérification »⁵⁸. Avec ceux qui dénigrent les codes (ou les offices de surveillance ou les chartes ou les inspecteurs) comme le produit d'une mentalité adolescente de scout, lord Nolan, lord juge à la retraite et président du Comité des normes de vie publique (établi par le gouvernement de John Major après

le scandale des espèces pour des questions), diffère vivement d'opinion. Les codes, dit-il, comblent des vides éthiques, se trouvent dans bien des professions et assurent la continuité dans un monde politique marqué par la rotation du personnel et le changement politique⁵⁹. Pour Vernon Bogdanor, cependant, la question brûlante, c'est de savoir [Traduction] « si la fonction de commissaire parlementaire à la responsabilité serait politique au point de compromettre sa position »⁶⁰. Notez que la réserve ne porte pas sur le commissaire, mais sur la politisation de sa fonction.

Pour l'instant, l'histoire du commissaire à l'éthique à la Chambre des communes au Canada est encore jeune. La compétence du titulaire initial, Bernard Shapiro, comme agent du Parlement a été sérieusement mise en doute. On s'est interrogé sur l'indépendance de son jugement pour ce qui est de déterminer quels titulaires de charges publiques tombent sous le coup de son mandat d'enquête. Plus précisément, la conduite des conseillers spéciaux (c'est-à-dire politiques) tombe-t-elle sous la responsabilité de leur ministre de la même façon que celle des fonctionnaires qui sont sous l'autorité directe ou indirecte du ministre? C'est une question d'importance pour le principe de la responsabilité ministérielle et pour le fonctionnement du gouvernement parlementaire de cabinet. Faisant référence à un incident dont les détails ne sont pas pertinents au thème de cette étude, le commissaire à l'éthique a observé (après une certaine indécision) que « le Premier ministre est finalement responsable devant le Parlement des actes de [son chef de cabinet] »⁶¹.

Le témoignage de Shapiro devant le comité des Communes tend à renforcer la préoccupation de Bogdanor à propos de la politisation des procédures de reddition de comptes. Ed Broadbent, membre du comité, croit que le commissaire devrait rendre ses décisions en « blanc et noir », mais ce qui a été dit dans cet essai soutient plutôt la conclusion contraire : le principe et la pratique de la responsabilité ministérielle sont ambigus et compliqués⁶². Du moins au Canada, comme le démontre l'indécision de M. Shapiro. Mais pas en Australie, où un Guide des éléments clés de la responsabilité ministérielle déclare de façon concise :

[Traduction]

La responsabilité directe des ministres pour les actes de leur personnel immédiat est nécessairement plus grande qu'elle ne l'est pour les actes du personnel de leur ministère. Les ministres sont en contact quotidien avec leur personnel immédiat et dirigent son travail. De plus, le personnel des ministres ne témoigne pas devant les comités parlementaires, ses actes ne sont pas mentionnés dans les rapports annuels des ministères et il n'est d'ordinaire pas soumis à d'autres formes d'examen externe, comme les tribunaux administratifs . . .

En fin de compte, toutefois, les ministres ne peuvent pas déléguer aux membres de leur personnel immédiat leurs responsabilités constitutionnelles, juridiques et comptables. Les ministres doivent donc être prudents pour ce qui est de la mesure dans laquelle ils autorisent leur personnel immédiat à traiter en leur nom avec les ministères⁶³.

Comme doctrine, la responsabilité ministérielle devrait être facile à clarifier, surtout au Canada, où les ministres ont tous les pouvoirs. C'est peut-être une partie du problème : les ministres omnipotents seront toujours surveillés et fréquemment attaqués. Rendre compte n'est jamais satisfaisant. Aux yeux des adversaires, être forcé de rendre compte est politiquement plus rentable. Et la responsabilité ministérielle est affaire de politique. C'est une évidence, mais une évidence qui vaut d'être soulignée. Mieux encore, la responsabilité ministérielle est un concept parlementaire dont la mise en application appartient à la Chambre des communes. La forme que prend cette mise en application — si elle ira jusqu'à réclamer la démission — dépend de l'appui (ou du manque d'appui) d'un ministre, révélé par les actes de la Chambre et de la députation de son parti, mais surtout par la réaction du Premier ministre. C'est là, dans cette constellation de calculs, que la responsabilité ministérielle prend forme, soit démission, acte rectificatif ou correctif ou divulgation d'information juste et véritable. Il y a un quart de siècle, S.E. Finer a observé que la responsabilité ministérielle est « un état de

fait et non pas un code »⁶⁴. Sans doute y a-t-il bien peu qui fasse l'objet d'un code en régime parlementaire. La perte de l'appui de la population ou de la Chambre ne se mesure pas toujours en chiffres.

