



## **GUIDE DU SOUS-MINISTRE**

Canada 





## **GUIDE DU SOUS-MINISTRE**

**Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada**

Canada. Bureau du Conseil privé

Guide du sous-ministre

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit. : Guidance for Deputy Ministers.

Publ. aussi sur l'Internet.

ISBN 0-662-67436-7

No de cat. CP22-69/2003

1. Hauts fonctionnaires – Canada – Guides, manuels, etc.

2. Canada – Administration – Guides, manuels, etc.

I. Titre.

II. Titre : Guidance for Deputy Ministers.

JL95.C32 2003

321.8'043'0971

C2003-980196-9F

<http://www.pco-bcp.gc.ca>



© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2003

## GUIDE DU SOUS-MINISTRE

MESSAGE DU PREMIER MINISTRE .....	iii
<b>Avant-propos du greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet .....</b>	<b>v</b>
<b>I Le gouvernement responsable au Canada .....</b>	<b>1</b>
1. Responsabilité .....	1
2. Obligation de rendre compte et obligation de s'expliquer .....	3
<b>II Les responsabilités du sous-ministre .....</b>	<b>5</b>
1. Appuyer la responsabilité individuelle et collective du ministre .....	5
2. La gestion du ministère .....	7
a) Pouvoirs statutaires et autres .....	7
(i) <i>Finances et biens publics</i> .....	9
(ii) <i>Gestion du personnel</i> .....	10
(iii) <i>Langues officielles</i> .....	12
b) Valeurs et éthique .....	12
3. La gestion du portefeuille .....	13
4. Appuyer l'obligation ministérielle de rendre compte au Parlement .....	15
a) Parlementaires et caucus parlementaires .....	18
5. Organismes fournissant des rapports au Parlement .....	19
<b>III Les obligations de rendre compte du sous-ministre .....</b>	<b>21</b>
1. Obligations multiples de rendre compte .....	21
2. Obligation de rendre compte au Premier ministre .....	22
a) Le greffier du Conseil privé .....	22
b) Programme de gestion du rendement .....	23
3. Obligation de rendre compte au ministre .....	24
4. Obligation de régler les erreurs administratives .....	26
5. Obligation de rendre compte au Conseil du Trésor et à la Commission de la fonction publique .....	27



## MESSAGE DU PREMIER MINISTRE

La confiance des Canadiens dans leurs institutions publiques est essentielle à la démocratie. Le Canada a été bien servi par son système de gouvernement responsable en vertu duquel sont exercés les pouvoirs exécutifs par les ministres qui sont issus d'un groupe représentatif élu démocratiquement, et qui ont l'obligation de lui rendre des comptes. Les citoyens sont également bien servis par une fonction publique impartiale qui est nommée au mérite et dont l'excellence est reconnue dans le monde entier.

Les fonctionnaires mettent tout en œuvre afin que le Canada soit bien positionné sur la scène mondiale pour répondre aux urgences nationales et aux crises internationales, d'une part, et pour que les Canadiens jouissent de programmes sociaux, d'autre part. Leur travail à l'appui du gouvernement permet au Parlement de mettre en place les lois et les politiques qui favorisent la prospérité du pays. Le gouvernement doit pouvoir compter sur les conseils opportuns et impartiaux de la fonction publique. Sa capacité de servir les Canadiens en dépend. En leur qualité de chefs de file de la fonction publique et de gestionnaires des ministères, les sous-ministres jouent un rôle essentiel en garantissant l'excellence des services offerts aux Canadiens, en favorisant la prise de décisions judicieuses par les ministres et en faisant preuve de prudence dans la gestion des finances publiques. L'excellence et le professionnalisme dont font preuve ces hommes et femmes qui ont choisi de servir leur pays ont été d'un apport appréciable à la qualité de vie inégalée des Canadiens.

Le *Guide du ministre et du secrétaire d'État* énonce les principes relatifs à la responsabilisation ministérielle et aux responsabilités constitutionnelles, juridiques et éthiques des ministères pour assurer la bonne administration du gouvernement au Canada. Le *Guide du sous-ministre* vient compléter cette publication en clarifiant le rôle indispensable que celui-ci joue pour épauler les ministres et assurer la direction de la fonction publique dans sa mission d'aider les Canadiens à relever les défis du présent tout en se préparant pour ceux de l'avenir.

Le Premier ministre du Canada,

  
Jean Chrétien





## **Avant-propos du greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet**

### **La collectivité des sous-ministres : responsabilisation et leadership**

Le *Guide du sous-ministre* vise à clarifier le rôle des sous-ministres dans l'administration fédérale. Il s'inspire de deux publications du Bureau du Conseil privé, soit *La fonction de sous-ministre* (1987) et *Responsabilité constitutionnelle* (1993). Le présent document met tout d'abord en contexte les éléments clés d'un gouvernement responsable afin de permettre au lecteur de bien comprendre la responsabilité et l'obligation de rendre compte individuelles et collectives des ministres. Le guide précise ensuite les responsabilités des sous-ministres, ainsi que leurs obligations multiples de rendre des comptes.

Les défis du XXI<sup>e</sup> siècle n'attendent qu'à être relevés par les Canadiens et la fonction publique. Le gouvernement et la gestion publique ont évolué au diapason de l'évolution du pays. La capacité de la fonction publique de relever de nouveaux défis dépend non seulement de la diligence que les sous-ministres mettront à s'acquitter de leurs responsabilités, mais aussi du rôle de direction qu'ils joueront dans la création au sein de la fonction publique d'une culture de gestion axée sur l'excellence et sur l'obtention de résultats pour les Canadiens.

On attend des sous-ministres qu'ils accordent une importance particulière au leadership dont ils doivent faire preuve en matière de gestion des ressources humaines, et qu'ils fassent en sorte que les valeurs et l'éthique de la fonction publique deviennent partie intégrante du travail quotidien au sein du gouvernement. Le sous-ministre donne à son ministère une vision que partage l'ensemble de l'organisation et qui la guide. Il veille à mettre en place des gens compétents et un climat de travail sain, et à donner à son ministère les moyens nécessaires pour qu'il réussisse. Il doit également le doter de la capacité stratégique qui lui permettra de servir le ministre et de soutenir efficacement les priorités de l'ensemble du gouvernement.

Au sein de son ministère, le sous-ministre inspire la confiance et favorise un environnement organisationnel axé sur l'atteinte de résultats. Il met en place les conditions essentielles – cohérence à l'interne, discipline au sein du ministère et positionnement en vue de l'obtention des résultats stratégiques – pour que soient transmises efficacement les directives stratégiques et que l'on obtienne les résultats voulus à l'appui du programme du gouvernement. Dans le cours normal des choses, l'information sur les résultats obtenus est recueillie et sert à prendre les décisions au sein du ministère, et les rapports publics doivent être équilibrés, exacts et faciles à saisir. Le sous-ministre attribue les responsabilités et le pouvoirs en fonction des ressources et des capacités existantes. Il gère les ressources publiques en veillant à ce que le régime de contrôle du ministère soit intégré et efficace et à ce que ses principes sous-jacents soient clairs pour tout le personnel.

De par ses actions, le sous-ministre encourage l'initiative, l'innovation et l'apprentissage au sein de l'organisation. De concert avec son équipe de direction, il définit le contexte et les pratiques de la gestion dynamique du risque organisationnel. L'une de ses grandes préoccupations est d'améliorer constamment la prestation des services aux Canadiens et de bien tenir compte des points de vue de ces derniers dans l'élaboration des politiques et des programmes.

De façon plus générale, les sous-ministres assurent le leadership et la collaboration dans l'ensemble de la fonction publique. Ils veillent à ce que leur propre ministère contribue au respect des priorités pangouvernementales, comme l'utilisation des langues officielles dans les lieux de travail et la promotion de l'excellence par la diversité. Ils répondent collectivement de l'épanouissement de la fonction publique d'aujourd'hui et de demain.

Dans le cadre de leurs responsabilités, les sous-ministres peuvent déléguer certains pouvoirs, mais cela ne les décharge pas moins de leur obligation d'en rendre compte. Ils ont également pour tâche de créer un environnement propice à l'apprentissage permanent et d'établir un climat d'ouverture lorsqu'ils doivent régler les problèmes administratifs qui peuvent survenir. Lorsque des erreurs se produisent, les sous-ministres doivent se mettre promptement et ouvertement à la recherche des

causes et déterminer les mesures qui s'imposent afin d'empêcher que ces erreurs se reproduisent et d'améliorer les pratiques de gestion.

