

## **LA RESPONSABILITÉ ET L'IMPUTABILITÉ DES SOUS-MINISTRES**

Nous examinons dans ce chapitre les notions de responsabilité et d'imputabilité de la plus haute catégorie de fonctionnaires, les sous-ministres, qui sont les dirigeants administratifs des ministères. Sous l'autorité de leur ministre, ils dirigent la gestion des ressources financières et humaines. Ils conseillent leur ministre sur les questions d'intérêt public et sur les réformes administratives. Ensemble, ils forment une communauté qui doit travailler en équipe pour coordonner et diriger le travail du gouvernement. La plupart des projets de politiques publiques concernent plusieurs ministères différents, ce qui exige la coordination de l'élaboration des politiques. Les sous-ministres ont de vastes responsabilités en gestion et dans d'autres domaines.

À titre de gestionnaires des ministères, les sous-ministres sont responsables du travail et des actions de leurs subalternes. Il leur revient de s'assurer que leur ministère est géré conformément aux normes établies. Il n'y a pas que les ministres qui doivent pouvoir compter sur le fait que les sous-ministres s'acquittent pleinement de leurs responsabilités de gestionnaires ministériels; c'est aussi une nécessité pour le Parlement.

### Les responsabilités législatives du sous-ministre

Les responsabilités législatives du sous-ministre émanent de deux sources différentes. Il s'agit d'abord de la *Loi d'interprétation*<sup>1</sup> et de la loi organique de son ministère, qui lui permettent d'agir au nom du ministre en exerçant tous les pouvoirs que possède ce dernier sauf celui d'adopter des textes réglementaires. Il ne fait aucun doute que, dans l'exercice de ces pouvoirs, le sous-ministre agit sous l'autorité déléguée de son ministre et qu'il doit en dernière analyse lui rendre des comptes sur la manière dont il les a utilisés. À l'étape suivante, le ministre doit rendre des comptes au Parlement sur ce qui a été fait, que les décisions aient été prises par lui-même ou par le sous-ministre.

Ensuite, le sous-ministre possède des pouvoirs de plein droit au titre de la *Loi sur la gestion des finances publiques*<sup>2</sup> et d'autres textes législatifs. Il possède également les pouvoirs qui lui sont délégués par le Conseil du Trésor et par la Commission de la fonction publique. Ces pouvoirs appartiennent au sous-ministre seulement. Le Conseil du Trésor a dressé une liste de ces « pouvoirs spéciaux » attribués au sous-ministre sans référence aucune au ministre.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* confère directement aux sous-ministres la responsabilité de la gestion prudente des ressources allouées au ministère, en conformité avec certaines politiques du Conseil du Trésor, des règlements, des normes et des vérifications des états financiers périodiques. La responsabilité de la gestion du

personnel, qui couvre les nominations, les relations de travail et l'organisation ministérielle, est directement confiée aux sous-ministres en vertu de plusieurs lois, notamment la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, ou leur est déléguée par la Commission de la fonction publique du Canada. Enfin, la *Loi sur les langues officielles* confère divers pouvoirs au Conseil du Trésor et prévoit la délégation de ces pouvoirs aux sous-ministres. Les ministres ne peuvent pas donner d'instructions précises aux sous-ministres à propos des activités menées dans ces domaines, mais ils peuvent leur fournir des instructions générales, compte tenu de l'autorité globale qu'ils exercent en ce qui touche la gestion et l'orientation du ministère.<sup>3</sup>

Le gouvernement du Canada a indiqué que les pouvoirs que possède le sous-ministre de plein droit sont vastes :

Les sous-ministres sont responsables de la régularité et de la probité dans le domaine financier; de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité; ainsi que des systèmes financiers et de gestion concernant les programmes ministériels et les biens publics.<sup>4</sup>

### Qui sont les « hauts fonctionnaires »?

Le mandat de la Commission d'enquête fait référence à la responsabilité et à l'imputabilité « des fonctionnaires » de manière générale. Des centaines de milliers de fonctionnaires travaillent pour le gouvernement du Canada mais, dans ce rapport, la Commission s'est concentrée sur la responsabilité et l'imputabilité des fonctionnaires du niveau le plus élevé, c'est-à-dire les sous-ministres et autres dirigeants des ministères et des organismes publics. Ce sont eux qui constituent le lien crucial entre le monde politique des ministres et le monde administratif des fonctionnaires. Ce sont eux les gestionnaires des ministères et des organismes publics, à qui des responsabilités de gestion ont été confiées directement par voie législative et par délégation de pouvoir. Les termes employés dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour identifier les

titulaires de ces postes comprennent « administrateur général », « premier dirigeant » ou « autre responsable chargé d'un service ». Dans cette partie du Rapport, nous allons définir de manière plus précise qui nous désignons quand nous parlons de « hauts fonctionnaires ».

Le nombre de sous-ministres varie en fonction du nombre de ministères mais ils sont normalement au nombre de 25 environ. Précisons que beaucoup de hauts fonctionnaires ayant rang de sous-ministre ne possèdent pas de pouvoirs législatifs de plein droit. Cette absence de pouvoirs législatifs ou délégués signifie que les recommandations de la Commission concernant la responsabilité et l'imputabilité des sous-ministres ne s'appliquent pas à eux.

La branche exécutive du gouvernement regroupe de nombreux organismes publics qui ne sont pas des ministères. Les organismes de service spéciaux (OSS), comme le Bureau des passeports, font partie de ministères et n'ont pas été créés au moyen d'une loi organique; ils fonctionnent dans le cadre d'ententes particulières passées avec leur ministère de tutelle. Les organismes de service ministériels, comme le Service météorologique du Canada, jouissent d'une certaine autonomie administrative mais, comme les OSS, sont créés sans loi organique. Les organismes de service créés par voie législative, comme l'Agence canadienne d'inspection des aliments, Parcs Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada, relèvent d'une loi organique. Les organismes de toutes ces catégories possèdent des degrés d'autonomie variables par rapport à leur ministère de tutelle.

Ces organismes et agences fonctionnent sous la tutelle générale d'un ministère dirigé par un sous-ministre qui doit normalement rendre compte de sa gestion au Comité des comptes publics. Toutefois, dans la mesure où des pouvoirs sont explicitement délégués à leurs premiers dirigeants, ceux-ci doivent être considérés comme des hauts fonctionnaires et des personnes devant rendre compte au Comité des comptes publics de leur exercice de ces pouvoirs.

Certains ministères sont plus des entités administratives de tutelle que des organisations hiérarchiques particulières. Par exemple, Sécurité publique et protection civile Canada (l'ancien ministère du Solliciteur général) regroupe six organismes différents : la Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, l'Agence des services frontaliers du Canada, le Centre des armes à feu du Canada, le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles. Chacun de ces organismes, comme le ministère lui-même, est dirigé par un chef administratif qui possède des pouvoirs de plein droit. En conséquence, il y a dans ce ministère sept personnes que l'on doit considérer comme des hauts fonctionnaires, avec un statut équivalent à celui de sous-ministre pour ce qui est de leurs pouvoirs législatifs et de leur imputabilité devant le Comité des comptes publics.