Y a-t-il moyen de se frayer un chemin à travers le méandre d'ententes et de précédents qui enveloppent la responsabilité ministérielle et en font une convention si insaisissable? Les codes de conduite, qui doivent beaucoup à « une mentalité post-Watergate » (allusion au cambriolage autorisé par la Maison-Blanche des bureaux du Comité national du parti démocratique à l'hôtel Watergate à Washington en 1972), offrent une solution de rechange, même si leur mise en application a peu fait pour diminuer la controverse qui entoure le débat sur la responsabilité ministérielle⁶⁵. On peut dire de même des agents du Parlement, et surtout du Bureau du vérificateur général. Le spécialiste britannique Brian Thompson dit du contraste entre Whitehall et Westminster, « le culturel est constitutionnel »⁶⁶. De la même façon, le manque de responsabilité au Canada est davantage qu'un problème de vérification. Il réside dans une collision des cultures politique et administrative, évidente dans les valeurs différentes qu'elles embrassent et dans l'adhésion sélective et aléatoire des politiciens, des médias et du public à ces valeurs.

Pour le public, en particulier, les frontières traditionnelles du débat sont désappointantes et déroutantes puisqu'elles n'admettent pas les attentes du public. L'accent mis aujourd'hui sur l'ouverture, l'aptitude à réagir et la transparence s'accommode mal d'une convention dont la pratique est déterminée par les calculs changeants de l'avantage partisan. La conviction que la démission est une étape inévitable dans l'exécution de la responsabilité ministérielle n'a pas de sens théorique ni pratique en politique parlementaire. Qu'est-ce qui a du sens? Les agents comptables n'esquivent-ils pas la question de la responsabilité, qui est essentiellement politique? Y a-t-il une autre issue à ce labyrinthe de doutes qu'à son point de départ — les ministres (et personne d'autre), personnellement et individuellement, debout devant leur siège au

Parlement et faisant front, s'ils le peuvent, aux attaques contre l'administration de leur ministère et leur leadership?

5 Conclusion

La responsabilité ministérielle est un concept stratifié avec des sens différents — imputabilité, responsabilité et obligation de rendre des comptes; engageant des individus et des organismes multiples — le Premier ministre, les ministres, les sous-ministres, les ministères et organismes du gouvernement; et démontrant une variété de réponses — depuis démissionner jusqu'à donner de l'information et offrir des excuses. L'examen d'autres régimes modelés sur Westminster révèle les mêmes caractéristiques : la responsabilité ministérielle est stratifiée et diffuse. Dans chaque pays, on a tenté d'en clarifier le sens. Mais ces tentatives mêmes se sont révélées stratifiées et diffuses. C'est-à-dire que la responsabilité ministérielle a été compartimentée, comme l'ont fait les thèmes de cet article, pour concentrer l'attention sur un élément particulier du concept — dans ce cas, la relation du ministre et des sous-ministres. Ou le concept a été soumis à une vaste analyse théorique, comme dans le rapport Scott. Ni l'un ni l'autre en soi n'est satisfaisant pour ce qui est de rendre la doctrine plus compréhensible au public, aux politiciens ou aux fonctionnaires.

La responsabilité ministérielle a une base légale étroite. Son exercice est principalement dérivé de conventions. En Grande-Bretagne, le mouvement pour codifier la doctrine et même lui donner un fondement légal a suivi, d'abord, une série de cas dont on a beaucoup parlé où la responsabilité ministérielle a été perçue comme ayant échoué et, ensuite, des enquêtes dont on a aussi beaucoup parlé sur les raisons de cet échec. Ce n'est pas le cas au Canada, où le débat a été en grande partie concentré sur la relation entre le ministre et son sous-ministre. Cela s'explique du fait qu'on propose depuis longtemps de rendre les sous-ministres « directement et personnellement responsables devant le Parlement des pouvoirs légaux qui leur sont attribués explicitement

... par le Parlement et des pouvoirs qui leur sont conférés directement . . . par la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor »⁶⁷. Autrement dit, le Canada devrait adopter le modèle de l'agent comptable, réforme qui favoriserait la responsabilité en clarifiant qui prend les grandes décisions administratives.

Ce n'est qu'au Canada que la responsabilité ministérielle — même lorsqu'elle est confinée au sujet de l'agent comptable — est liée au sujet plus vaste du gouvernement de Premier ministre. Les sous-ministres sont nommés — et leur carrière est influencée — par le Premier ministre. Faire des sous-ministres des agents comptables sur le modèle britannique leur donnerait plus d'indépendance, donnerait aux comités parlementaires la possibilité d'exiger des comptes des sous-ministres et placerait plus de contraintes, quoique modestes, sur les ministres et le Premier ministre.

6 Recommandations

Les recommandations qui suivent ont pour objet principal de clarifier la doctrine de la responsabilité ministérielle individuelle au profit du public, des politiciens et des fonctionnaires.