En s'acquittant de leurs obligations avec diligence, les sous-ministres permettent aux ministres de venir se présenter en tant que collectivité au Parlement et de lui demander les fonds nécessaires à la prestation des programmes et des services aux Canadiens. Les sous-ministres aident à assurer l'exécution de ces programmes conformément aux buts pour lesquels le Parlement donne son aval à pareilles dépenses.

Les attentes à l'égard des sous-ministres en matière de rendement et d'obligation de rendre compte ont été exprimées et appuyées de différentes façons au fil des ans. Elles valent la peine d'être répétées car la gestion publique et les défis que doit relever le Canada changent. Le Cadre de responsabilisation de gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor, qu'illustre le présent guide, traduit l'importance que le gouvernement accorde à la responsabilisation et à l'excellence en gestion. Le Cadre et les obligations de rendre compte des sous-ministres seront revus périodiquement afin qu'ils soient toujours alignés sur les priorités du gouvernement et de la population.

Le *Guide du sous-ministre* explique les responsabilités que les sous-ministres assument lorsqu'ils acceptent leur nomination à ce poste. Il les aidera à respecter leur engagement à assurer une gestion stable, efficace et rationnelle de leur organisation, et ce, à l'égard du premier ministre, des ministres et de la population canadienne.



# **I Le gouvernement responsable au Canada**

Au Canada, la notion de gouvernement responsable est fondée sur les responsabilités individuelles et collectives des ministres envers la Chambre des communes. Le Parlement confère aux ministres les pouvoirs de l'État pourvu qu'ils rendent des comptes à la Chambre des communes. La responsabilité constitutionnelle des ministres envers la Chambre des communes permet de garantir que l'exercice du pouvoir par l'exécutif se fait de façon responsable dans l'ensemble du gouvernement.

La responsabilité et l'obligation de rendre compte sont des éléments essentiels au fonctionnement du gouvernement du Canada. Les pratiques administratives ayant évolué au cours des trente à quarante dernières années, ces expressions et notions revêtent également une importance accrue. Elles sont parfois utilisées de façon interchangeable et peuvent recouper les notions de l'« obligation de s'expliquer ». Cela a été relevé en 1996 par le Groupe de travail des sous-ministres sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique qui a proposé un moyen utile de comprendre ces termes.

## **1. Responsabilité**

*La responsabilité identifie le secteur de compétence d'un titulaire de charge publique (élu ou non élu); les pouvoirs précis confiés au titulaire (par la loi ou par délégation) définissent ce secteur.*

Groupe de travail des sous-ministres sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique

Soutenant la responsabilité constitutionnelle des ministres et dépendant de celle-ci, le Parlement confère des pouvoirs et fonctions à différents ministres en vertu de la loi, établissant les secteurs de compétence de chacun. Le premier ministre, en sa qualité d'architecte et d'arbitre de notre système de gouvernement, confie lui aussi des fonctions aux ministres. De cette façon, leur responsabilité, qui est inextricablement liée à leur responsabilité constitutionnelle au Parlement, peut être perçue comme circonscrivant le secteur dans lequel ils sont autorisés à agir. L'attribution de pouvoirs aux

ministres dans les lois est l'élément central de la responsabilité fonctionnelle dans toute la fonction publique. Un sous-ministre est également chargé de remplir les pouvoirs conférés par quelqu'un (par exemple, le ministre ou le premier ministre), un organisme (par exemple, le Conseil du Trésor ou la Commission de la fonction publique), ou par une loi, un règlement ou une politique (par exemple, la *Loi sur la gestion des finances publiques* ou le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*).

Les ministres de la Couronne sont responsables devant la Chambre des communes et comptables au premier ministre et à la Chambre des communes de deux façons fondamentales :

- à titre collectif, pour l'appui qu'ils apportent à l'équipe ministérielle et à ses décisions;
- à titre individuel, pour la manière dont ils exercent les responsabilités propres au portefeuille qui leur a été confié.

La responsabilité collective est la base d'un gouvernement de Cabinet stable. Cela implique que ses politiques sont présentées au Parlement comme les politiques convenues du Conseil des ministres. Le même principe s'applique concernant le financement de ces politiques ainsi que de toutes les activités du gouvernement que doit approuver le Parlement. Les ministres sont politiquement comptables à la Chambre des communes de la conduite du gouvernement. Tous les membres du Conseil des ministres, y compris les ministres d'État et les secrétaires d'État, sont appelés à collaborer étroitement entre eux.

Le Parlement confère des pouvoirs aux ministres au moyen des lois qu'il adopte et qui énoncent les pouvoirs et fonctions établissant leur responsabilité individuelle. Dans 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. Outre ces lois habilitantes, des conventions « non écrites » et des précédents dictent aux ministres la manière dont ils doivent s'acquitter de leurs responsabilités et rendre compte de l'exercice de leurs pouvoirs juridiques. Par exemple, les fonctionnaires assistent et soutiennent les ministres dans leur relation avec le Parlement en

répondant à des questions et en communiquant de l'information au nom de leur ministre lorsqu'ils comparaissent devant des comités parlementaires. Outre ces pouvoirs, les ministres peuvent se voir confier d'autres responsabilités par le premier ministre. Le ministre est responsable individuellement de ses propres actes, de la conduite générale du ministère, des mesures prises (ou non prises) en son nom par les fonctionnaires de son ministère, que le ministre ait été au courant de toute activité au préalable ou non, ainsi que des pratiques financières et administratives du ministère.

La responsabilité constitutionnelle des ministres ne limite pas l'obligation des fonctionnaires d'observer la loi. Elle fait au contraire en sorte que le Parlement puisse centrer la responsabilité de la conduite du gouvernement sur celle de ses membres qui sont nommés ministres et qui, en bout de ligne, doivent s'expliquer personnellement à la Chambre des communes et à leur électorat de leurs actions et de celles de leurs subordonnés.

## **2. Obligation de rendre compte et obligation de s'expliquer**

*L'obligation de rendre compte est l'exercice ou la justification de la responsabilité; il s'agit notamment de rendre compte de la manière dont les responsabilités ont été exercées et dont les problèmes ont été corrigés et, selon les circonstances, d'accepter personnellement les conséquences de problèmes attribuables au titulaire ou de problèmes qui auraient pu être évités ou corrigés si celui-ci avait pris les mesures qui s'imposaient.*

*L'obligation de s'expliquer est le devoir d'informer et d'expliquer; cette notion exclut les conséquences personnelles qui sont associées à l'obligation de rendre compte.*

Groupe de travail des sous-ministres sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique

L'obligation de rendre compte est liée à la source du pouvoir exercé et peut être vue comme étant la responsabilité d'informer ou d'expliquer; sa pratique est liée à un jugement concernant une action du titulaire. Elle implique rendre des comptes

à quelqu'un sur la façon dont on s'est acquitté des responsabilités confiées, ainsi que sur les mesures prises pour corriger les problèmes et veiller à ce qu'ils ne se posent plus. Les ministres doivent être présents à la Chambre des communes pour rendre compte des pouvoirs qui leur ont été conférés, répondre aux questions et défendre la façon dont eux-mêmes ou leurs fonctionnaires ont exercé les pouvoirs conférés. Pour les ministres, qui sont responsables en vertu de la Constitution, l'obligation de rendre des comptes peut même entraîner la perte du mandat confié. Dans le cas des fonctionnaires qui sont comptables devant leur ministre, l'obligation de rendre compte implique qu'on accepte les conséquences personnelles qui y sont associées, par exemple des mesures disciplinaires, dans le cas de problèmes qui auraient pu être évités si les mesures nécessaires avaient été prises.