Les sociétés d'État sont des entités distinctes sur le plan juridique qui jouissent d'un vaste degré d'autonomie par rapport aux ministres et ministères. La plupart des sociétés d'État ainsi que les fondations financées par le gouvernement sont assujetties aux exigences de vérification par le vérificateur général, au titre de modifications apportées en 2005 à la *Loi sur la gestion des finances publiques*<sup>6</sup>. Leurs premiers dirigeants doivent rendre des comptes au Comité des comptes publics en ce qui concerne les questions vérifiées par le vérificateur général.

En résumé, les remarques et recommandations de la Commission concernant les sous-ministres valent également pour les hauts fonctionnaires, tels que nous venons de les définir, qui possèdent des pouvoirs et responsabilités législatifs de plein droit. Les mêmes remarques et recommandations valent aussi pour les premiers dirigeants des sociétés d'État en ce qui concerne les questions vérifiées par le vérificateur général.

## Les pouvoirs des sous-ministres

Avant 1931, c'était le vérificateur général du Canada qui exerçait la fonction exécutive d'émission des chèques. Cet arrangement n'était efficace ni pour empêcher les abus ni pour permettre au vérificateur général de jouer efficacement le rôle de vérificateur externe au nom du Parlement. Les dépenses publiques étaient régulièrement supérieures aux budgets approuvés, il y avait des dépenses non autorisées, et le Comité des comptes publics n'était pas particulièrement soucieux d'améliorer le système<sup>6</sup>. Quand R.B. Bennett devint Premier ministre en 1930, il occupa également le poste de ministre des Finances. Quand il voulut tenter de régler les problèmes considérables issus de la Dépression, il constata que le chaos des pratiques de l'époque l'empêchait de connaître exactement la situation financière du gouvernement.

En 1931, sous la direction du Premier ministre Bennett, le Parlement adopta la *Loi du revenu consolidé et de la vérification*<sup>7</sup> qui mettait en place un système très centralisé de contrôle des dépenses. La fonction d'autorisation des dépenses fut confiée à un contrôleur du Trésor, agent relevant du ministère des Finances. Ce système dura pendant 35 ans. Bien qu'il permit d'éviter certaines formes de mauvaise gestion, il ne contribua aucunement à améliorer la gestion car la responsabilité de la gestion quotidienne des finances avait été retirée au ministère pour être confiée un organisme central.

Quand la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco) se pencha sur l'organisation et la gestion du gouvernement au début des années 1960, elle constata que la haute direction des ministères, notamment les sous-ministres, ne possédait pas le pouvoir nécessaire pour les gérer efficacement<sup>8</sup>. Des fonctions clés concernant la gestion financière étaient exercées par le contrôleur du Trésor alors que la plupart des fonctions de gestion des ressources humaines l'étaient par un autre organisme central, la

Commission du service civil. La Commission Glassco conclut en 1962 que le rôle puissant des organismes centraux affaiblissait le sens de responsabilité des ministères en matière de gestion. Chaque signe de faiblesse des ministères entraînait un renforcement des contrôles centraux, ce qui affaiblissait encore plus la gestion ministérielle :

En dépouillant les ministères de l'autorité essentielle à la bonne gestion de leurs propres affaires, il a émoussé chez eux le sens de la responsabilité. Chaque nouvelle preuve d'irresponsabilité au sein des ministères semble avoir été interprétée comme la confirmation de l'opportunité des contrôles déjà existants et comme une invitation à en établir de nouveaux.<sup>9</sup>

L'imputabilité était disparue, remplacée par des mécanismes de contrôle. Le mot d'ordre de la Commission Glassco devint : « Laissons les gestionnaires gérer ! » La Commission proposa de renforcer le rôle du Conseil du Trésor comme organisme central de gestion du gouvernement et de donner aux sous-ministres les pouvoirs et responsabilités nécessaires pour qu'ils puissent gérer efficacement leur ministère. Le Conseil du Trésor a soutenu devant notre Commission que la Commission Glassco avait proposé une réaffirmation de l'autorité des ministres<sup>10</sup> mais ce n'est pas exact. Les recommandations de la Commission Glassco s'appliquaient aux sous-ministres, qu'elle considérait comme les gestionnaires des ministères.

En 1966, pour mettre en œuvre les recommandations de la Commission Glassco, le Conseil du Trésor fut séparé du ministère des Finances et devint un organisme distinct par le truchement de modifications apportées à la *Loi sur l'administration financière*, avec ses propres ministre et sous-ministre (respectivement, le président et le secrétaire du Conseil du Trésor)<sup>11</sup>. En 1969, le poste de contrôleur du Trésor fut aboli dans le cadre d'une autre série de modifications législatives et ses responsabilités furent confiées aux sous-ministres.

Les modifications apportées en 1969 à la *Loi sur l'administration financière* conféraient clairement des pouvoirs aux sous-ministres. Elles mettaient en œuvre les recommandations de la Commission Glassco voulant que les sous-ministres et les premiers dirigeants des organismes publics, à titre de hauts fonctionnaires du plus haut rang, deviennent les gestionnaires responsables et imputables du gouvernement.

Il fallut plus longtemps pour démanteler les mécanismes de contrôle centraux que détenait la Commission du service civil à l'égard des ressources humaines. L'avènement de la négociation collective, dans laquelle le Conseil du Trésor jouait le rôle d'employeur, amena à retirer certains pouvoirs à la Commission du service civil. D'autres modifications apportées en 1967, lorsque la Commission du service civil devint la Commission de la fonction publique, eurent pour effet de renforcer le rôle du Conseil du Trésor et de déléguer les pouvoirs de gestion des ressources humaines aux sous-ministres. Avec la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*<sup>2</sup>, la Commission de la fonction publique se sera complètement départie de ses pouvoirs de gestion à la fin de 2005. La responsabilité de la gestion des ressources humaines a été confiée aux sous-ministres et le rôle de la Commission de la fonction publique sera de superviser la gestion des ressources humaines et de s'assurer que les principes du mérite, de la neutralité et de l'impartialité politique seront respectés par les ministères et organismes publics. Comme les réformes touchant l'administration financière, ces modifications touchant la gestion des ressources humaines donnent aux sous-ministres la responsabilité de la gestion des ministères. La Commission de la fonction publique n'est pas en soi un élément de la fonction publique. C'est une agence indépendante qui surveille le respect des principes du mérite et de l'impartialité politique dans la fonction publique au nom du Parlement.

Avant l'époque Glassco, le contrôleur du Trésor jouissait d'une certaine indépendance à l'égard du gouvernement. Certes, c'était un

fonctionnaire ayant rang de sous-ministre mais il était nommé par le gouverneur en conseil à titre inamovible et ne pouvait être chassé de son poste que par le gouverneur en conseil, et seulement pour des motifs valables. Si tel était le cas, le décret du conseil et les autres documents concernant son renvoi devaient être déposés devant le Parlement.