- *Qu'une résolution parlementaire soit adoptée **pour définir la convention de la responsabilité ministérielle individuelle**. Son contenu devrait faire référence aux sujets suivants : l'objet de la doctrine; son champ d'application (si elle doit être limitée aux fonctionnaires ou s'étendre, par exemple, au personnel politique des ministres) et les raisons du choix arrêté; et le principe qui devrait avoir cours entre ministres et sous-ministres, à qui sont attribués des pouvoirs et responsabilités précis contrairement aux autres fonctionnaires.*
- *Qu'un protocole parlementaire soit adopté **pour définir les pouvoirs du Parlement et de ses comités dans la mise en œuvre de la doctrine de la responsabilité ministérielle individuelle**. Parmi les sujets à y inclure : la gamme des sanctions à la disposition du Parlement et de ses comités pour s'acquitter du rôle qui leur est confié.*
- ***Que le modèle britannique de l'agent comptable** (adapté à la fonction publique du Canada) **soit introduit pour une période d'essai** (trois Parlements, peut-être) ou pour un nombre limité de ministères, sous réserve de révision de sa contribution à l'amélioration de la pratique de la responsabilité ministérielle individuelle.*

Notes en fin de texte

-
- ¹ « Décision de la présidence sur le statut à la Chambre de la Coalition Parti progressiste-conservateur/ Caucus de la représentation démocratique », *Journal des débats*, 24 septembre 2001, 5489.
- ² Comte Grey à sir John Harvey, 31 mars 1847, *Brit. H. of C. Papers* (621) x1ii, 1847-8, p. 79, cité dans R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, 5^e éd., révisée par Norman Ward, Toronto, University of Toronto Press, 1970, p. 236.
- ³ Thomas S. Axworthy, « Addressing the Accountability Deficit: Why Paul Martin's Minority Government Must Pay More Attention to the Three A's ». www.queensu.ca/csd/AccountabilityDeficit-IRPP.pdf.
- ⁴ Norman Lewis et Diane Langley, « Ministerial Responsibility: The Next Steps », *Public Law* (1996), p. 493.
- ⁵ David Butler, « Ministerial Accountability: Lessons of the Scott Report », Senate Occasional Lecture Series, *Papers on Parliament*, n° 29 (mars 1997), p. 6. www.aph.gov.au/Senate/pubs/pops/pop29/c01.pdf.
- ⁶ Sharon Sutherland, « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem », *Canadian Journal of Political Science*, 24, n° 1 (mars 1991), 91-120. Voir aussi David A. Good, *The Politics of Public Management: the HRDC Audit of Grants and Contributions*, Toronto, University of Toronto Press, 2003, « Each Reform Carries the Seeds of Its Own Decay », p. 14-20.
- ⁷ Butler, « Ministerial Accountability: Lessons from the Scott Report », p. 5-6.
- ⁸ Voir notes 5 et 6.
- ⁹ James R. Mallory, « Responsive and Responsible Government », *Société royale du Canada*, 12 (1974), p. 210.
- ¹⁰ Diana Woodhouse, « The Reconstruction of Constitutional Accountability », documents de travail de l'École de droit de Newcastle 2000/10 (devant être prononcé à la série de séminaires du personnel de l'École de droit de Newcastle le 8 novembre 2000), 2. www.ncl.ac.uk/nuls/research/wpapers/woodhouse1.html. Forum de politique publique, « Ministerial Accountability: Suggestions for Reform », rapport d'une série de tables rondes d'experts, juin 2004, p. 4. www.ppforum.com/ow/ministerial_accountability.pdf. Sénat du Canada et Chambre des communes, *Débats* . . . 2 octobre 1995, 4 :6 (Sharon Sutherland).
- ¹¹ Kenneth Kernaghan, Rapport 4 — Groupe d'étude de l'accès à l'information, 2001, « Responsabilité ministérielle : interprétations, répercussions et accès à l'information », 2. <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-ministerial-e.html>.
- ¹² Dans Forum des politiques publiques, « Ministerial Accountability: Suggestions for Reform » le même sentiment apparaît dans la déclaration suivante : « Le Parlement a le droit de savoir comment les pouvoirs de l'État sont exercés par le gouvernement ». Une autre complication surgit lorsque « la gouvernance privée des affaires publiques [est] préférée à la gouvernance ministérielle ». Peter Aucoin, « Independent Foundations, Public Money and Public Accountability: Whither Ministerial Responsibility as Democratic Governance? », *Canadian Public Administration* 46, n° 1 (printemps 2003), 22. Voir aussi *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, 2002, « Placer les fonds publics hors d'atteinte du Parlement ». http://www.oag/bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/02pr01_e.html.
- ¹³ Woodhouse, « The Reconstruction of Constitutional Accountability », p. 1-5.
- ¹⁴ John C. Tait (président), *A Strong Foundation: Report of the Task Force on Civil Service Values and Ethics*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1996, p. 11.