L'expression « obligation de s'expliquer », d'un autre côté, décrit le devoir d'informer et d'expliquer, mais exclut les conséquences personnelles potentielles qui sont associées à l'obligation de rendre compte. Un ministre peut être obligé de s'expliquer au sujet des mesures prises par des organismes compris dans son portefeuille, mais ne peut être tenu imputable, c'est-à-dire ne peut subir les conséquences de pouvoirs dont il n'est pas investi. En ce qui concerne les organismes non ministériels, le Parlement leur attribue directement certains pouvoirs et fonctions, conférés à un conseil d'administration, une commission, un conseil de fiducie ou un autre organe de gestion établi par une loi. Un ministre répondra aux questions du Parlement sur les activités de l'organisation. Les ministres doivent aussi des explications concernant les tribunaux indépendants relevant d'eux, par exemple le Tribunal canadien des droits de la personne. Toutefois, les ministres ne sont pas tenus de rendre compte des actions d'un organisme indépendant ou des décisions d'un tribunal quasi judiciaire, étant donné que le Parlement a conféré ces pouvoirs directement à ces organismes.

De même, les fonctionnaires doivent s'expliquer devant des comités parlementaires; autrement dit, ils ont le devoir d'expliquer et d'informer, mais ne sont pas tenus de rendre des comptes au sujet des pouvoirs qu'ils exercent au nom de leur ministre, et aucun comité ne peut ni prendre de mesures disciplinaires contre eux ni leur imposer de sanctions.



## **II Les responsabilités du sous-ministre**

Les responsabilités du sous-ministre sont mieux comprises dans le contexte du soutien qu'ils offrent aux ministres, qui sont responsables devant la Chambre des communes, l'assemblée élue du Parlement. Le sous-ministre est le bras droit du ministre dans l'accomplissement de ses fonctions collectives et individuelles et l'appui de son obligation de rendre compte au Parlement. À cet égard, le sous-ministre est responsable de ce qui suit :

- donner des conseils professionnels et non partisans en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, tant en ce qui concerne le portefeuille du ministre que le programme politique et législatif global du gouvernement;
- assurer la gestion efficace du ministère et conseiller le ministre sur la gestion de tout son portefeuille;
- exécuter les pouvoirs attribués au sous-ministre ou à un autre fonctionnaire ministériel soit par le ministre, soit directement par une loi.

Les sous-ministres ont également des responsabilités liées à la gestion collective du gouvernement, ce qui inclut le fait de réagir aux politiques du Conseil des ministres et de veiller à ce que soient organisées les consultations interministérielles nécessaires sur toute question susceptible de toucher les responsabilités générales des ministres.

### **1. Appuyer la responsabilité individuelle et collective du ministre**

Le sous-ministre appuie à la fois la responsabilité individuelle et collective du ministre quant au développement et la mise en œuvre des politiques. On compte sur le sous-ministre pour prodiguer des conseils de qualité sur toutes les dimensions pertinentes d'un enjeu ministériel, qu'il soit économique, social ou administratif. En conformité avec les priorités, objectifs et normes établis par le gouvernement, le sous-ministre doit conseiller sur les effets que les initiatives peuvent avoir sur le public, le ministère et le

gouvernement. Ses conseils, qui sont fournis en temps opportun, de façon franche et sans appréhension, doivent offrir les meilleures possibilités d'action qui soient, sur la base d'un examen impartial de l'intérêt public et des objectifs déclarés du ministre et du gouvernement. Ils doivent remettre en cause, guider, clarifier ainsi qu'ouvrir de nouvelles perspectives permettant d'améliorer la vie des Canadiens, d'une part, et montrer la cohérence stratégique du point de vue de la direction du ministère et du portefeuille, d'autre part.

Dans une démocratie telle que nous la connaissons au Canada, les représentants élus ont un rôle central à jouer pour que les points de vue de leurs électeurs pèsent sur les questions relatives aux politiques de l'État, à la législation et aux dépenses. Sachant la primauté qu'ont les représentants élus pour ce rôle, la portée et la complexité de plus en plus grandes du fonctionnement du gouvernement et des ministères exigent souvent que les fonctionnaires, dirigés par leurs ministres, procèdent à des consultations avec les Canadiens, les gouvernements provinciaux et d'autres parties impliquées dans les questions de politiques. Cela permet aux ministres d'assumer leur responsabilité, qui est de présenter des politiques, des programmes et des projets de loi qui prennent en considération les opinions des Canadiens. Les efforts de consultation doivent être conçus pour servir de complément, et non pas de substitut, au rôle des représentants parlementaires.

Les conseils des sous-ministres doivent également tenir compte de la responsabilité ministérielle collective et assurer qu'en matière de stratégie, ils tiennent compte du programme global du gouvernement et des retombées d'une initiative particulière. Au moment de préparer les propositions à soumettre à l'examen du Cabinet, d'autres ministères doivent être consultés afin que les opinions du premier ministre et des autres ministres soient pris en compte, et que les désaccords possibles soient dépistés et résolus. Le succès d'une proposition peut aussi dépendre de l'appui et de la collaboration d'autres ministres; la nécessité de coordonner les responsabilités de plusieurs ministres avant de prendre certaines initiatives est maintenant la règle plutôt que l'exception. Cela se fait grâce à des groupes de travail interministériels et aux consultations et négociations avec d'autres ministres ou leurs représentants. À chaque étape du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, les sous-ministres sont tenus de soutenir leur ministre.

Améliorer les services aux Canadiens de façon continue dépend de la capacité qu'ont les ministères de mesurer les niveaux de satisfaction, de fixer des objectifs d'amélioration, de concevoir des plans pour atteindre ces objectifs, de superviser la mise en œuvre et de rapporter les progrès. Les sous-ministres sont censés s'assurer que leur ministère accomplit ces tâches et tienne compte des priorités des citoyens relativement à l'amélioration des services, tout en respectant les priorités d'ensemble du gouvernement.

## **2. La gestion du ministère**

### **a) Pouvoirs statutaires et autres**

La loi habilitante d'un ministère confère la gestion et la direction du ministère au ministre. Conformément à la loi habilitante, le ministre est donc responsable de la formulation des politiques et de l'élaboration des programmes. La loi constituant chaque ministère comprend généralement une déclaration type selon laquelle le gouverneur en conseil peut nommer un sous-ministre à titre amovible, et qui précise que le sous-ministre est l'« administrateur général du ministère ». Juridiquement, les sous-ministres agissent sous la direction et la gestion de leur ministre. Pour remplir leurs fonctions, les sous-ministres doivent posséder certains pouvoirs.

L'autorisation d'exercer bon nombre des pouvoirs du ministre est donnée au sous-ministre par la *Loi d'interprétation*. Aux termes du paragraphe 24(2) de cette loi, les fonctions administratives, législatives ou judiciaires confiées au ministre peuvent être remplies par son sous-ministre. Dans la pratique, toutefois, il peut exister des limites constitutionnelles, juridiques ou administratives à la capacité du sous-ministre d'exercer les pouvoirs du ministre. Ainsi, le paragraphe 24(3) de la *Loi d'interprétation* interdit au sous-ministre d'exercer un pouvoir juridique du ministre pour établir des règlements. À l'occasion, une loi précise que seul le ministre peut exercer un certain pouvoir. De même, n'étant pas député, le sous-ministre ne peut pas répondre en Chambre au nom du ministre. La politique du Conseil du Trésor exige en outre que les présentations au Conseil pour de nouveaux fonds ou de nouvelles politiques soient signées par le ministre; le sous-ministre ne peut pas non plus signer les mémoires au Cabinet à la place de son ministre.

En dehors de la loi constituant le ministère et de la *Loi d'interprétation*, des responsabilités plus précises sont parfois conférées aux sous-ministres, qui leur permettent de s'acquitter des fonctions nécessaires au soutien du ministre dans la gestion du ministère. Le ministre peut être la source de ces responsabilités. Par exemple, le Conseil du Trésor permet aux ministres d'avoir accès aux fonds qui ont été affectés par le Parlement; le ministre peut déléguer le pouvoir de dépenser au sous-ministre et à d'autres fonctionnaires du ministère.

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. Ces pouvoirs sont détaillés ci-dessous. Bien que le ministre ne puisse fournir de directives quant aux activités spécifiques du sous-ministre dans ces domaines, étant donné la responsabilité générale du ministre en ce qui a trait à la gestion et la direction de son ministère, il lui revient de s'assurer que le sous-ministre s'acquitte de ses obligations en vertu de ces lois.