Quand les pouvoirs de gestion furent confiés aux sous-ministres, dans le cadre des réformes de 1969, et que le poste de contrôleur fut aboli, on n'avait pas envisagé que leur exercice relèverait de la responsabilité des ministres, ni que ceux-ci auraient à rendre compte de leur usage. Les réformes étaient explicitement destinées à renforcer le rôle de gestionnaire des sous-ministres, pas à donner un rôle de gestionnaire aux ministres, et à octroyer aux sous-ministres, en qualité de gestionnaires des ministères, les pouvoirs et responsabilités qui avaient jusqu'alors appartenu au contrôleur du Trésor. On s'attendait à ce que les sous-ministres fassent preuve de la même diligence et appliquent les mêmes normes que le contrôleur, et qu'ils soient personnellement responsables et imputables en qualité de gestionnaires de leur ministère.

### Désaccord au sujet de l'imputabilité du sous-ministre devant le Comité des comptes publics

Quelle qu'ait pu être l'intention de la Commission Glassco et du gouvernement, il fut rapidement évident qu'abolir le poste de contrôleur du Trésor en confiant ses responsabilités aux sous-ministres n'avait pas assuré la qualité de la gestion financière. En 1976, le vérificateur général conclut que la gestion et le contrôle des finances au sein du gouvernement fédéral étaient inadéquats. « Le Parlement — et même le gouvernement — a perdu ou est sur le point de perdre le contrôle réel des finances publiques », disait-il dans son rapport<sup>13</sup>.

En réponse, le gouvernement mit sur pied une Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, présidée par Allen Lambert. En 1978, avant le dépôt du rapport de la Commission Lambert, le

gouvernement créa un nouveau Bureau du contrôleur général du Trésor pour donner suite à une recommandation du vérificateur général. Le nouveau contrôleur général ne détenait pas les mêmes responsabilités que son prédécesseur en matière de contrôle des dépenses. Son rôle consistait à faire rapport au Conseil du Trésor sur des questions générales de gestion financière, telles que l'évaluation des programmes et la vérification interne, et à renforcer les compétences des agents financiers des ministères.

Au niveau des organismes centraux, la Commission Lambert recommanda en 1979 que le gouvernement renforce sa supervision de la gestion financière des ministères en faisant du Conseil du Trésor un « conseil de gestion » qui constituerait le point focal unique de la gestion centrale du gouvernement fédéral<sup>14</sup>.

Au palier ministériel, la Commission Lambert conclut que « la qualité actuelle de la gestion dans le gouvernement est loin de répondre à des normes acceptables » et que « le système actuel [est] caractérisé par la confusion et l'éparpillement des responsabilités » au niveau de l'administration<sup>15</sup>. Elle affirma qu'il fallait améliorer le rendement des sous-ministres en matière de gestion afin de rehausser l'efficacité et l'efficacé de l'administration ministérielle : « L'imputabilité de la gestion des ministères doit être concentrée dans la fonction de sous-ministre »<sup>16</sup>. Les sous-ministres, dit-elle, « ne sont pas tenus régulièrement imputables, de façon systématique et cohérente, en ce qui a trait à la gestion des programmes et à l'administration du ministère »<sup>17</sup> et il n'y a « vraiment aucune raison pour que les sous-ministres ne puissent être tenus responsables de leur gestion. En fait, les sous-ministres *veulent* en être tenus responsables »<sup>18</sup>.

La Commission Lambert craignait que la séparation de la responsabilité et de l'imputabilité entre le sous-ministre et le sous-ministre ne soit pas assez claire. Lors d'entrevues avec des sous-ministres, elle avait constaté que ceux-ci estimaient que les ministres détenaient la

responsabilité de la gestion des ministères, alors que les ministres pensaient le contraire. On se trouvait ainsi dans une situation de « déni mutuel plausible » qu'il fallait changer. Le changement proposé par la Commission fut d'attribuer la responsabilité de la gestion aux sous-ministres et d'exiger qu'ils rendent compte de leur exercice de cette responsabilité à la fois au gouvernement et devant les comités parlementaires. La Commission recommanda que le sous-ministre soit :

tenu de rendre compte directement de l'exercice des responsabilités qui lui ont été confiées et déléguées au comité parlementaire le plus immédiatement concerné par le rendement administratif, le Comité des comptes publics.<sup>19</sup>

La Commission Lambert pensait qu'attribuer ce devoir d'imputabilité aux sous-ministres devant le Comité des comptes publics remplacerait « le mythe par la réalité », éliminerait la confusion existant au sujet de la reddition de comptes sur l'administration et renforcerait la responsabilité ministérielle<sup>20</sup>. En formulant cette recommandation, elle avait pris soin de ne pas proposer que les sous-ministres soient tenus de rendre des comptes devant le Comité des comptes publics d'une manière qui permettrait à ce dernier de les punir, de les récompenser ou de leur donner des ordres. Elle voulait simplement que les sous-ministres, titulaires de vastes pouvoirs de gestion, comparaissent de plein droit devant le Comité pour expliquer et défendre les décisions qu'ils avaient prises dans leurs propres domaines de responsabilité<sup>21</sup>.

Le gouvernement rejeta cette proposition. Considérant qu'il y avait une distinction entre « l'imputabilité » des ministres devant le Parlement et « l'obligation de s'expliquer » des sous-ministres, il déclara que seuls les ministres pouvaient être tenus de rendre des comptes devant le Parlement. En comparaisant devant les comités parlementaires, les sous-ministres ne pouvaient donner d'explications qu'au nom de leur ministre. Depuis lors, le gouvernement continue d'affirmer que, même si le Parlement attribue des responsabilités particulières aux sous-

ministres dans certains domaines par le truchement de textes de loi, cela n'engendre pas une relation d'imputabilité entre les sous-ministres et le Parlement. À son avis, « les ministres doivent également rendre compte de l'exercice du pouvoir par le sous-ministre, que ce pouvoir soit délégué par le ministre ou attribué directement au sous-ministre par la loi. Même si des responsabilités peuvent, et doivent souvent en fait, être déléguées, ce n'est pas le cas de l'obligation ministérielle de rendre compte »<sup>22</sup>. Le gouvernement n'a jamais expliqué comment cette conclusion que l'obligation ministérielle de rendre compte ne peut être déléguée justifie son affirmation que les ministres sont tenus de rendre compte de responsabilités législatives et autres des sous-ministres qu'eux-mêmes, ministres, ne possèdent pas.

En 1985, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes conclut que « la doctrine de la responsabilité ministérielle [pour tout ce qui se fait dans le ministère] limite la responsabilité de celui qui devrait être tenu responsable, à savoir le plus haut fonctionnaire du ministère »<sup>23</sup>.

Dans son rapport de novembre 2003 au Parlement, la vérificatrice générale aborde la question de la responsabilité et de l'imputabilité des ministres. Elle constate que, dans ses *Lignes directrices pour les comités des comptes publics du Canada*, le Conseil canadien des comités des comptes publics affirme que « le Comité des comptes publics devrait tenir les fonctionnaires responsables de l'exécution de leurs devoirs administratifs et des activités de mise en œuvre qui leur ont été déléguées. Il est donc de mise que ces personnes soient tenues responsables de leurs décisions et de leurs actes et il n'est pas acceptable qu'elles se réfugient derrière le principe de la responsabilité ministérielle lorsqu'on leur demande de rendre compte de leurs décisions et de leurs actes »<sup>24</sup>. Elle conclut qu'il est nécessaire de « dissiper cette ambiguïté » dans les documents produits par le gouvernement et dit que « le Parlement voudra peut-être réexaminer le *Guide du ministre et du secrétaire d'État* et le *Guide du sous-ministre* »<sup>25</sup>.