- ¹⁵ Douglas G. Hartle, «The Report of the Royal Commission on Financial Management and Accountability (The Lambert Report): A Review », *Analyse de politiques*, 5, n° 3 (été 1979), p. 372.
- ¹⁶ Sutherland, « Responsible Government and Ministerial Responsibility », p. 108.
- ¹⁷ James R. Mallory, «The Uses of Legislative Committees », *Administration publique du Canada*, 6, n° 1 (mars 1963), p. 4.
- ¹⁸ Daniel J. Elazar, « Our Thoroughly Federal Constitution », dans Robert A. Goldman et William A. Schambra (sous la dir. de), *How Federal is Our Constitution?*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research 1987, p. 56.
- ¹⁹ Bruce Hutchinson, *The Incredible Canadian*, Toronto, Longmans Green, 1952, 431. Biographie de Gardiner par Norman Ward et David Smith, *Jimmy Gardiner: Relentless Liberal*, Toronto, University of Toronto Press, 1990.
- ²⁰ *Responsibilities of an Accounting Officer*, par. 5-6, dans C.E.S. Franks, « Accountability to Parliament for Financial Matters in the British System » (inédit, 8 décembre 2004), p. 3-4.
- ²¹ *Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires*, Audience publique, vol. 121, 17 mai 2005, 22607.
- ²² Irlande, *Report of the Working Group on the Accountability of Secretaries General and Accounting officers* (juillet 2002). <http://www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?DocID=935&catID=33&star&Date=14Jan>. Pour un débat canadien sur les agents comptables, voir C.E.S. Franks, « Not Anonymous: Ministerial Responsibility and the British Accounting Officers », *Administration publique du Canada*, 40, n° 4 (hiver 1997), 626-652, et J.R. Mitchell, « Reply to C.E.S. Franks », *Administration publique du Canada*, 40, n° 4 (hiver 1997), 653-657.
- ²³ David Butler, « Ministerial Accountability : Lessons of the Scott Report », *Papers on Parliament*, n° 29 (mars 1997), p. 10.
- ²⁴ Irlande, *Report of the Working Group on the Accountability . . .*, par. 23.
- ²⁵ Voir Bruce Ackerman, «The New Separation of Powers », 113 *Harvard Law Review* (2000), 633-729. Voir aussi Oonagh Gay et Barry K. Winetrobe, *Officers of Parliament — Transforming the Role*, Londres, The Constitution Unit, avril 2003, et Haig Patapan, «Educating Devils”: Theoretical Reflections on Ethics and Governance », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, p. 30.
- ²⁶ Richard Mulgan et John Uhr, « Accountability and Governance », *Discussion Paper No. 71*, Public Policy Program, ANU, Canberra (septembre 2000), p. 8. http://www.anu.edu.au/pubpol/ht_docs/discussp.html. Sir Anthony Mason, « Future Direction in Australian Law », *Monash Law Review* (1987), cité dans Mulgan et Uhr, « Accountability and Governance », 9.
- ²⁷ Ce thème est développé plus en détail dans Peter Barberis, « The New Public Management and A New Accountability », *Public Administration*, 76 (automne 1998), p. 451-470.
- ²⁸ Voir Donald J. Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.
- ²⁹ John Uhr, « Ministerial Responsibility in Australia: 2005 » (2005 Constitutional Law Conference, UNSW, Sydney, 18 février 2005), p. 5. <http://www.gtcentre.unsw.edu.au/John-Uhr.Paper.doc>.
- ³⁰ Barberis, « The New Public Management and a New Accountability », 462. Les renvois sont à R. Hazell, « Making the Civil Service More Accountable », dans A. Barnett, C. Ellis et P. Hirst (sous la dir. de), *Debating the Constitution: New Perspectives on Constitution Reform*, Cambridge, Polity, 1993, 115-118, et A. Lester, « A Bill of Rights for Great-Britain », dans Barnett, Ellis et Hirst (sous la dir. de), *Debating the Constitution*, 39-43. Voir aussi Vernon Bogdanor, « Ministerial Accountability », dans *Parliamentary Affairs*, 50, n° 1 (janvier 1997), p. 71-83 à p. 79f.

