

**LA RESPONSABILISATION DES SOUS-MINISTRES
DEVANT LE PARLEMENT**

Alex Smith
Division des affaires politiques et sociales

Révisé le 28 mars 2006

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE	2
LA RESPONSABILISATION DES SOUS-MINISTRES	3
RECOMMANDATIONS DE CHANGEMENT	4
L'AGENT COMPTABLE AU ROYAUME-UNI.....	5
LE POUR ET LE CONTRE	6
PERSPECTIVES D'AVENIR	8
LECTURES SUGGÉRÉES	9



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RESPONSABILISATION DES SOUS-MINISTRES DEVANT LE PARLEMENT

INTRODUCTION

En temps normal, l'application du principe traditionnel de la responsabilité ministérielle fonctionne bien : les ministres sont comptables devant le Parlement et les hauts fonctionnaires des ministères comparaissent devant les comités parlementaires au nom de leur ministre. Cependant, quand les choses vont mal et qu'il s'ensuit une controverse publique, certains se mettent à contester cette interprétation de la responsabilité ministérielle. Plusieurs controverses récentes, comme celles qui ont été soulevées par le programme des commandites et le programme des subventions et contributions de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, ont été extrêmement frustrantes dans la mesure où il était très difficile de déterminer qui était responsable et donc comptable. On a fini par se demander si les hauts fonctionnaires, en particulier les sous-ministres, devraient être davantage comptables devant les comités parlementaires. Les avis sont partagés, et le gouvernement défend avec constance l'interprétation traditionnelle de la notion de responsabilité.

Le présent document vise à clarifier le débat qui entoure la question de la responsabilisation des sous-ministres vis-à-vis des comités parlementaires. Il présente d'abord l'interprétation traditionnelle de la responsabilité des ministres et des sous-ministres selon le Bureau du Conseil privé⁽¹⁾. Il décrit ensuite les changements recommandés depuis une trentaine d'années, y compris l'adoption du modèle de l'agent comptable du Royaume-Uni. Puisque l'éventualité d'une modification de la responsabilisation des sous-ministres a suscité de nombreux débats, le document donne aussi un aperçu des arguments pour et contre cette solution. Enfin, il examine l'évolution possible de la question.

(1) Voir Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*, 1977, réimprimé en 1993; *Le guide du ministre et du secrétaire d'État*, 2002; *Guide du sous-ministre*, 2003; et *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, 2004.

LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE

La convention constitutionnelle et la responsabilité ministérielle sont au cœur du régime parlementaire du Canada. Les ministres fédéraux sont responsables devant le Parlement et doivent lui rendre des comptes, collectivement à titre de membres du Cabinet et individuellement à titre de ministres à la tête d'un ministère. Cette convention émane du principe démocratique selon lequel les représentants élus doivent être tenus responsables du fonctionnement du gouvernement.

Le premier ministre nomme les ministres et leur confie des responsabilités spécifiques. Par ailleurs, le Parlement confère aux ministres des pouvoirs prévus dans des lois, ce qui les rend comptables devant le Parlement et le premier ministre de l'exercice de ces pouvoirs. Ils sont responsables de leurs actions, ainsi que de celles de leur ministère. Si les fonctionnaires qui relèvent d'eux commettent des erreurs ou des fautes, les ministres doivent intervenir rapidement pour remédier à la situation et assurer le Parlement que des mesures correctives ont été prises.

La reddition de comptes est la concrétisation des principes de la responsabilité. Elle suppose que les ministres rendent compte au Parlement de la façon dont ils se sont acquittés de leurs responsabilités. Suivant les circonstances, les ministres doivent assumer personnellement les conséquences de problèmes qui auraient pu être évités si les mesures nécessaires avaient été prises. Juger de la pertinence des agissements d'un ministre est du ressort du Parlement. Le premier ministre a la prérogative de réaffirmer son appui au ministre ou de demander sa démission.

On entend par obligation de s'expliquer le devoir d'informer et d'expliquer, mais sans les conséquences personnelles potentielles associées à l'obligation de rendre des comptes. Par exemple, les ministres sont tenus d'expliquer les actes posés par les organismes et les entités non ministériels de leur portefeuille, mais ils ne sont pas tenus responsables des actions d'entités qui ne relèvent pas d'eux.

LA RESPONSABILISATION DES SOUS-MINISTRES

Le sous-ministre appuie son ministre en lui offrant des conseils impartiaux en matière de politique, en dirigeant de façon efficace le ministère et en exécutant les attributions qui lui ont été déléguées par le ministre⁽²⁾. Certaines dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*⁽³⁾, de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et de la *Loi sur les langues officielles* attribuent certains pouvoirs directement aux sous-ministres.

Le sous-ministre rend des comptes à son ministre, et au premier ministre par l'intermédiaire du greffier du Conseil privé⁽⁴⁾. Il rend aussi compte à la Commission de la fonction publique et au Conseil du Trésor des pouvoirs qui lui sont directement délégués ou attribués en matière de gestion des ressources humaines et financières⁽⁵⁾.