En 2005, à la fin de son enquête sur la question des commandites, le Comité des comptes publics, tout comme la vérificatrice générale, conclut que la position du gouvernement est ambiguë. Il ne lui a pas été possible de déterminer qui, du ministre ou du sous-ministre, avait le devoir de veiller à ce que l'administration du Programme de commandites respecte des normes acceptables :

Les ambiguïtés dans la doctrine [de responsabilité ministérielle], qui étaient peut-être tolérables dans le passé, incitent maintenant les responsables à se soustraire à leur obligation de rendre des comptes, comme le Programme des commandites en témoigne si clairement et si tristement. Il est donc question, non pas d'abandonner la doctrine de l'obligation ministérielle de rendre des comptes dans son ensemble, mais plutôt de la réaffirmer et de préciser et de clarifier son interprétation et son application pour qu'elle continue d'être pertinente et utile à notre système de gouvernement.<sup>26</sup>

Afin de clarifier la responsabilité et l'imputabilité, le Comité recommanda que « les sous-ministres soient tenus de rendre des comptes sur leur rendement, dans l'exercice de leurs fonctions et des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi, devant le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes »<sup>27</sup>.

Le gouvernement rejeta la recommandation du Comité des comptes publics ainsi que la conclusion de la vérificatrice générale et du Comité voulant que le système d'imputabilité des sous-ministres était ambigu :

Il ne l'est pas [ambigu] — les ministres sont responsables de la gestion et de l'orientation globales de leur ministère devant le Parlement, et ce, en matière de politique et d'administration, de mesures prises par des ministres ou par des fonctionnaires non élus sous l'autorité des ministres ou les pouvoirs qui leur sont conférés directement.<sup>28</sup>

De même, dit le gouvernement, il n'y a aucune ambiguïté en ce qui concerne l'imputabilité des sous-ministres :

Les sous-ministres relèvent de leur ministre (et en bout de ligne, du Premier ministre par l'entremise du greffier du Conseil privé)... Même lorsque les hauts fonctionnaires soutiennent l'obligation de rendre des comptes des ministres en fournissant de l'information publiquement, comme lorsqu'ils comparaissent devant les comités parlementaires, ils le font au nom de leur ministre.<sup>29</sup>

Le sous-ministre, conclut le gouvernement, « ne relève pas directement du Parlement »<sup>30</sup>.

Malgré le rejet des propositions du Comité des comptes publics par le gouvernement, la Chambre des communes approuva en novembre 2005 une motion d'adoption du 10<sup>e</sup> rapport du Comité. En juin 2005, le Comité sénatorial permanent des Finances nationales entreprit une enquête sur la responsabilité et l'imputabilité respectives des ministres et des hauts fonctionnaires. Le Comité n'avait pas encore déposé son rapport lors de la dissolution du Parlement en novembre 2005 mais une majorité des témoins qu'il avait entendus s'était exprimée en faveur de l'imputabilité des sous-ministres devant le Comité des comptes publics.

En 2005, cela faisait 30 ans que cette question était sur le tapis, et elle fait partie du mandat confié à notre Commission en 2004. Le gouvernement continue de soutenir qu'il n'y a ni problème ni ambiguïté en ce qui concerne l'imputabilité des sous-ministres. Ses recommandations pour améliorer le système, exprimées dans ses propositions au Parlement et ses représentations devant la Commission<sup>31</sup>, sont fondées sur l'idée que les problèmes peuvent être réglés en apportant des ajustements d'ordre technique aux mécanismes internes de contrôle de la gestion financière et n'appellent pas de réexamen approfondi des questions fondamentales touchant l'imputabilité respective des ministres et des fonctionnaires devant le Parlement.

## La responsabilité et l'imputabilité des sous-ministres

La Commission Glassco n'avait pas reçu pour mandat de se pencher sur le rôle du Parlement et elle ne proposa aucune réforme à ce sujet. La Commission Lambert, quant à elle, était invitée à se pencher sur l'imputabilité devant le Parlement, ce qu'elle fit, mais le gouvernement ne tint aucun compte de sa recommandation voulant que les sous-ministres soient tenus de rendre compte de leur gestion devant le Comité des comptes publics. À cette époque, c'est-à-dire à la fin des années 1970, le Comité des comptes publics était devenu plus actif et plus vigilant que pendant la décennie précédente. Après le Rapport Lambert, le gouvernement campa fermement sur sa position que les sous-ministres n'ont de comptes à rendre, sur le plan interne, qu'à leur ministre, au Premier ministre et au greffier du Conseil privé, et que toute imputabilité devant le Parlement, même pour les questions relevant de la responsabilité propre des sous-ministres, est nécessairement assurée par les ministres.

Le gouvernement utilisa deux arguments pour justifier sa position. Premièrement, il affirma que « l'obligation *officielle* et *directe* qui incombe aux fonctionnaires de rendre compte au Parlement des questions administratives aurait pour effet de diviser la responsabilité des ministres »<sup>32</sup>. Ceci fut interprété comme l'indication que la Commission Lambert avait recommandé que le Comité des comptes publics devrait détenir le pouvoir de donner des récompenses, des punitions ou des ordres aux sous-ministres mais, comme nous l'avons indiqué, ce n'est pas ce qu'elle avait recommandé ni ce qu'elle avait envisagé; elle avait simplement proposé que les sous-ministres comparaissent devant le Comité des comptes publics en qualité de détenteurs de pouvoirs de plein droit, pas au nom de leur ministre.

Deuxièmement, le gouvernement affirma que la séparation entre l'administration et l'élaboration des politiques appelée par la Commission Lambert était « artificielle » et « nécessiterait la mise en

place de pratiques constantes quant aux questions dont les ministres, plutôt que les fonctionnaires, seraient responsables »<sup>33</sup>. Évidemment, l'établissement d'une ligne de démarcation claire entre la responsabilité et l'imputabilité respectives des ministres et des sous-ministres était précisément ce que la Commission Lambert jugeait essentiel pour une bonne administration financière. Le Parlement, dit le gouvernement, « tend à ne pas reconnaître cette séparation officieuse entre l'obligation de rendre compte des fonctionnaires et celle des ministres, pour la bonne raison que les ministres sont constitutionnellement responsables et que l'étendue de leur responsabilité est déterminée par la conjoncture politique »<sup>34</sup>.

En formulant cet argument, le gouvernement n'avait pas demandé au Parlement quelle était sa préférence. Or, le Parlement l'exprima plus tard, à deux occasions, c'est-à-dire dans le rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, en 1985, et dans le 10<sup>e</sup> rapport du Comité des comptes publics, en 2005. Ces deux comités exprimèrent le vif désir des députés de tous les partis que la responsabilité et l'imputabilité respectives des ministres et des sous-ministres devant le Comité des comptes publics soient clairement séparées.