- ³¹ Thomas S. Axworthy, « Addressing the Accountability Deficit: Why Paul Martin's Minority Government Must Pay More Attention to the Three A's ». www.queensu.ca/esd/AccountabilityDeficit-IRPP.pdf.
- ³² *Angus c. Canada* (1990), 72 DLR (4^e), 684 (FCA), cité dans Gregory Tardi, *The Legal Framework of Government: A Canadian Guide*, Aurora, Canada Law Book, 1992, p. 83.
- ³³ Bureau du Conseil privé du Canada, *Guide du sous-ministre* (2003), p. 1-2.
- ³⁴ *Guide du sous-ministre*, 2, et C.E.S. Franks, « Ministerial and Deputy Ministerial Responsibility and Accountability in Canada » (mémoire au Comité des comptes publics, 17 janvier 2005), p. 15.
- ³⁵ *Guide du sous-ministre*, 8.
- ³⁶ Franks, « Ministerial and Deputy Ministerial Responsibility and Accountability in Canada », p. 23.
- ³⁷ Bureau du Conseil privé du Canada, *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, 2003.
- ³⁸ Bureau du Conseil privé du Canada, *La responsabilité constitutionnelle*, 1993. Les citations dans ce paragraphe sont tirées, p. 3-7.
- ³⁹ *Gouverner de façon responsable*, iv, p. 5-6 et 15.
- ⁴⁰ *La responsabilité constitutionnelle*, p. 37.
- ⁴¹ *Ibid.*, p. 62.
- ⁴² Canada, Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre*, 2003, p. 26.
publiservice.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/gdm-gsm/gdm-gsm_e.pdf. Les autres citations dans ce paragraphe sont tirées des pages 26 et 27 de ce document.
- ⁴³ Australie, Parliament of Australia, Senate, *First Report, Senate Pay Television Committee* (septembre 1993). www.aph.gov.au/Senate/committee/history/paytv_ctte/paytv1/.
- ⁴⁴ Sir Richard Scott, « Ministerial Accountability », *Public Law* (1996), p. 426.
- ⁴⁵ Adam Tomkins, « In Defence of the Political Constitution », *Oxford Journal of Legal Studies*, 22, n° 1, 2002, p. 168.
- ⁴⁶ Barry K. Winetrobe, Home Affairs Section, *The Accountability Debate: Ministerial Responsibility*, document de recherche 97/6, 28 janvier 1997, 31. Le conférencier était Roger Freeman dans un discours au Civil Service College, juillet 1996.
- ⁴⁷ Diana Woodhouse, « The Role of Ministerial Responsibility in Motivating Ministers to Morality », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, 37. La citation interne est de G. Marshall, *Constitutional Conventions*, Oxford, Clarendon Press, 1986, 12.
- ⁴⁸ Voir plus haut, p. 7.
- ⁴⁹ Judith Shklar, *The Faces of Injustice*, New Haven, Yale University Press, 1990, 63-64, citée dans Robert Gregory, « Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence: Tragedy at Cave Creek », *Public Administration*, 76, n° 3 (automne 1998), 532.
- ⁵⁰ Robert Gregory, « Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence: Tragedy at Cave Creek », p. 533, 519 et 531.
- ⁵¹ Richard Mulgan et John Uhr, « Accountability and Governance », *Discussion Paper No. 71*, Public Policy Program, ANU, Canberra (septembre 2000). http://www.anu.edu.au/pubpol/ht_docs/discussp.htm1.
- ⁵² Australie, Prime Minister, *A Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility*, Canberra, décembre 1998. http://www.pmo.gov.au/guidelines/docs/ministerial_responsibility.rtf. Dans une étude des « Codes ministériels, des règles du Cabinet et du pouvoir des Premiers ministres », Patrick Weller fait référence à ce document comme un *Guide to Ministerial Conduct*, dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, p. 52.