Une des responsabilités fondamentales du sous-ministre consiste à appuyer la reddition de comptes du ministre au Parlement. Quand les sous-ministres et d'autres hauts fonctionnaires comparaissent devant les comités parlementaires *au nom* de leur ministre, ils répondent à des questions et fournissent de l'information; leur rôle consiste alors essentiellement à fournir des explications, et non à défendre des politiques ou à en débattre. En matière d'affaires publiques, les fonctionnaires n'ont pas de voix ou d'identité distincte de celle de leur ministre; ils sont anonymes.

Quand un sous-ministre n'arrive pas à s'entendre avec son ministre sur le fonctionnement du ministère, il est invité à soumettre le problème au greffier du Conseil privé.

(2) Les sous-ministres sont habilités à agir au nom de leur ministre en vertu du par. 24(2) de la *Loi d'interprétation*.

(3) Les par. 31(1), 11(3) et 32(2) ainsi que les art. 34 et 62 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* attribuent des responsabilités précises aux sous-ministres : préparer la répartition d'un crédit prévu au Budget, voir à l'application de méthodes de contrôle appropriées, instituer les procédures et conserver les dossiers nécessaires au contrôle des engagements financiers, produire les attestations nécessaires à l'autorisation de tout paiement et tenir des inventaires des biens publics placés sous la responsabilité du ministère.

(4) Les sous-ministres sont nommés par décret sur la recommandation du premier ministre.

(5) Le Conseil du Trésor fournit aux sous-ministres une liste d'attentes en matière de gestion dans son *Cadre de responsabilisation de gestion*.

RECOMMANDATIONS DE CHANGEMENT

Cette interprétation traditionnelle de l'obligation de rendre compte des ministres et des sous-ministres n'est pas universellement acceptée. En fait, de nombreux changements ont été recommandés qui renforceraient l'obligation des sous-ministres de rendre compte devant les comités parlementaires.

Dans son rapport de 1979, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert) a fait remarquer que le contexte avait bien changé depuis l'élaboration de la convention traditionnelle de la responsabilité ministérielle. La charge de travail des ministres et leurs nombreuses responsabilités faisaient qu'il leur était bien difficile de demeurer le seul lien entre le Parlement et l'appareil bureaucratique. La croissance et la complexité des activités des ministères étaient telles qu'il fallait prendre des mesures additionnelles pour voir à ce que les hauts fonctionnaires s'acquittent de leurs responsabilités et rendent compte de leur rendement. La Commission a cependant fait remarquer que « les sous-ministres ne sont pas tenus régulièrement imputables, de façon systématique et cohérente, en ce qui a trait à la gestion des programmes et à l'administration du ministère. Il est indispensable de bien préciser quels sont les pouvoirs des sous-ministres en matière d'administration et de leur demander d'en rendre compte. »⁽⁶⁾ Par conséquent, la Commission a recommandé que « le sous-ministre en tant que chef de l'administration rende compte de l'exécution des devoirs spécifiques qui lui ont été délégués ou désignés, devant le comité parlementaire responsable de la vérification des dépenses du gouvernement, c'est-à-dire le Comité des comptes publics »⁽⁷⁾.

En 1985, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (le Comité McGrath) a déclaré que « la doctrine de la responsabilité ministérielle limite la responsabilité de celui qui devrait être tenu responsable, à savoir le plus haut fonctionnaire du ministère »⁽⁸⁾. Le Comité a dit avoir entendu de nombreux arguments en faveur de l'établissement d'une nouvelle doctrine de la responsabilité des sous-ministres en matière d'administration suivant laquelle les sous-ministres devraient rendre compte de l'administration de leur ministère devant les comités parlementaires.

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

(7) *Ibid.*, p. 427.

(8) Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (président : James A. McGrath), Troisième rapport, juin 1985, p. 23.

En mai 2005, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a recommandé « [q]ue les sous-ministres soient désignés agents comptables chargés de responsabilités semblables à celles qui incombent aux agents comptables en Grande-Bretagne »⁽⁹⁾; ainsi, les sous-ministres devraient être comptables devant le Comité.

Le gouvernement fédéral résiste depuis longtemps à l'idée de modifier l'obligation de rendre compte des sous-ministres devant le Parlement. Dans son mémoire de 1977 à la Commission Lambert, il conclut que « tout effort visant à définir les secteurs qui doivent relever spécifiquement de la responsabilité des fonctionnaires aurait pour effet d'effacer davantage les limites de responsabilité et d'affaiblir le cas échéant l'aptitude de la Chambre à tenir le ministre responsable des questions qui sont de sa compétence »⁽¹⁰⁾. Dans sa réponse au Comité des comptes publics, le gouvernement a dit que le système actuel ne comportait aucune ambiguïté : les ministres sont responsables et ont l'obligation de rendre compte au Parlement de la gestion de leur ministère et les sous-ministres rendent compte à leur ministre et au premier ministre⁽¹¹⁾. Le gouvernement a soutenu aussi que le fait que certains pouvoirs soient conférés aux sous-ministres par une loi ne veut pas dire que le Parlement doive surveiller la manière dont ces pouvoirs sont exercés.