Depuis lors, le gouvernement a avancé d'autres arguments contre la proposition de réforme de la responsabilité et de l'imputabilité des sous-ministres. Il a récemment soutenu que tous les processus d'imputabilité devant le Parlement impliquent « la politique partisane. Le Parlement et son appareil sont essentiellement *politiques* »<sup>35</sup>. Par conséquent, si toute l'imputabilité devant le Parlement est affaire de partisanerie politique, les ministres, en qualité de chefs politiques des ministères, doivent être les seules personnes à rendre des comptes devant les comités parlementaires. Cet argument exprime peut-être fort bien la thèse du gouvernement sur ce que devrait être l'imputabilité devant le Parlement mais il ne reflète pas exactement les principes constitutionnels ni la réalité actuelle de l'imputabilité devant le Parlement. La partisanerie politique

n'est qu'un aspect de l'action parlementaire et de la reddition de comptes devant le Parlement. Elle est loin d'être universellement présente dans les comités parlementaires.

Le gouvernement explique son interprétation de l'imputabilité devant le Parlement en faisant une distinction entre *l'imputabilité* (*accountability* — « responsabilisation » dans le document du Secrétariat du Conseil du Trésor) et *l'obligation de s'expliquer* (*answerability*) des hauts fonctionnaires. Son affirmation que les ministres doivent rendre compte de la manière dont les sous-ministres exercent leurs pouvoirs contredit ses propres définitions de responsabilité, responsabilisation et obligation de s'expliquer. Selon ces définitions, une personne ne peut être tenue de rendre compte que des choses dont elle est responsable. Si c'est vrai, on ne peut obliger les ministres à rendre compte des questions qui relèvent des pouvoirs législatifs et autres des sous-ministres, pas des ministres. En contrepartie, on ne peut obliger les sous-ministres à rendre compte de ces questions au nom des ministres puisque ces derniers ne détiennent ni les pouvoirs ni la responsabilité à leur égard. Le seul rôle que peuvent jouer les sous-ministres devant le Comité des comptes publics, au sujet des choses qui relèvent de leur propre responsabilité, est de rendre compte de ces choses.

Lors de l'une de ses tables rondes, la Commission a été informée qu'un ancien greffier du Conseil privé avait adressé au Conseil du Trésor des réserves sur les définitions de responsabilité, responsabilisation et obligation de s'expliquer avancées par le gouvernement, et avait donné son point de vue sur l'imputabilité respective des ministres et des sous-ministres. Un représentant du Conseil du Trésor lui avait alors répondu que la responsabilité que possède un ministre en vertu des lois ministérielles « prime » sur la responsabilité que possède un sous-ministre au titre de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Dans le même ordre d'idées, le Conseil du Trésor a récemment déclaré que :

L'autorité et le devoir d'agir peuvent être conférés aux fonctionnaires, mais non pas la responsabilité au sens politique ou constitutionnel. Les sous-ministres doivent rendre compte de leurs actes au quotidien principalement à leurs ministres et, par l'intermédiaire du greffier, au premier ministre, et non au Parlement. C'est ainsi que le prévoit la *Loi d'interprétation*, qui s'inspire de la législation ministérielle pour énoncer que le sous-ministre peut exercer l'autorité au nom de son ministre, sauf pour établir des règlements. Cette interprétation législative rend explicite la responsabilité légale des sous-ministres envers leurs ministres, laquelle est implicite dans les lois ministérielles.<sup>36</sup>

La Commission estime que cet argument ne tient pas. Aucun principe juridique ne permet qu'une loi prime sur une autre, à moins que cela ne soit clairement énoncé dans un texte législatif. Les ministres ne peuvent être tenus de rendre compte des actes exécutés par leurs sous-ministres au titre de leurs propres pouvoirs, pas plus qu'ils ne peuvent être tenus de rendre compte des actes exécutés par les offices, commissions et sociétés indépendantes au titre des pouvoirs qu'ils détiennent de plein droit.

Les responsabilités législatives et autres attribuées explicitement aux sous-ministres leur appartiennent personnellement. Les sous-ministres ne peuvent les déléguer vers le haut à leur ministre, ni vers le bas à leurs subalternes. L'imputabilité correspondante appartient au sous-ministre, et à lui seul.

La thèse du gouvernement voulant que les sous-ministres n'ont aucune relation d'imputabilité avec le Parlement et que les ministres sont imputables de tous les actes exécutés par les sous-ministres en vertu de leurs propres pouvoirs brouille des relations qui sont claires dans les lois. Elle empêche les sous-ministres, en qualité de hauts fonctionnaires et de gestionnaires des ministères, de rendre des comptes

devant le Comité des comptes publics à titre de détenteurs de la responsabilité législative.

**Recommandation 4 :** Afin d'éliminer la confusion entre la responsabilité et l'imputabilité respectives des ministres et des fonctionnaires, le gouvernement devrait modifier ses politiques et ses publications pour reconnaître et déclarer explicitement que les sous-ministres et les hauts fonctionnaires qui détiennent une responsabilité législative sont tenus de rendre compte de plein droit devant le Comité des comptes publics de l'exercice de leurs fonctions législatives et de leurs fonctions déléguées.

### Règles concernant la comparution des sous-ministres devant les comités parlementaires

Certaines des règles fondamentales régissant la comparution des sous-ministres devant les comités parlementaires sont bien établies. En qualité de fonctionnaires, les sous-ministres ne comparaissent pas devant les comités parlementaires à titre de politiciens. De même, en qualité de fonctionnaires, ils ne s'immiscent pas dans les questions et discussions de politique politicienne, et cette distinction est abondamment explicitée dans les règles régissant leur comparution devant les comités parlementaires. Ils se présentent devant les comités parlementaires pour répondre à des questions et fournir des informations au nom de leur ministre<sup>37</sup>. Ils peuvent être appelés à expliquer les politiques de leur ministère en fournissant des informations détaillées. Ils ne sont pas là pour défendre ou critiquer les politiques ou décisions du gouvernement mais simplement pour informer. Ils n'interviennent pas dans les débats concernant des controverses politiques et ne discutent pas des avis confidentiels fournis à leur ministre, que ce soit sur les politiques ou sur l'administration. Ils ne présentent pas leur propre opinion sur les questions d'ordre politique ou autre.

Ces règles resteraient en vigueur en toutes circonstances, que le sous-ministre témoignant devant un comité parlementaire discute de questions qui relèvent de sa propre responsabilité ou de celle de son ministre. L'adoption de la recommandation de la Commission voulant que les sous-ministres comparaissent devant le Comité des comptes publics de plein droit signifie qu'ils auraient le droit de fournir les informations nécessaires pour défendre leurs actions, tant et aussi longtemps que cela ne transgresserait pas les règles de confidentialité. Peu de choses changeraient dans ce domaine, à part le facteur important que le Comité des comptes publics et le sous-ministre sauraient que le Comité a devant lui la personne qui détient la responsabilité et qui est imputable de plein droit et non pas une personne qui répond au nom d'une autre, le ministre.