- ⁵³ David Butler, « Ministerial Accountability : Lessons of the Scott Report », p. 2.
- ⁵⁴ Cité dans *ibid.*, p. 10.
- ⁵⁵ L'allusion est à « la fuite de deux documents au sujet de la compagnie Westland Helicopter, qui [dans les années 80] faisait l'objet de discussions au Cabinet, et au désaccord sur le choix de deux » projets de sauvetage « l'un européen, l'autre américain. Les circonstances de la fuite suggéraient que des fonctionnaires étaient impliqués, peut-être sur les instructions de ministres ». *The BSE Inquiry : The Report (The Inquiry into BSE and variant CJD in the United Kingdom)*, vol. 15 : *Government and Public Administration*, p. 8, Standards and Accountability, « The Constitutional Role of the Civil Service ». www.bseinquiry.gov.uk/report/volume15/chapteg2.htm. Sur la Note de service Armstrong (« How to be a Civil Servant »), voir <http://www.civilservant.org.uk/armstrong.shtml>.
- ⁵⁶ *The BSE Inquiry: The Report . . .*, vol. 15: *Government and Public Administration*, 8.32.
- ⁵⁷ Le Code de la fonction publique peut être consulté à http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/civil_service_code.asp. Le Code ministériel et son annexe, « The Seven Principles of Public Life », est disponible à http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministres/ministreal_code/.
- ⁵⁸ Pour un examen rigoureux du sujet, voir Michael Power, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press, 1997. Voir aussi Onora O'Neill, *A Question of Trust*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- ⁵⁹ Rt. Hon. Lord Nolan, « Motivating Ministers to Morality », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, p. 17.
- ⁶⁰ Vernon Bogdanor, « Ministerial Accountability », *Parliamentary Affairs*, 50, n° 1 (janvier 1997), p. 82.
- ⁶¹ Simon Doyle, « Martin, Chief of Staff Face Ethics Investigation », *Star-Phoenix*, Saskatoon, 24 juin 2005, A11.
- ⁶² Jack Aubry, « Sgro in Conflict of Interest, Ethics Commissioner Finds », *Star-Phoenix*, Saskatoon, 22 juin 2005, C4.
- ⁶³ Australie, Prime Minister, *A Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility*, 13-14. Mais voir le dissentiment qui suit : « Lorsqu'un ministre prétend ne pouvoir répondre à une question parce qu'il n'était pas impliqué personnellement, mais que le ministre était impliqué, le Parlement devrait avoir le droit d'interroger le conseiller ». Sinon, non seulement le conseiller et le ministre échappent-ils à la responsabilité, mais les fonctionnaires sont « placés en première ligne » et au lieu que les ministres répondent des actes des fonctionnaires et conseillers, les fonctionnaires défendent les ministres et leur personnel « . Michael Keating, » Ministerial Advisers and the Search for Accountability », dans *Australian Institute of Administrative Law Forum*, n° 34, cité dans Australia National University Political Science Program, « Changing Patterns of Accountability in Westminster Systems: A UK Perspective » (21 avril 2005), 6-7. Aussi, voir Anne Tiernan, « Problem or Solution? The Role of Ministerial Staff », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington Vt., Ashgate/Dartmouth, 2001, 90-103, qui note que dans l'affaire Travel Rorts . . . « un ministre a compté sur son personnel immédiat pour lui donner des conseils administratifs et politiques, brouillant la démarcation conventionnelle des rôles des conseillers et fonctionnaires », p. 101.
- ⁶⁴ S.E. Finer, « The Individual Responsibility of Ministers », *Public Administration*, 34 (hiver 1956), p. 394.
- ⁶⁵ G. Calvin Mackenzie, *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?*, Washington, The Brookings Institution, 2002, p. 31.
- ⁶⁶ Brian Thompson, « Whitehall's Cultural Revolution », [1995] 1 *Web Journal of Current Legal Issues*. Webjcli.ncl.ac.uk/articles1/thomps1.rtf.
- ⁶⁷ Peter Aucoin et Mark D. Jarvis, *Modernizing Government Accountability : A Framework for Reform*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2005, p. 10.

Bibliographie

Aucoin, Peter et Mark D. Jarvis, *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2005, p. 111.

Aucoin, Peter, Jennifer Smith et Geoff Dinsdale, *Responsible Government: Clarifying Essentials, Dispelling Myths and Exploring Change*, Ottawa, Centre de gestion du Canada, 2004, p. 98.

Aucoin, Peter, « Accountability: The Key To Restoring Public Confidence in Government », The Timlin Lecture, University of Saskatchewan (6 novembre 1997).

Aucoin, Peter, *Auditing for Accountability : The Role of the Auditor General*, Institute on Governance, 5 février 1998, 25 p. http://www.iog.ca/view_publication_section.asp?area=2&sideNov=30#pub_48.

Aucoin, Peter, « “Independent Foundations, Public Money and Public Accountability” Whither Ministerial Responsibility as Democratic Governance », *Administration publique du Canada*, 46, n° 1 (printemps 2003), p. 1-25.

Australie, Department of the Prime Minister and Cabinet, *A Guide On Key Elements of Ministerial Responsibility* (décembre 1998).
http://www.pmc.gov.au/guidelines/docs/ministerial_responsibility.rtf.

Australie, Parliament, *A Bibliography : Parliament and Executive: Ministerial Responsibility* (2004).
http://www.indiana.edu/~libresd/bib/Australie_Parlement/Parlement_and_the_Executive/Ministrial_Responsabilité/

Australie, Parliament of Australia, Senate, *First Report, Senate Pay Television Committee* (septembre 1993).
www.aph.gov.au/Sénat/committee/history/paytv_ctte/paytv1/.

Australie, Prime Minister, *A Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility*, Canberra, décembre 1998, p. 27.

Australian National University Political Science Program, « Changing Patterns of Accountability in Westminster Systems: a UK Perspective », 21 avril 2005.
polsc.ana.edu.au/Canberra%20paper%20amended1.pdf.

Axworthy, Thomas S., « Addressing the Accountability Deficit: Why Paul Martin’s Minority Government Must Pay More Attention to the Three A’s » (21 avril 2005). www.queensu.ca/csd/AccountabilityDeficit-IRPP.pdf.

Barberis, P., « The New Public Management and a New Accountability », *Public Administration*, vol. 76, 1998, p. 451-470.

Bogdanor, Vernon, « Introduction », dans Vernon Bogdanor (sous la dir. de), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 1-28.

Bogdanor, Vernon, « Ministerial Accountability », *Parliamentary Affairs*, 50, n° 1 (janvier 1997), p. 71-83.