Le sous-ministre a également bon nombre d'autres pouvoirs directs, à savoir :

- les obligations particulières imposées aux sous-ministres par les politiques ou les directives du Conseil du Trésor, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (par exemple, les obligations en matière de sécurité et de santé au travail en vertu du *Code canadien du travail*);
- des pouvoirs découlant de décrets du Conseil pris en vertu de la prérogative royale (p. ex. le pouvoir d'effectuer des paiements à titre gracieux au nom de la Couronne);
- les pouvoirs, tâches et fonctions que la *common law* confère aux sous-ministres et aux autres administrateurs généraux, et qui découlent de leurs fonctions de gestion (p. ex. le pouvoir de définir les

qualités nécessaires pour tout poste au sein de leur ministère).

Finalement, dans certains cas, des lois confèrent spécifiquement à un sous-ministre en particulier l'autorité d'exercer indépendamment des pouvoirs dans certains domaines. En général, ces lois se rapportent aux ministères qui exercent des fonctions réglementaires, dans des domaines tels que les douanes, les droits d'accise et l'immigration, ou encore dans des domaines où il a été jugé approprié d'isoler de toute intervention politique les décisions à prendre. De plus, des lois peuvent également conférer des pouvoirs à des fonctionnaires du ministère autres que le sous-ministre, par exemple les agents des visas, les agents des pêches ou les inspecteurs de la santé. Néanmoins, le sous-ministre a la responsabilité de concilier l'exercice de ces pouvoirs dans le cadre de son obligation globale de gérer le ministère et d'appuyer le ministre de façon conforme avec le programme et la direction du gouvernement.

(i) *Finances et biens publics*

La *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)* autorise le Conseil du Trésor à établir des politiques, des directives, des normes et des lignes directrices, y compris des règlements, sur la gestion des finances et des biens publics. Les politiques du Conseil du Trésor visent à faciliter l'atteinte des objectifs des programmes dans le respect de la loi, à répondre aux besoins du Parlement en matière de contrôle et de rapports et à assurer un usage efficace, économique et prudent des ressources publiques. En vertu d'un règlement, d'une politique ou d'une directive publiée selon les pouvoirs que lui confère la LGFP, le Conseil du Trésor a confié des fonctions et responsabilités considérables de gestion de fonds et de biens publics aux administrateurs généraux, y compris aux sous-ministres.

De plus, la LGFP donne au sous-ministre des pouvoirs et responsabilités spécifiques quant à la gestion prudente des ressources affectées à son ministère, qui doivent être exercés dans le respect de certaines politiques, règles et normes, et faire l'objet d'une vérification périodique. Les pouvoirs et responsabilités qui sont spécifiquement attribués aux sous-ministres en matière de gestion financière dans le cadre de la LGFP comprennent :

- au début de chaque exercice ou à tout autre moment fixé par le Conseil du Trésor, préparer une répartition du crédit ou du poste en affectation (paragraphe 31(1));
- veiller, grâce à la mise en œuvre d'un système adéquat de contrôles et de vérifications, à ce que les affectations prévues dans une répartition approuvée par le Conseil du Trésor ne soient pas dépassées (paragraphe 31(3));
- établir des méthodes de contrôle et de comptabilisation des engagements financiers imputables sur le crédit ou le poste visé (paragraphe 32(2));
- fournir les attestations nécessaires aux paiements (article 34);
- tenir de bons inventaires des biens publics placés sous la responsabilité de son ministère et se conformer aux règlements du Conseil du Trésor régissant la garde et le contrôle de ces biens (article 62).

(ii) *Gestion du personnel*

Une des principales fonctions des sous-ministres est la gestion des ressources humaines. Ayant des responsabilités légales et fonctionnelles, ils sont bien positionnés pour piloter la transformation continue de la fonction publique en une institution impartiale, nommée au mérite, représentative de la dualité linguistique et de la diversité du pays, et adaptée aux besoins d'aujourd'hui et de demain.

Les responsabilités portant sur la gestion du personnel dans la fonction publique, dont les nominations, les relations entre l'employeur et les employés et l'organisation des ministères, sont attribuées directement à l'administrateur général plutôt qu'au ministre. Ce sont le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique qui délèguent les pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines aux sous-ministres directement. Ces derniers

doivent se conformer aux politiques, aux directives, aux procédures de rapport et d'examen, ainsi qu'aux normes établies par l'autorité ayant délégué les pouvoirs. Il peut y avoir révision, abrogation ou rétablissement des pouvoirs délégués. En plus de ces pouvoirs délégués, certaines responsabilités relatives à la gestion du personnel sont directement attribuées aux sous-ministres par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (p. ex. renvoi pour un motif déterminé d'un employé à l'essai [art. 28], mises à pied [art. 29] et mutations [art. 34.1]).

La gestion efficace du ministère implique d'intégrer minutieusement la planification de la gestion des ressources humaines à celle des activités ministérielles. Il faut également que les employés aient reçu la formation requise pour exercer les fonctions qui leur sont attribuées, notamment en ce qui concerne les finances. De la même façon, un sous-ministre doit veiller à ce que les pouvoirs financiers soient adéquatement délégués et qu'on en rende compte, et il doit renforcer la responsabilisation pour garantir une saine gestion des ressources humaines, ce qui permettra de maintenir un juste équilibre des compétences.

Bien que bon nombre de sous-ministres ne participent pas aux négociations collectives, ils influencent beaucoup l'interprétation journalière des conventions collectives par les gestionnaires, et ils donnent le ton aux relations patronales-syndicales, lesquelles peuvent avoir une incidence appréciable sur la qualité du service assuré par le ministère. Par exemple, en mettant sur pied des comités de consultations patronales-syndicales ainsi qu'un système de gestion informelle des conflits, les sous-ministres peuvent favoriser le dialogue et la collaboration dans le cadre des activités du ministère.

### (iii) *Langues officielles*

La *Loi sur les langues officielles* et la *Charte des droits et libertés* obligent les ministères et organismes à offrir leurs services dans les deux langues officielles. Le paragraphe 16(1) de la Charte garantit que les employés fédéraux peuvent travailler dans la langue officielle de leur choix, sous réserve de certaines limites. En 1973, le Parlement énonçait dans une résolution le principe de la

participation pleine et entière des deux groupes des langues officielles au sein de la fonction publique.

Conformément à ces obligations et principes, c'est le Conseil du Trésor qui est chargé d'élaborer les politiques et les procédures nécessaires à l'atteinte des objectifs du gouvernement dans ce domaine. La *Loi sur les langues officielles* attribue certains pouvoirs au Conseil du Trésor et prévoit la délégation de ces pouvoirs aux administrateurs généraux d'autres institutions fédérales, dont les sous-ministres. La loi reconnaît en outre que le sous-ministre a besoin d'être informé par le Commissaire aux langues officielles des plaintes et des enquêtes concernant son ministère, ainsi que du rôle qu'il a à jouer, à titre de gestionnaire du ministère, dans la résolution des conflits. On s'attend à ce que'il favorise, par son exemple et son action, une culture qui témoigne de l'engagement du gouvernement d'utiliser les deux langues officielles dans le milieu de travail et pour servir les Canadiens.

#### **b) Valeurs et éthique**

Les Canadiens doivent pouvoir faire confiance à la fonction publique. La promotion de valeurs et d'un code d'éthique communs est particulièrement importante pour soutenir le rôle de la fonction publique dans la gestion des ressources publiques. En 1996, le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, composé de sous-ministres et dirigé par le regretté John Tait, a aidé la fonction publique à mieux comprendre les défis auxquels font face les ministères concernant la promotion de décisions et d'initiatives fondées sur les valeurs. Son rapport, *De solides assises*, a permis de redécouvrir les valeurs fondamentales qui sous-tendent l'ensemble de la fonction publique :

- |                            |                                                                                     |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Valeurs démocratiques :    | Aider les ministres, conformément à la loi, à servir les intérêts de la population. |
| Valeurs professionnelles : | Servir les Canadiens et les Canadiennes de façon efficace et non partisane.         |



Valeurs morales : Toujours agir de façon à ne pas trahir la confiance de la population.

Valeurs humaines : Faire preuve de respect, d'équité et de courtoisie envers les citoyens et les collègues.