La Commission suppose que le Conseil du Trésor et le Comité des comptes publics seront capables de collaborer pour préparer les règles devant régir la comparution des sous-ministres et des hauts fonctionnaires devant le Comité des comptes publics.

### Désaccord entre le ministre et le sous-ministre

Les règles sont moins claires dans deux autres cas : premièrement, en ce qui concerne la procédure à suivre quand un ministre et son sous-ministre sont en désaccord sur une décision à prendre; deuxièmement, en ce qui concerne la portée des pouvoirs et responsabilités que possède le sous-ministre de plein droit.

Au sujet de la première question — la procédure à suivre quand un ministre et son sous-ministre sont en désaccord sur une décision à prendre — plusieurs solutions ont été proposées. Le Comité des comptes publics a recommandé que, lorsque le sous-ministre n'est pas d'accord avec le ministre au sujet de l'administration et du fonctionnement de son ministère :

- 1 le sous-ministre doit informer le ministre de son désaccord avec la décision proposée par le ministre;
- 2 si le ministre veut maintenir sa décision, le sous-ministre doit exposer ses objections dans une lettre adressée au ministre, en indiquant ses raisons et son devoir d'informer à la fois le vérificateur général du Canada et le contrôleur général du Canada;
- 3 si le ministre veut toujours aller de l'avant, il doit en donner l'ordre par écrit au sous-ministre;
- 4 si le sous-ministre reçoit l'ordre par écrit, il doit envoyer des copies de la correspondance pertinente à la fois au vérificateur général du Canada et au contrôleur général du Canada.<sup>38</sup>

Cette procédure s'inspire de celle qui est suivie en Grande-Bretagne.

Le Conseil du Trésor préfère une procédure différente. Si le sous-ministre et le ministre ne s'entendent pas sur une décision envisagée au sujet de questions financières, le litige sera renvoyé devant le Conseil du Trésor, qui prendra la décision. Par souci de transparence et d'ouverture, les documents relatifs à la décision seront adressés au vérificateur général<sup>39</sup>. Cette procédure garantirait que le ministre a le dernier mot et en assume la responsabilité.

Dans une étude de 2005, Peter Aucoin et Mark D. Jarvis concluent que les tentatives déployées par le gouvernement pour faire une distinction entre l'imputabilité des ministres et l'obligation de s'expliquer des sous-ministres ont engendré de la confusion, et que l'on devrait accepter que les sous-ministres sont imputables devant les comités parlementaires. À leur avis, aucun mécanisme n'est nécessaire pour permettre à un ministre d'imposer sa décision à son sous-ministre, et le Canada n'a pas à adopter la pratique britannique consistant à exiger des ordres par écrit du ministre, comme le recommande le Comité des comptes publics :

Une telle procédure, au Canada, aurait sûrement pour effet d'instaurer la méfiance entre un ministre et un sous-ministre, et réduirait les possibilités de collaboration en ce qui a trait à la direction et à la gestion d'un ministère... Quoi qu'il en soit, lorsqu'une intervention proposée relève des pouvoirs et responsabilités d'un sous-ministre et que ce sous-ministre ne veut pas approuver cette intervention, il devrait, à notre avis, informer son ministre qu'il n'approuvera pas cette intervention ou qu'il n'en prendra pas personnellement la responsabilité devant un comité parlementaire. Un sous-ministre devrait avoir la volonté et la capacité de faire la distinction entre une proposition acceptable et une proposition qui dépasse le cadre d'une saine administration publique. On ne devrait pas lui permettre de se soustraire à ses responsabilités en envoyant au Comité des comptes publics et au vérificateur général une note alléguant qu'il n'avait pas d'autre choix.<sup>40</sup>

Contrairement au Comité des comptes publics et au Conseil du Trésor, Aucoin et Jarvis ne croient pas qu'une procédure d'exception soit nécessaire. Ils estiment que les devoirs législatifs du sous-ministre sont clairs et explicites et qu'il n'y aura pas de situation où un ministre aura légitimement à imposer sa décision à son sous-ministre.

Quelle que soit la méthode choisie pour résoudre les désaccords entre les ministres et les sous-ministres, elle devra respecter les trois principes constitutionnels fondamentaux que sont la suprématie du Parlement, la règle de droit et la responsabilité ministérielle. La méthode devra être conforme aux intérêts et responsabilités du gouvernement et du Parlement. Tous les deux partagent la responsabilité d'appliquer la doctrine de responsabilité ministérielle.

La Commission pense qu'une procédure officielle est nécessaire pour résoudre les désaccords susceptibles d'apparaître quand un sous-ministre pense qu'une mesure envisagée par son ministre va à l'encontre

de ses responsabilités législatives. De tels conflits sont inévitables. Le but des lois n'est pas toujours clair et peut devenir un objet de controverse. De plus, il peut arriver que l'interprétation de l'intérêt public général et de l'intérêt national par un ministre et par le Cabinet appelle une intervention qui, au niveau du ministère, ne répond pas aux normes d'économie ou d'efficience, par exemple. Il y a deux principes à respecter si l'on veut adopter une procédure de règlement des désaccords entre les ministres et les sous-ministres. Premièrement, la procédure doit être conforme au principe de responsabilité ministérielle. Deuxièmement, elle ne doit pas forcer les sous-ministres à assumer la responsabilité et à rendre compte de décisions auxquelles ils se sont opposés et qui, pensent-ils, les obligent ou obligent leur ministère à transgresser les règles ou les lois. Le ministre doit avoir le droit de prendre la décision ultime, mais seulement dans le cadre d'une procédure sauvegardant le devoir du sous-ministre d'obéir aux lois et aux règles établies.

Le gouvernement soutient que cette procédure existe déjà :

Il se peut qu'à l'occasion des différends surviennent entre les ministres et les sous-ministres, lesquels ne peuvent rapidement se résoudre du seul point de vue de la légalité. ... Parfois, il est possible de régler le différend avec l'aide du greffier du Conseil privé ou du Premier ministre et de ses conseillers principaux. Si le sous-ministre ne souscrit pas à la décision finale, il peut toujours démissionner plutôt que de mettre en œuvre la décision du ministre.<sup>41</sup>

La Commission n'est pas convaincue que cette procédure soit une solution juste ou acceptable du problème. Premièrement, elle suppose que la solution proposée par le greffier, ou semblant émaner du greffier, répondra aux exigences de la loi et aux normes d'éthique. Or, durant son enquête sur le Programme de commandites, la Commission a

constaté que ce postulat peut être douteux, autant que celui voulant que les sous-ministres choisissent de se prévaloir de cette procédure. Deuxièmement, elle suppose que le greffier ou le Premier ministre donnera des ordres adéquats directement au sous-ministre, alors que celui-ci est au service du ministre et agit sous son autorité. Il se peut fort bien que les conseillers du cabinet du Premier ministre souhaitent donner leur avis au sous-ministre, mais ce ne devrait être qu'un avis, pas un ordre. Troisièmement, la seule alternative qui est offerte au sous-ministre qui estime avoir reçu un ordre répréhensible est de se soumettre ou de se démettre. La Commission ne pense pas que cette alternative, qui oblige le sous-ministre à risquer de transgresser son devoir législatif ou éthique ou à se faire hara-kiri professionnellement, soit appropriée pour garantir la probité. Rien ne devrait empêcher un sous-ministre de discuter de ses préoccupations avec le greffier du Conseil privé ou avec le Secrétaire du Conseil du trésor s'il a des réserves au sujet d'une mesure envisagée par son ministre. Rien ne devrait non plus dissuader un ministre de discuter d'une telle question controversée avec ses collègues ministériels, le greffier du Conseil privé, voire le Premier ministre<sup>42</sup>. Dans la plupart des cas, ces discussions déboucheront sur une solution convenant aux deux parties. Sinon, le devoir du sous-ministre est de suivre les ordres clairs de son ministre.