Bogdanor, Vernon, *Politics and the Constitution: Essays on British Government*, Dartmouth, Brookfield [Vt.], 1996, ch. 3 : « Ministers, Civil Servants and the Constitution ».

Butler, David, « Ministerial Accountability: Lessons of the Scott Report », *Papers on Parliament*, n° 29, Canberra, Department of the Senate, mars 1997. www.aph.gov.au/Sénat/pubs/pops/pop29/c01.pdf.

Canada, Chambre des communes, *Gouvernance dans la fonction publique du Canada : responsabilité ministérielle et sous-ministérielle*, Rapport du Comité permanent des comptes publics, mai 2005.

Canada, Bureau du Conseil privé, « Éthique, responsabilité, imputabilité : Plan d'action pour la réforme démocratique », février 2004.

Canada, Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, 2003.

Canada, Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre* (2003). [Publiservie.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/gdm-gsm/gdm-gsm_e.pdf](http://publiservie.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/gdm-gsm/gdm-gsm_e.pdf).

Canada, Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, (révisé en 2004). www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=Publications&doc=guidemin/guidemin_e.htm.

Canada, Bureau du Conseil privé, « Note sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires » (décembre 1990). http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=E&doc=pco-notes/cover_e.htm.

Canada, Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*, 1993.

Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, « La reddition des comptes dans le secteur public : vers une modernisation » (2002). www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/oag+oagts02_e.aspbs02_e.asp.

Finer, S.E., « The Individual Responsibility of Ministers », *Public Administration* (hiver 1956), p. 377-396.

Franks, C.E.S., « Accountability to Parliament for Financial Matters in the British System » (inédit, 8 décembre 2004), p. 23.

Franks, C.E.S., « A Clarion Call for Clarified Boundaries between Politicians and Public Servants », critique de Donald Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers and Parliament* (2003), *Policy Options*, (décembre-janvier 2004), p. 108-110.

Franks, C.E.S., « Ministerial and Deputy Ministerial Responsibility and Accountability in Canada » (Mémoire au Comité permanent des comptes publics, 17 janvier 2005), p. 41.

Franks, C.E.S., « The New Code of Ethics for Parliamentarians » (article préparé pour présentation

à la réunion annuelle de la Western Social Science Association, Albuquerque, avril 2005), p. 23.

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

Franks, C.E.S., « Responsibility, Accountability, and the Sponsorship Affair » (mémoire au Comité permanent des comptes publics, 4 mai 2004), p. 8.

Gregory, Robert, « Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence : Tragedy at Cave-Creek », *Public Administration*, 76, n° 3 (automne 1998), p. 519-538.

Hartle, Douglas G., « Financial Management and Accountability (The Lambert Report): A Review », *Canadian Public Policy* 5, n° 3 (été 1979), p. 366-382.

Heard, Andrew, *Canadian Constitutional Conventions: The Marriage of Law and Politics*, Toronto, Oxford University Press, 1991.

Hodgetts, J.E., *Pioneer Public Service: An Administrative History of the United Canadas, 1841-1867*, Toronto, University of Toronto Press, 1955.

Irlande, Department of Finance, Report of the Working Group on the Accountability of Secretaries General and Accounting Officers (juillet 2002), p. 89. <http://www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?>

Johnson, A.W., *What Is Public Management? An Autobiographical View*, Ottawa, Centre canadien de gestion, document de recherche n° 8, 1993, réimprimé en 1994, p. 54.

Kernaghan, Kenneth, « Canada : Ministerial Responsibility Reexamined », *Canadian Public Policy*, 5, n° 3 (été 1979), p. 383-396.

Franks, C.E.S., « Responsabilité ministérielle : Interprétations, répercussions et accès à l'information », Rapport 4- Groupe d'étude sur l'accès à l'information (août 2001). <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-ministrial-e.htm>.

Laver Michael et Kenneth A. Shepsle, « Government Accountability in Parliamentary Democracy », dans Adam Przeworski, Susan C. Stokes et Bernard Marin (sous la dir. de), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 279-296.

Lewis, Norman et Diane Longley, « Ministerial Responsibility : The Next Steps », *Public Law*, automne (3) (1996), p. 490-507.

Mulgan, Richard et John Uhr, « Accountability and Governance », *Discussion Paper n° 71* (Public Policy Program), ANU, Canberra, (septembre 2000). http://www.anu.edu.au/pubpol/ht_docs/discussp.html.

McCandless, Henry E., *A Citizen's Guide to Public Accountability : Changing the Relationship Between Citizens and Authorities*, Victoria, Trafford, 2002.

Mackenzie, G. Calvin, *Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?* Washington, The Brookings Institution, 2002.

Nolan, Rt. Hon. Lord, « Motivating Ministers to Morality », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, p. 11-20.

Osbaldeston, Gordon, F., *Keeping Deputy Ministers Accountable*, Toronto et Montréal, McGraw-Hill Ryerson, 1989.