Les qualités de chef du sous-ministre y sont extrêmement sollicitées. Il doit montrer la voie afin que ses employés et lui-même appuient et fassent valoir les valeurs et le code d'éthique de la fonction publique. Le rôle premier des sous-ministres concernant l'établissement d'une base solide dans les ministères fédéraux est mis en lumière dans certaines politiques, notamment dans le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* du Conseil du Trésor concernant les valeurs et l'éthique et dans la Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail. Les sous-ministres sont seuls responsables, par leurs actions et leur comportement, de la protection des valeurs de la fonction publique, et de leur intégration à toutes les activités, par le moyen d'initiatives propres à leur culture et à leur organisation. Puisqu'ils sont nommés par le gouverneur en conseil, les sous-ministres sont aussi personnellement assujettis au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, établi par le premier ministre.

### **3. La gestion du portefeuille**

Chaque ministre est responsable d'un portefeuille composé des organismes qui relèvent de lui ou d'elle. Le portefeuille comprend le ministère chargé d'élaborer les lois et les politiques qui seront adoptées et, souvent, de fournir des services aux Canadiens. Il peut aussi comprendre :

- les organismes de service qui fournissent des services publics dans le cadre stratégique et législatif établi par le gouvernement en se fondant sur un plan d'entreprise;
- les tribunaux administratifs qui entendent des appels et prennent leurs décisions indépendamment du gouvernement;

- les sociétés d'État qui fournissent des services particuliers sur une base commerciale.

Chaque organisme est différent. Leurs mandats, leurs structures organisationnelles et leurs rapports avec le ministre varient. Les pouvoirs et les responsabilités des ministres à l'égard des organismes de leur portefeuille varient en fonction de la loi habilitante. Toutefois, ils fournissent tous des services aux Canadiens et rendent compte à des ministres et, par l'entremise de ces derniers, au Parlement.

Pour atteindre ses objectifs et servir efficacement les Canadiens, le gouvernement doit élaborer et appliquer des politiques et des programmes cohérents. Sur la base du rôle statutaire du ministre, gérer un portefeuille, c'est veiller à ce que tous les organismes travaillent ensemble le plus efficacement possible pour appuyer leur ministre et le gouvernement. Le sous-ministre est chargé de conseiller le ministre sur l'élaboration de politiques cohérentes et la gestion du portefeuille ministériel.

Selon le portefeuille, le ministre peut attribuer des responsabilités particulières au sous-ministre. En pareil cas, il importe que le ministre précise aux chefs d'organisme ses attentes concernant le rôle que doit jouer le sous-ministre en matière de gestion du portefeuille. Ce rôle ne doit pas empiéter sur la responsabilité des chefs d'organisme. Ceux-ci sont imputables envers le ministre. De même, le statut indépendant des organismes, sociétés d'État et tribunaux doit être respecté.

Comme les portefeuilles diffèrent, chaque sous-ministre devra élaborer une approche différente adaptée à la situation. Il est utile que les ministres rencontrent régulièrement leur sous-ministre et leurs chefs d'organisme afin d'élaborer une orientation commune, et afin de maintenir les communications nécessaires à une gestion efficace du portefeuille.

#### **4. Appuyer l'obligation ministérielle de rendre compte au Parlement**

L'une des responsabilités fondamentales du sous-ministre est d'appuyer le ministre relativement à l'obligation qui

lui est faite de rendre des comptes au Parlement. Les sous-ministres ne sont pas les premiers responsables de l'exercice des pouvoirs de la Couronne et, par conséquent, leur relation avec le Parlement diffère fondamentalement de celle des ministres. Le sous-ministre a pour tâche d'aider son ministre à rendre des comptes en lui fournissant l'information qui lui permet de s'expliquer au Parlement quant à l'exercice des pouvoirs exécutifs (par exemple, des notes documentaires pour se préparer à la période de questions quotidienne de la Chambre des communes et du Sénat, des rapports ou autres documents devant être déposés).

Les sous-ministres et d'autres fonctionnaires se présentent devant les comités du Parlement au nom de leur ministre afin de répondre aux questions sur le rendement de leur ministère ou de fournir à cet égard des renseignements que le ministre ne pourrait raisonnablement fournir lui-même en raison de certains détails ou du niveau de complexité. Ils doivent souvent se présenter devant les comités permanents chargés des dossiers liés au portefeuille de leur ministre, et devant des comités législatifs ou spéciaux chargés d'examiner certaines questions liées au portefeuille. Ils peuvent également avoir à se présenter devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales ou devant d'autres comités du Sénat.

Il se peut que le sous-ministre, pour appuyer son ministre à l'égard des travaux parlementaires sur les dépenses publiques, doive expliquer aux comités du Parlement les politiques et les actions de son ministère. Lorsqu'il est question, par exemple des relations avec le Parlement en regard des politiques, des programmes et des activités, il est important de faire une distinction entre le rôle des ministres et celui des fonctionnaires au Parlement. Les ministres sont responsables des questions qui relèvent du domaine politique et partisan et doivent défendre les politiques publiques devant le Parlement. Les sous-ministres et les fonctionnaires ne défendent pas les politiques gouvernementales, mais aident le ministre à fournir des explications et des informations détaillées sur les politiques publiques. La fonction publique n'a pas de voix ou d'identité distincte de celle de son ministre, mais elle n'a pas non plus à rendre des comptes politiques comme le ministre. Tenus à l'objectivité, les fonctionnaires n'ont pas à défendre les décisions politiques qu'a prises le gouvernement ou à débattre de controverses politiques. Si les choses fonctionnaient différemment,

on risquerait de voir se politiser une fonction publique professionnelle et objective qui doit être au service du gouvernement au pouvoir; on assisterait au déplacement de la responsabilité et du pouvoir des ministres, qui sont élus démocratiquement, vers des fonctionnaires qui sont simplement nommés.

Les sous-ministres et les autres hauts fonctionnaires ont aussi l'obligation particulière de faire état des progrès réalisés par le ministère, de ses activités et de son rendement. Cela comprend notamment la gestion financière, l'exécution des programmes et la prestation des services, ainsi que la gestion des ressources humaines. Les sous-ministres doivent porter une attention particulière à cet aspect de leur rôle et, lorsqu'on le leur demande, comparaître en personne devant les comités parlementaires afin de rendre compte de leur gestion du ministère. Ils doivent également s'assurer que leurs fonctionnaires font de même.

Deux comités sont particulièrement importants en ce qui a trait aux responsabilités du sous-ministre en matière de gestion et d'administration : le Comité permanent des comptes publics et le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. En général, le Comité permanent des comptes publics agit en tant que vérificateur parlementaire de l'utilisation des crédits budgétaires accordés au gouvernement par le Parlement. Il effectue un examen rétroactif des comptes publics tout en s'efforçant de ne pas s'immiscer dans l'administration courante. Il a aussi l'importante tâche d'examiner les conclusions et les recommandations contenues dans les rapports du vérificateur général, y compris la réponse du ministère à ces recommandations. Depuis 1958, le président du Comité a toujours été un membre de l'opposition. Le mandat du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires consiste entre autres à examiner l'efficacité, la gestion et les opérations des ministères et des organismes centraux, ainsi qu'à examiner certaines activités et dépenses des ministères et organismes, de même que les programmes offerts par plus d'un ministère ou organisme, et à en rendre compte. Les sous-ministres et les fonctionnaires ministériels doivent s'assurer que leur participation est coordonnée par le cabinet du ministre, qui est responsable des relations avec le Parlement.

Lorsqu'ils comparaissent devant des comités de la Chambre des communes ou du Sénat, les sous-ministres et les fonctionnaires ont la responsabilité générale, aussi bien que l'obligation légale, de tenir confidentiels certains types de renseignements dont ils peuvent avoir connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, afin qu'ils puissent continuer à fournir des avis en toute franchise et neutralité à leur ministre. L'exercice de cette obligation et de ces responsabilités est soumis à l'application des lois, et en particulier à l'obligation que le gouvernement peut avoir de divulguer des renseignements au public en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, ou celle de protéger ces renseignements de la divulgation en vertu d'autres lois, par exemple la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Pour leur part, en vertu d'une tradition parlementaire de longue date, le Parlement et ses comités reconnaissent que la divulgation aux comités de renseignements qui ne sont pas habituellement accessibles au public doit être une décision qui relève des ministres, et qui est conforme aux obligations statutaires.