Dans les cas extrêmes où le différend ne peut pas être réglé et où le sous-ministre est obligé de mettre en œuvre une décision du ministre qu'il conteste pour des raisons d'ordre légal ou éthique, la Commission estime que le sous-ministre devrait avoir la possibilité de consigner son désaccord en envoyant la correspondance et la documentation pertinentes au contrôleur général, du Secrétariat du Conseil du trésor, pour qu'elles puissent être examinées par le vérificateur général dans le cadre de son travail de vérification.

**Recommandation 5 :** Le gouvernement devrait instaurer une procédure officielle permettant à un ministre de passer outre à l'objection d'un sous-ministre au sujet d'une décision qu'il envisage dans un domaine au sujet duquel le sous-ministre détient des pouvoirs législatifs ou délégués. La décision du ministre devrait être enregistrée dans une correspondance que le sous-ministre transmettra au contrôleur général, du Secrétariat du Conseil du Trésor, où elle pourra être examinée par le Bureau du vérificateur général.

### Rétablir l'importance des fonctions administratives

La Commission Lambert avait constaté que la voie royale pour faire carrière dans la fonction publique était celle de l'élaboration des politiques, et que bon nombre de sous-ministres pensaient que l'on n'accordait pas assez d'importance aux compétences administratives quand on faisait des nominations<sup>43</sup>. Les sous-ministres classaient les responsabilités de gestion au troisième rang de leurs priorités, voire plus bas, après dispenser un appui au ministre et s'assurer que le ministère s'aligne sur le programme du gouvernement. La Commission Lambert avait conclu que l'importance attachée à l'élaboration des politiques, accompagnée d'une baisse d'importance des questions administratives, avait fait tomber la qualité de la gestion dans les ministères en dessous des normes acceptables.

Dans l'étude qu'il a réalisée pour notre Commission, le professeur Jacques Bourgault constate que cette attitude n'a pas changé 26 ans après le dépôt du rapport de la Commission Lambert<sup>44</sup>. La Commission Lambert avait constaté que les compétences en gestion ne semblaient pas revêtir plus d'importance aux yeux des sous-ministres qu'aux yeux de ceux qui les nomment et évaluent leur rendement. L'élaboration des politiques est considérée comme un effort collectif de coopération au niveau des sous-ministres, et ces derniers ont tendance à y consacrer plus de temps et d'attention qu'à la gestion de leur ministère.

Nous avons déjà dit qu'il est nécessaire de changer la culture pour faire en sorte que la gestion du gouvernement du Canada atteigne des normes acceptables. La culture administrative n'est pas une chose qui peut changer toute seule, ni par des vœux pieux ou par des commandements. Si l'on veut transformer la culture de la fonction publique pour que la régularité, le bien-fondé et la bonne gestion deviennent des critères plus prioritaires, de manière générale, il faudra que la fonction publique, notamment ceux qui la dirigent sur le plan administratif, accorde plus de priorité aux compétences en gestion. Rendre les sous-ministres publiquement imputables de leur gestion devant le Comité des comptes publics les encouragera à attacher plus d'importance à leurs fonctions de gestion. Par contrecoup, ce changement encouragera les fonctionnaires subalternes à prêter eux aussi plus d'attention à la qualité de la gestion.

L'imputabilité, disait la Commission Lambert, « est la principale garantie contre l'abus du pouvoir délégué et l'assurance que ce pouvoir servira à réaliser les objectifs nationaux généralement acceptés avec la plus grande efficience, la plus grande efficacité, la plus grande probité et la plus grande prudence possibles »<sup>45</sup>. Cette conclusion décrit le genre de problème constaté dans le Programme de commandites aussi exactement qu'elle décrivait la situation qui régnait un quart de siècle plus tôt. La solution reste la même : convaincre les gestionnaires de se concentrer sur la bonne gestion.

### La permanence du poste

Bons nombre d'observateurs ont exprimé des préoccupations sur le fait que les sous-ministres restent peu de temps dans le même poste. La Commission Lambert avait constaté en juin 1978 qu'un sous-ministre passait en moyenne un an et demi dans le même poste<sup>46</sup>. Elle considérait que c'était beaucoup trop court et avait recommandé que, lors de sa nomination, un sous-ministre puisse s'attendre à « demeurer au sein du même ministère pendant une période de trois à cinq ans »<sup>47</sup>.

Dix ans plus tard, Gordon Osbaldeston, un ex-greffier du Conseil privé, constatait que la durée moyenne des nominations, en 1987, était de deux ans; un peu plus de 10 % seulement des sous-ministres avaient passé plus de trois ans dans leur ministère<sup>48</sup>. M. Osbaldeston avait conclu que:

[Traduction]

Bien souvent, les sous-ministres ne connaissent pas leur ministère aussi bien qu'ils le devraient... Ils ont rarement une connaissance approfondie du ministère où ils sont nommés et ils ni restent pas beaucoup plus longtemps que leur ministre. Il leur est donc de plus en plus difficile d'assurer le leadership et la direction dont leur ministère a besoin.<sup>49</sup>

Il avait donc recommandé que le gouvernement fédéral « se fixe un objectif de trois ans comme durée minimum du mandat d'un sous-ministre dans un ministère »<sup>50</sup>. De même, en 2005, le Comité des comptes publics a recommandé « que le gouvernement s'efforce de maintenir les sous-ministres en poste pendant trois ans au moins »<sup>51</sup>.