Patapan, Haig, « "Educating Devils": Theoretical Reflections on Ethics and Government », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, p. 21-33.

Forum des politiques publiques, « Ministerial Accountability : Suggestions for Reform » (rapport d'une série de tables rondes d'experts, Forum des politiques publiques, juin 2004), p. 5. www.ppforum.com/ow/Ministerial_accountability.pdf.

Savoie, Donald J., « Parliament Hill, from the Top Down, Leaves MPs at the Bottom », *Policy Options* (décembre 2003-janvier 2004), p. 101-107.

Scott, Sir Richard., « Ministerial Accountability », *Public Law* (1996), p. 410-426.

Smith, David E., « The Federal Cabinet in Canadian Politics », dans Michael S. Whittington et Glen Williams (sous la dir. de), *Canadian Politics in the 1980s*, 2^{éd.}, Toronto, Methuen, 1984, p. 351-370.

Smith, David E., *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1995.

Sutherland, Sharon, « Does Westminster Government Have a Future?: Political Parties, Public Engagement, and Westminster Government in Canada » (communication à la table ronde sur l'engagement civique de l'Institut de la gouvernance, 11 juin 1996).

Sutherland, Sharon, « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem », *Canadian Journal of Political Science*, 24, n° 1 (mars 1991), p. 91-111.

Sutherland, Sharon, « The Al-Mashat Affair: Administrative Accountability to Parliamentary Institutions », *Administration publique du Canada*, 34, n° 4 (hiver 1991), p. 573-603.

Tait, John C. (prés.), *A Strong Foundation : Report of the Task Force on Civil Service Values & Ethics*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 1996, réimprimé en 2000, p. 77.

Tardi, Gregory, *The Legal Framework of Government: A Canadian Guide*, Aurora, Canada Law Book Inc., 1992.

Thompson, Brian, « Whitehall's Cultural Revolution », *Web Journal of Current Legal Issues*. Webjcli.ncl.ac.uk/articles1/thomps1.rtf.

Tiernan, Anne, « Problem or Solution?: The Role of Ministerial Staff », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, p. 90-103.

Tomkins, Adam, « In Defence of the Political Constitution », *Oxford Journal of Legal Studies*, 22, n° 1 (2002), p. 157-175.

Uhr, John, *Deliberative Democracy in Australia :The Changing Place of Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Uhr, John, « Ministerial Responsibility in Australia : 2005 » (communication à la Conférence 2005 sur le droit constitutionnel, UNSW Sydney, 18 février 2005), p. 16 .<http://www.gtcentre.unsw.edu.au/John-Uhr.Paper.doc>.

Uhr, John, « Parliament and the Executive », *Adelaide Law Review*, 25, n° 1 (2004), p. 51-65.

Royaume-Uni, *The BSE Inquiry: The Report (The Inquiry into BSE and variant CJD in the United Kingdom*, (vol. 15 : Government and Public Administration, 8: Standards and Accountability-Ministerial accountability, 2000). www.bseinqury.gov.uk/report/.

Royaume-Uni, Cabinet Office: The Propriety and Ethics Team, The Civil Service Code. http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_et_ethics/civil_service/civilservice_code.asp.

Royaume-Uni, Cabinet Office, The Propriety and Ethics Team, The Ministerial Code. http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministres/ministrial_code/page2.asp.

Royaume-Uni, Home Affairs Section, *The Accountability Debate: Ministerial Responsibility* (Barry K. Winetrobe, auteur), document de recherche 97/6, 28 janvier 1997, p. 88.

Royaume-Uni, Head of the Home Civil Service, « How To Be a Civil Servant », « The Armstrong Memorandum . . . latest text . . . as amended on 17 July 1996 ». <http://www.civilservant.org.uk/armstrong.shtml>.

Royaume-Uni, House of Commons, *Seventh Report From the Treasury and Civil Service Committee (Session 1985-86)* : « Civil Servants and Ministres : Duties and Responsibilities », 2 vol., Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1986.

Weller, Patrick, « Ministerial Codes, Cabinet Rules and the Power of Prime Ministers », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, p. 49-60.

Woodhouse, Diana, « Ministerial Responsibility », dans Vernon Bogdanor (sous la dir. de), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 281-331.

Woodhouse, Diana, « The Role of Ministerial Responsibility in Motivating Ministers to Morality », dans Jenny Fleming et Ian Holland (sous la dir. de), *Motivating Ministers to Morality*, Burlington, Vt., Ashgate Dartmouth, 2001, p. 37-48.

Woodhouse, Diana, « The Reconstruction of Constitutional Responsibility » (Newcastle Law School Working Papers, 2000/10). www.ncl.ac.uk/nuls/research/wpapers/woodhouse1.html.

Woodhouse, Diana, « UK Ministerial Responsibility in 2002: The Tale of Two Resignations », *Public Administration*, 82, n° 1 (2004), p. 1-19.