Même si les comités parlementaires sont habilités à interroger les témoins assermentés, les fonctionnaires ne prêtent habituellement pas serment. Pour gérer une telle situation, le Bureau du Conseil privé a élaboré quant aux réponses appropriées des lignes directrices applicables à tous les fonctionnaires: *Note sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires*.

#### **a)      Parlementaires et caucus parlementaires**

Il est reconnu que des caucus de partis ou des groupes parlementaires peuvent se rencontrer pour discuter de politiques, de programmes ou d'activités du gouvernement. Comme il ne s'agit pas de rencontres officielles du Parlement, ces caucus ou groupes ne jouissent pas de ses privilèges et de ses pouvoirs. À l'occasion, on demande aux sous-ministres et à d'autres hauts fonctionnaires, sous l'autorité du ministre et à l'appui de sa responsabilité, de rencontrer les représentants d'un caucus parlementaire, d'un comité de caucus ou d'un groupe informel de parlementaires pour fournir des explications objectives sur des programmes et des politiques du gouvernement. Les représentants du caucus d'un parti peuvent aussi communiquer directement avec les sous-ministres et les

fonctionnaires pour leur demander de tenir une séance d'information sur une politique ou un programme. Ces derniers doivent s'assurer de coordonner ces requêtes avec le cabinet de leur ministre.

Sous-ministres ou fonctionnaires ne doivent jamais manifester de parti pris ni limiter les séances d'information au caucus d'un parti donné. Comme il le fait quand il doit comparaître devant un comité parlementaire, le sous-ministre renvoie au ministre toute question de nature politique ou expression de désaccord sur une politique gouvernementale. On ne s'attend pas en effet à ce qu'il exprime des opinions ou tire des conclusions sur une politique gouvernementale ou discute d'options à l'étude à moins que le ministre ne l'y ait autorisé.

De telles rencontres sont habituellement informelles et ne sont pas rapportées par les médias, mais sous-ministres et fonctionnaires doivent être conscients que les parlementaires ne sont pas tenus au secret et qu'il faut leur communiquer uniquement des renseignements pouvant être rendus publics. Autrement dit, il est interdit de leur communiquer des renseignements qui ne peuvent être divulgués en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le processus législatif prévoit la tenue de séances d'information après le dépôt de projets de loi du gouvernement. Ces séances, qui sont organisées par le cabinet du ministre, doivent toujours être offertes simultanément à tous les caucus de partis, en même temps que celles auxquelles sont conviés les médias, ou avant. Le document du Bureau du Conseil privé, *Lois et règlements : l'essentiel*, contient d'autres détails à ce sujet.

Conscients de la responsabilité ministérielle et de l'impartialité de la fonction publique, les sous-ministres doivent, de concert avec les ministres et leur cabinet, s'efforcer de répondre aux demandes d'information des députés et des sénateurs. Ils favorisent ainsi la transparence au gouvernement et le respect du rôle essentiel des députés de représenter leurs commettants en matière de législation et de politiques gouvernementales.

## **5. Organismes fournissant des rapports au Parlement**

Les sous-ministres doivent être disposés à fournir des renseignements sur l'administration des programmes et des politiques à certains organismes fournissant des rapports au Parlement quant aux activités du gouvernement du Canada, par exemple, les agents du Parlement qui fonctionnent indépendamment du reste du gouvernement du Canada et dont le rôle principal est d'aider la Chambre des communes à responsabiliser le gouvernement. Les sous-ministres doivent s'assurer que leur ministère établit une relation de travail respectueuse et constructive avec ces organismes, et s'assurer que l'information requise pour remplir leurs mandats législatifs est communiquée comme il convient. Le mandat et le travail des organismes suivants touchent particulièrement de près le sous-ministre dans son rôle de gestionnaire de ministère :

- la Commission canadienne des droits de la personne qui, en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, procède à des vérifications chez les employeurs;
- le vérificateur général, qui vérifie les comptes du gouvernement du Canada et procède à des vérifications et à des examens indépendants qui fournissent des conseils objectifs et des garanties au Parlement;
- le commissaire aux langues officielles, qui doit veiller à l'égalité du statut du français et de l'anglais comme langues officielles du Canada, ainsi qu'à la conformité avec l'esprit et la lettre de la *Loi sur les langues officielles* dans toutes les institutions fédérales et tout le gouvernement du Canada;
- le commissaire à l'information et le commissaire à la protection de la vie privée qui examinent les décisions des institutions fédérales sur la communication de renseignements en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

### **III Les obligations de rendre compte du sous-ministre**

#### **1. Obligations multiples de rendre compte**

Le sous-ministre doit gérer une série d'obligations de rendre compte à la fois multiples et complexes qui découlent des divers pouvoirs, autorisations et responsabilités liés au poste. Il est nommé par le gouverneur en conseil sur recommandation du premier ministre pour appuyer un ministre dans l'exercice de sa responsabilité ministérielle individuelle et collective. Ainsi, l'obligation de rendre des comptes du sous-ministre correspond aux rôles et aux responsabilités qui découlent de ses relations avec son ministre, le premier ministre et l'ensemble du Conseil des ministres. Son travail consiste donc à assurer que chacune de ces relations soit efficace et harmonieuse, ainsi qu'à conseiller son ministre en ce qui a trait à sa responsabilité ministérielle individuelle et collective. Simultanément, le sous-ministre a l'obligation de rendre des comptes au premier ministre, par l'entremise du greffier du Conseil privé.

Tel que noté dans l'ouvrage *La responsabilité constitutionnelle*, cette relation triangulaire entre le premier ministre, le ministre et le sous-ministre est très difficile à expliquer de façon précise :

*Le premier ministre coordonne les responsabilités individuelles des ministres, pour en dégager l'harmonie essentielle à la stabilité gouvernementale... le fait que le premier ministre nomme les sous-ministres leur rappelle... la nécessité d'embrasser d'un même coup d'œil toute l'activité du gouvernement en même temps qu'il souligne l'intérêt que les ministres, de par leur responsabilité collective, et surtout le premier ministre, portent à l'efficacité de la gestion de la fonction publique.*

Les sous-ministres sont également comptables au Conseil du Trésor et à la Commission de la fonction publique pour les pouvoirs spécifiques qui leur ont été délégués ou conférés en matière de gestion des finances et des ressources humaines. Finalement, tel que noté dans la section intitulée « Les responsabilités



du sous-ministre » du présent guide, afin qu'ils exercent de façon indépendante leur autorité dans certains domaines, certains sous-ministres peuvent se voir conférer des pouvoirs statutaires particuliers, surtout dans le cas de ministères ayant des fonctions réglementaires, par exemple, dans les douanes ou l'immigration.

Les nombreux rôles du sous-ministre sont interdépendants et se recoupent souvent. Il revient au sous-ministre de concilier ses obligations de rendre compte qui sous-tendent les nombreux rôles qu'il est appelé à jouer afin d'appuyer les responsabilités individuelles et collectives du ministre. Cela doit être fait en conformité avec le poste de fonctionnaire professionnel et impartial du sous-ministre ainsi qu'avec son obligation de donner des conseils spécialisés, objectifs et non partisans au ministre et au gouvernement dans son ensemble.

Si un sous-ministre n'est pas en mesure d'atteindre ce juste équilibre, il doit consulter le greffier du Conseil privé. Toute question qui, selon lui, est suffisamment importante et qui pourrait influencer sur ses responsabilités, celles de son ministre ou le programme ou la direction du gouvernement, nécessite également une telle consultation du greffier.

## **2. Obligation de rendre compte au premier ministre**

Le premier ministre est responsable de l'unité et de la direction du Conseil des ministres et des politiques gouvernementales. Ainsi, comme on le note dans *La responsabilité constitutionnelle*, « la loyauté suprême » du sous-ministre revient à son ministre; celui-ci est, au sein du gouvernement fédéral, également comptable envers le premier ministre, par l'entremise du greffier, afin d'appuyer le ministre d'une façon qui est conforme au programme et à la direction de l'ensemble du gouvernement. De cette façon, les sous-ministres contribuent à maintenir l'unité du gouvernement.