La Commission réitère ces préoccupations. Nos études montrent que la durée du mandat des sous-ministres canadiens est courte par rapport à celle de leurs équivalents des autres pays industrialisés<sup>52</sup>. Néanmoins, le gouvernement a rejeté la recommandation pertinente du Comité des comptes publics :

La nomination des sous-ministres repose sur les besoins opérationnels et politiques du gouvernement. La durée du mandat d'un sous-ministre à un poste ne diminue en rien son obligation de rendre des comptes et sa responsabilité. Les sous-ministres sont des leaders forts dotés d'une longue expérience et d'une grande expertise, et ils doivent toujours rendre compte du rendement de leur ministère, peu importe la durée de leur affectation. Toutefois,

le gouvernement met tout en œuvre pour qu'ils demeurent en poste un certain nombre d'années pour assurer la stabilité et la continuité au sein de l'organisme. Un examen des affectations sous-ministérielles qui ont eu lieu ces dix dernières années a permis de découvrir que les sous-ministres sont restés en poste presque trois ans et demi en moyenne pendant cette période.<sup>53</sup>

Dans un autre document, toutefois, le Conseil du Trésor admet que, selon les personnes consultées pour son étude des responsabilités et responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires :

La durée du mandat de certains cadres supérieurs suscitait également des préoccupations. Bien que la moyenne du mandat d'un sous-ministre soit de trois années et demie, beaucoup de sous-ministres occupaient leur poste moins longtemps. On se demandait s'ils disposaient d'assez de temps pour mener à terme d'importantes initiatives de gestion. Dans ce contexte, on a soulevé la question des compétences de base attendues des sous-ministres et on s'est demandé si suffisamment d'accent était mis sur les domaines de la gestion et de l'administration au moment de leur sélection. On a jugé extrêmement important le maintien du statut professionnel et non partisan de tous les fonctionnaires, en particulier celui des sous-ministres, dans le cadre du processus de nomination et ce, à tous les niveaux.<sup>54</sup>

La Commission estime qu'une période de trois ans et demi est insuffisante pour permettre à un sous-ministre de maîtriser les programmes, les politiques et l'administration de son ministère, d'exercer un contrôle efficace sur sa gestion, et d'assurer que ses projets d'innovation sont menés à bien — autrement dit, pour vivre avec les conséquences de ses décisions. Le même problème de mandat trop court existe pour les sous-ministres adjoints.

**Recommandation 6 :** Le gouvernement devrait avoir pour politique de nommer les sous-ministres et les hauts fonctionnaires pour un minimum de trois ans, étant entendu que la durée normale de leur mandat devrait être d'au moins cinq ans. Dans les cas où il serait absolument nécessaire de déroger à cette politique, le gouvernement devrait être tenu de se justifier publiquement. Le gouvernement devrait prendre des mesures pour appliquer la même politique aux sous-ministres adjoints.

## Notes du cinquième chapitre

- 
- <sup>1</sup> LRC 1985, ch. I-21.
  - <sup>2</sup> LRC 1985, ch. F-11.
  - <sup>3</sup> Conseil du Trésor, *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, Rapport au Parlement, 2005, p. 32-33. Voir aussi la note 51, p. 45.
  - <sup>4</sup> Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Réponse du gouvernement au dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, 17 août 2005.
  - <sup>5</sup> Voir *Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques, la Loi sur l'École de la fonction publique du Canada et la Loi sur les langues officielles* LC 2005, ch. 15.
  - <sup>6</sup> Cette description de l'évolution des responsabilités des sous-ministres s'inspire de l'histoire de l'évolution de la gestion financière au sein du gouvernement du Canada préparée par le Conseil du Trésor, Pièce P-10, partie II.
  - <sup>7</sup> *Ibid.*, par. 10-11
  - <sup>8</sup> Canada, Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, *Rapport*, 5 volumes (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1962).
  - <sup>9</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 47.
  - <sup>10</sup> Pièce P-10, par. 14.
  - <sup>11</sup> *Ibid.*, par. 13-16.
  - <sup>12</sup> LC 2003, ch. 22.
  - <sup>13</sup> Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes pour l'année financière se terminant le 31 mars 1976* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services, 1976).
  - <sup>14</sup> Canada, Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services, 1979), p. 121-168.
  - <sup>15</sup> *Ibid.*, p. 203 et 216.
  - <sup>16</sup> *Ibid.*, p. 206.
  - <sup>17</sup> *Ibid.*, p. 216.
  - <sup>18</sup> *Ibid.*, p. 215 (italiques dans l'original).
  - <sup>19</sup> *Ibid.*, p. 216.
  - <sup>20</sup> *Ibid.*, p. 60.
  - <sup>21</sup> Cette présentation des recommandations de la Commission Lambert s'inspire d'entrevues réalisées avec J.E. Hodgetts, l'un des commissaires de la Commission Lambert.
  - <sup>22</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, p. 12.
  - <sup>23</sup> Canada, Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, *Rapport*, juin 1985, p. 20-21
  - <sup>24</sup> Cité dans Canada, Bureau du vérificateur général du Canada, Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, novembre 2003 : *La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement*, par. 2.40 [chapitre 2].

- <sup>25</sup> Ibid., par. 2.45 [chapitre 2].
- <sup>26</sup> Canada, Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : Obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, 10<sup>e</sup> rapport, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, mai 2005, sous « Conclusions et recommandations ».
- <sup>27</sup> Ibid., deuxième recommandation sous « Conclusions et recommandations ».
- <sup>28</sup> Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Réponse du gouvernement au dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, 17 août 2005.
- <sup>29</sup> Ibid.
- <sup>30</sup> Ibid.
- <sup>31</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens, et L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement*, octobre 2005.
- <sup>32</sup> Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*, au chapitre « Les agents de la comptabilité » (italiques dans l'original).
- <sup>33</sup> Ibid.
- <sup>34</sup> Ibid.
- <sup>35</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, p. 5.
- <sup>36</sup> Ibid., p. 26.
- <sup>37</sup> Le rôle des sous-ministres devant les comités parlementaires est exposé en détail dans Canada, Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre* (2003).
- <sup>38</sup> Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : Obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, sous « Conclusions et recommandations ».
- <sup>39</sup> Canada, Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Témoignages*, n<sup>o</sup> 051, 1<sup>re</sup> session, 38<sup>e</sup> législature, 25 octobre 2005.
- <sup>40</sup> Peter Aucoin et Mark D. Jarvis, *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform* (Ottawa : École de la fonction publique du Canada, 2005), p. 89.
- <sup>41</sup> *Représentations du Procureur général du Canada* devant la Commission, pièce P-474 (GG), par. 80-81.
- <sup>42</sup> L'importance de ces discussions ressort clairement de l'étude de James Ross Hurley, *La responsabilité, la reddition de comptes et le rôle des sous-ministres dans le Gouvernement du Canada*, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. III.
- <sup>43</sup> Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final*, p. 201-202 et 501-545.
- <sup>44</sup> Jacques Bourgault, *Le rôle du sous-ministre au gouvernement du Canada : sa responsabilité et sa reddition de comptes*, Commission d'enquête sur le programme de commandites, Études, vol. I.
- <sup>45</sup> Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final*, p. 21.
- <sup>46</sup> Ibid., p. 221.
- <sup>47</sup> Ibid., p. 223.
- <sup>48</sup> Gordon Osbaldeston, *Keeping Deputy Ministers Accountable* (Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1989), p. 140-146.
- <sup>49</sup> Ibid., p. 167.
- <sup>50</sup> Ibid., p. 177.

- <sup>51</sup> Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *La gouvernance dans la fonction publique du Canada* [sous "Conclusions et recommandations"].
- <sup>52</sup> Bourgault, *Le rôle du sous-ministre au gouvernement du Canada*, Peter Aucoin, *La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme*, Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. I; C.E.S. Franks, *Les responsabilités et obligations en traditionnelles respectives des ministres et des fonctionnaires : une étude du système britannique d'agents comptables et son applicabilité au Canada*, Études, vol. III.
- <sup>53</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Réponse du gouvernement au dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, 17 août 2005.
- <sup>54</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires — Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, p. 46-47.