### **a) Le greffier du Conseil privé**

Le greffier du Conseil privé, à titre de plus haut conseiller auprès du premier ministre au sein de la fonction publique et secrétaire du Cabinet, est la principale source de la fonction publique auprès de laquelle le premier ministre peut obtenir des conseils en matière de politiques et de gestion. Le greffier joue un

rôle clé au sein du gouvernement afin de dégager des consensus et d'aider les sous-ministres à rendre leurs nombreux comptes.

Par exemple, à l'occasion, les vues du sous-ministre quant à l'exercice des fonctions qui lui ont été explicitement attribuées peuvent se révéler incompatibles avec les opinions du ministre. Le cas échéant, il est absolument essentiel que le sous-ministre interprète correctement les responsabilités qui lui ont été conférées directement par une loi. Il doit respecter ses obligations de fournir des conseils impartiaux, professionnels et sincères au ministre sur des questions de politiques et de programmes et sur une façon prudente et adéquate de dépenser les fonds publics, ainsi que pour bien soutenir les responsabilités collectives du Cabinet. S'il y a mésentente entre le ministre et le sous-ministre concernant les opérations du ministère et que ces derniers ne parviennent pas à la résoudre, le sous-ministre soumettra la question au greffier du Conseil privé.

Le ministre peut vouloir discuter d'un sujet qui le préoccupe avec le greffier du Conseil privé avant de s'adresser au premier ministre. Celui-ci intervient en dernier ressort pour régler toute question qui empêche de concilier les responsabilités du sous-ministre, sur les conseils du greffier. Les sous-ministres devraient également consulter celui-ci lorsque surviennent dans la gestion du ministère ou du portefeuille des problèmes qui peuvent avoir une incidence sur la capacité du Conseil des ministres en tant que collectivité de maintenir la confiance de la Chambre des communes et de faire avancer son programme législatif et politique. Dans de tels cas, le sous-ministre peut également vouloir consulter le secrétaire du Conseil du Trésor.

#### **b) Programme de gestion du rendement**

L'évaluation du rendement des sous-ministres, liée à l'obligation qu'ils ont de rendre des comptes, doit être faite dans le cadre du Programme de gestion du rendement administré par le greffier du Conseil privé. Les objectifs du Programme consistent :

- à favoriser l'excellence du rendement en reconnaissant et en récompensant les personnes qui atteignent des résultats correspondant aux plans d'activités de l'organisation et aux objectifs

gouvernementaux, et qui démontrent leurs qualités de leadership, leur attachement aux valeurs et leur sens de l'éthique; et

- à établir un cadre permettant d'appliquer une démarche cohérente et équitable en matière de gestion du rendement.

Un accord de rendement est conclu entre le sous-ministre et le greffier du Conseil privé en ce qui a trait à ce qui est attendu du sous-ministre pour le cycle annuel de rendement. L'accord comporte normalement les engagements clés liés au plan d'activités et aux objectifs gouvernementaux, de même qu'à certaines mesures de rendement. En outre, les sous-ministres sont chargés en permanence de certaines fonctions, notamment de fournir un appui de très grande qualité au ministre, au premier ministre et au Cabinet, d'élaborer et mettre en œuvre de façon efficace et en temps opportun des stratégies correspondant au programme du gouvernement, de faire preuve de leadership en matière de gestion des ressources humaines et financières, et de contribuer à l'atteinte des objectifs globaux.

À la fin du cycle, le rendement est évalué en regard de la réalisation des engagements convenus. Le greffier se renseigne sur le rendement des sous-ministres et sous-ministres délégués auprès de diverses sources, à savoir les ministres, le Comité de hauts fonctionnaires, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la haute direction du Bureau du Conseil privé. En bout de ligne, une cote de rendement est établie et une prime est ensuite approuvée par le gouverneur en conseil.

### **3. Obligation de rendre compte au ministre**

Dans le cadre de ses activités quotidiennes, c'est à son ministre que le sous-ministre doit rendre des comptes. Cette obligation ne peut exister sans qu'il soit fait référence à la responsabilité des ministres devant le Parlement. Les sous-ministres agissent au nom de leur ministre, exerçant les pouvoirs légaux de ces derniers en leur nom et ayant un rôle à jouer en ce qui a trait au contrôle et à la supervision des ressources financières, humaines et autres du ministère. Ils doivent donc rendre des comptes à leur ministre, mais peuvent également avoir à répondre aux comités du

Parlement, tel que noté dans la section intitulée « Appuyer l'obligation ministérielle de rendre compte au Parlement » du présent guide.

Cette obligation de rendre compte a des aspects à la fois juridiques et administratifs, mais cela fait également partie d'une relation très personnelle et professionnelle. Vu la nécessité pour le ministre et le sous-ministre de former une équipe solidaire, la relation peut aussi revêtir la forme d'un appel téléphonique spontané, de renseignements donnés en route pour une réunion du Cabinet ou la période de questions à la Chambre des communes. Comme les députés tiennent le ministre responsable de toutes les activités de son ministère, ce dernier doit pouvoir compter sur son sous-ministre pour des conseils opportuns.

Comme le sous-ministre soutient les responsabilités individuelles du ministre et joue un rôle particulier pour l'aider à s'acquitter de la responsabilité collective du Conseil des ministres, cette obligation du sous-ministre de rendre compte à son ministre témoigne de :

- sa responsabilité envers le ministre pour les pouvoirs qu'il exerce en son nom;
- son adhésion au principe de la responsabilité collective qu'il démontre en assurant un appui adéquat aux prises de position politiques du ministre au chapitre des questions touchant le ministère ou le gouvernement, et en veillant à ce que les politiques et les programmes servent de complément aux objectifs généraux du Conseil des ministres;
- sa responsabilité de veiller à ce que les pratiques de gestion de l'ensemble du gouvernement soient observées dans le but d'aider le Conseil des ministres à pressentir le Parlement de manière collective dans le cadre du Budget des dépenses et du processus budgétaire, ainsi que de maintenir la confiance de la Chambre des communes.

Le sous-ministre s'attache à entretenir une bonne relation de travail avec le cabinet du ministre lorsqu'il est appelé à

fournir à celui-ci un appui complémentaire. Il convient toutefois de rappeler que le personnel ministériel exclu n'est pas autorisé à donner de directives aux fonctionnaires. Quand il demande de l'information ou transmet les instructions du ministre, il passe normalement par le sous-ministre.

#### **4. Obligation de régler les erreurs administratives**

Les ministres doivent être présents au Parlement pour répondre aux questions concernant l'exercice de leurs pouvoirs, y compris les erreurs administratives. Cependant, la responsabilité ministérielle ne signifie pas que le ministre doive démissionner aussitôt qu'une erreur est commise. Il est essentiel de prendre les mesures nécessaires pour corriger les erreurs afin qu'elles ne se reproduisent plus. 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, par exemple une mesure disciplinaire ou des changements dans les processus de reddition de comptes et d'approbation.

Or, que se passe-t-il au niveau du sous-ministre lorsque quelque chose fonctionne mal dans l'administration du ministère? La responsabilité d'un sous-ministre n'est pas soumise aux considérations politiques qui s'appliquent aux ministres, et elle ne devrait pas l'être. Les dispositions suivantes devraient normalement s'appliquer lorsqu'on examine de telles situations.

Tel que déjà mentionné, le ministre est comptable dans le sens où il s'occupe des questions devant le Parlement et en accepte la responsabilité. Le ministre dira au Parlement qu'une erreur s'est produite, qu'il a enquêté sur la situation et pris des mesures afin que cela ne se reproduise pas.

Le sous-ministre est responsable de l'efficacité de la gestion de son ministère et doit rendre compte au ministre de ce qui n'a pas fonctionné. Il doit aider le ministre à rechercher les causes, à apporter les correctifs nécessaires et à régler tout problème systémique qui aura été mis en relief. C'est au sous-ministre qu'il incombe de s'attaquer ouvertement et directement aux problèmes et d'améliorer les pratiques de gestion au sein du ministère. Il doit établir les conditions qui favoriseront un climat d'apprentissage

permanent dans lequel les fonctionnaires s'efforceront d'atteindre à l'excellence en gestion.

Dans son appui des responsabilités du ministre, le sous-ministre peut très bien avoir à témoigner devant un comité parlementaire pour expliquer ce qui n'a pas fonctionné. Il pourrait, par exemple, dire : « Oui, une erreur a été commise. Je rends compte au ministre et, avec son aide, j'ai réglé le problème ». Il pourrait également ajouter devant le comité qu'une mesure disciplinaire a été prise mais il ne nommerait pas les personnes concernées, même si leur identité a déjà été révélée par les médias ou autrement. Il est important à noter, toutefois, qu'en cas d'activités illégales, telle la fraude, les sanctions seraient plus sévères que la simple discipline.

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. 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.

## **5. Obligation de rendre compte au Conseil du Trésor et à la Commission de la fonction publique**

Le Conseil du Trésor est le conseil de gestion du gouvernement. En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Conseil du Trésor agit au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada à l'égard de toutes les questions liées à la politique administrative, à la gestion financière, aux plans de dépenses, aux programmes et aux priorités des ministères, à la gestion du personnel et aux autres questions liées à une utilisation prudente et efficace des ressources publiques dans le contexte des objectifs que le gouvernement s'est fixés. Il se peut que le Conseil du Trésor prenne des règlements et exige des rapports à cet égard.

Le sous-ministre a une obligation correspondante de rendre des comptes au Conseil du Trésor, ainsi qu'à son ministre, en vertu des responsabilités qui lui sont déléguées et de celles qui lui sont assignées directement par la loi (p. ex. la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur les langues officielles*). L'obligation qu'ont les sous-ministres de rendre compte au Conseil du Trésor sert

à assurer et à montrer, au besoin, que les ressources allouées aux ministères sont bien gérées et sont employées à atteindre les résultats dans le cadre des priorités déterminées par le ministre, le gouvernement dans sa globalité ou la loi, et que ces résultats sont en réalité atteints pour les Canadiens. Cette obligation va des moyens concrets d'atteindre les objectifs généraux aux obligations particulières découlant de la loi ou des politiques du Conseil du Trésor. Dans la pratique, les sous-ministres s'acquittent souvent de leur responsabilité envers cet organisme central par l'entremise du Secrétaire du Conseil du Trésor et en lui présentant des rapports et en travaillant avec son secrétariat. En plus de ces obligations spécifiques de rendre compte, le sous-ministre demeure comptable envers son ministre de la gestion globale du ministère.

De plus, le sous-ministre doit rendre compte à la Commission de la fonction publique de l'exercice des pouvoirs et des tâches que la Commission lui attribue, ainsi que des pouvoirs et des tâches qui lui sont conférés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Les sous-ministres doivent rendre compte au conseil de gestion du gouvernement et au secrétaire du Conseil du Trésor de la capacité de gestion globale et de la performance de leur ministère. Pour permettre de gérer cette responsabilisation et pour examiner plus efficacement les résultats globaux de la gestion et du rendement, le Secrétariat du Conseil du Trésor utilisent un Cadre de responsabilisation de gestion pour la fonction publique. Ce cadre, illustré par les figures 1 et 2, comprend la capacité de gestion et des indicateurs de rendement.

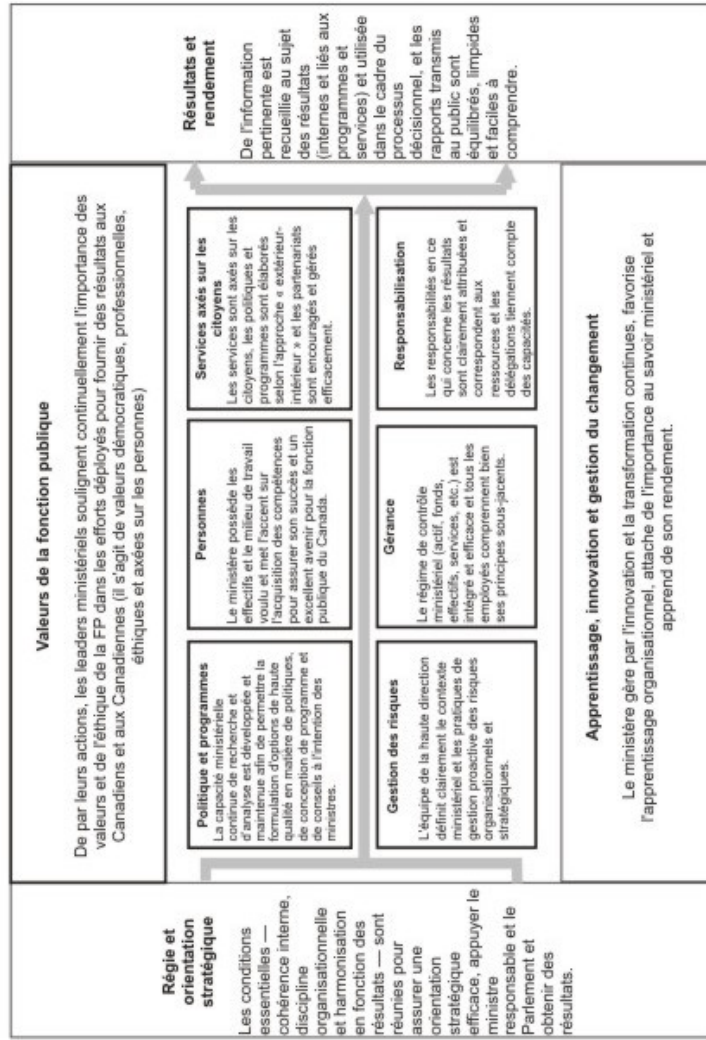


Figure 1



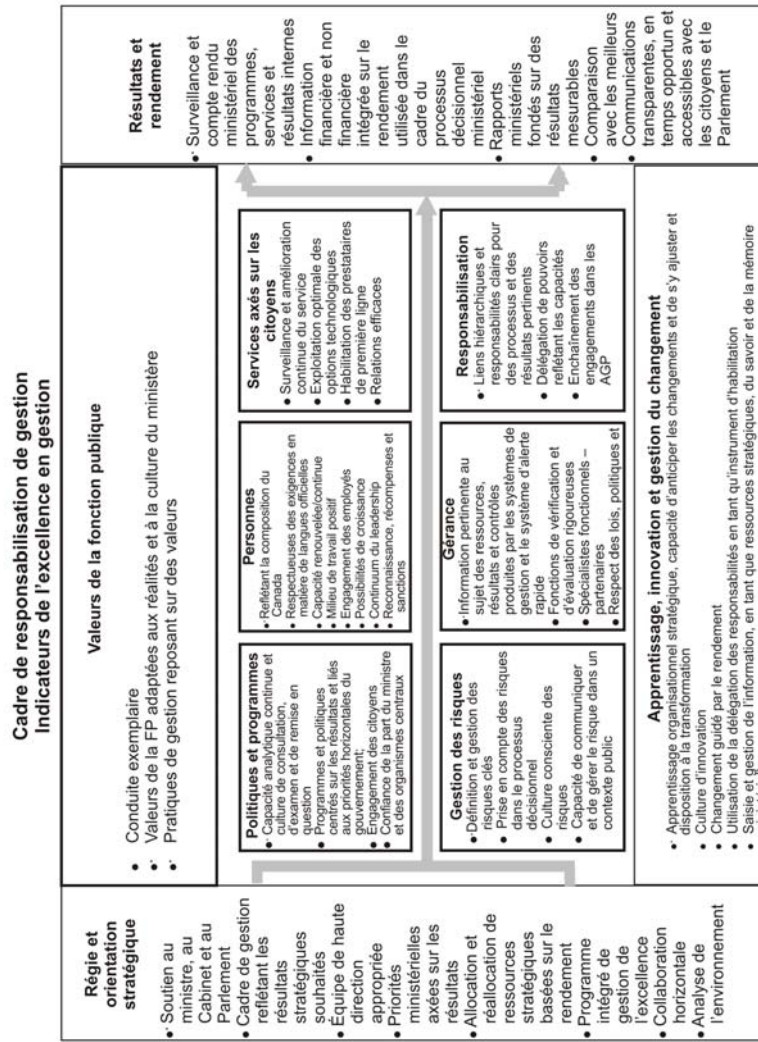


Figure 2

Cadre de responsabilisation de gestion (Conseil du Trésor)  
[http://www.tbs-sctgc.ca/maf-crg/maf-crg\\_f.asp](http://www.tbs-sctgc.ca/maf-crg/maf-crg_f.asp)