L'AGENT COMPTABLE AU ROYAUME-UNI

Certains voient dans l'adoption du modèle britannique de l'agent comptable une manière de renforcer l'obligation de rendre compte des sous-ministres devant les comités parlementaires⁽¹²⁾. Il est probable que la Commission Lambert et le Comité McGrath avaient le modèle de l'agent comptable en tête quand ils ont fait valoir la nécessité d'accroître la responsabilité des sous-ministres, et le Comité des comptes publics a mentionné en particulier le modèle de l'agent comptable.

(9) Comité permanent des comptes publics, *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : Obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, 10^e rapport, Ottawa, mai 2005 (http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/38/1/parlbus/commbus/house/PACP/report/RP1812721/PACP_Rpt10/PACP_Rpt10-f.pdf).

(10) Bureau du Conseil privé (1977), chap. VII.

(11) Secrétariat du Conseil du Trésor, *Réponse du gouvernement au dixième rapport du Comité des comptes public*, août 2005 (http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gr-rg/2005/0817_f.asp).

(12) C.E.S. Franks, « La responsabilité, la reddition de comptes et l'affaire des commandites », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27, n^o 3, automne 2004, p. 16 à 18 (<http://www.parl.gc.ca/infoparl/francais/issue.htm?param=162&art=1105>).

Au Royaume-Uni, l'agent comptable d'un ministère, le plus souvent le secrétaire permanent (l'équivalent du sous-ministre canadien), est personnellement comptable devant le Comité des comptes publics de la régularité et de la rectitude des opérations financières et de l'optimisation des ressources du ministère. Il est de la responsabilité personnelle de l'agent comptable d'assurer la bonne tenue des livres et une administration prudente et économique, d'éviter le gaspillage et la dilapidation et d'utiliser efficacement et rentablement toutes les ressources disponibles⁽¹³⁾.

S'il survient un désaccord entre le ministre et l'agent comptable, ce dernier doit exposer ses objections par écrit. Le ministre peut néanmoins passer outre, mais l'agent comptable est alors en droit de demander que le ministre lui enjoigne par écrit de prendre la mesure contestée. En pareil cas, les lettres échangées sont transmises au ministre des Finances ainsi qu'au contrôleur et vérificateur général. En cas d'enquête par le Comité des comptes publics, ce dernier statuerait alors que l'agent comptable n'assume pas personnellement la responsabilité de l'acte incriminé.

LE POUR ET LE CONTRE

L'éventualité d'une modification de la responsabilité des sous-ministres et de leurs rapports avec le Parlement a suscité un vif débat.

Les partisans d'un changement disent parfois qu'il ne ferait qu'officialiser l'usage et permettrait de mieux définir les responsabilités, puisque les comités parlementaires s'efforcent déjà d'obliger les sous-ministres à rendre compte⁽¹⁴⁾. En outre, du fait que certains pouvoirs sont délégués aux sous-ministres, par exemple aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ces derniers devraient être eux-mêmes comptables devant les comités parlementaires de l'usage qu'ils font de ces pouvoirs, au lieu de toujours comparaître au nom de leur ministre⁽¹⁵⁾. Les sous-ministres pourraient, comme les agents comptables du Royaume-Uni, être

(13) L'information sur l'agent comptable provient du site Web du Trésor britannique (http://www.government-accounting.gov.uk/current/content/ga_04_1.htm).

(14) Peter Aucoin et Mark D. Jarvis, *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : Un cadre de réforme*, École de la fonction publique du Canada, Ottawa, 2005 (http://www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/pdfs/p131_f.pdf).

(15) C.E.S. Franks, « Responsabilité et reddition des comptes pour les ministres et les sous-ministres au Canada », Mémoire présenté au Comité des comptes publics de la Chambre des communes le 11 janvier 2005.

appelés à se présenter *devant* le Comité des comptes publics pour répondre de leurs responsabilités, mais le ministre demeurerait pour sa part comptable *au* Parlement. Enfin, on affirme que les conséquences de prévarications, comme celles qui ont entaché le programme des commandites, risquent de compromettre la confiance de la population dans notre régime parlementaire. L'adoption d'un système analogue à celui des agents comptables du Royaume-Uni contribuerait à renforcer la gestion financière et à prévenir les abus⁽¹⁶⁾.

Les détracteurs de cette thèse affirment que la doctrine de la responsabilité ministérielle, suivant laquelle les ministres rendent compte au Parlement et les hauts fonctionnaires comparaissent au nom de leur ministre, doit être conservée parce que notre système repose sur la responsabilisation des élus⁽¹⁷⁾. Pour eux, les différences ne sont pas bien grandes entre les versions britannique et canadienne de la responsabilité parce qu'au Canada, les sous-ministres comparaissent devant les comités parlementaires pour répondre de la manière dont ils administrent leur ministère. En essayant de rendre les hauts fonctionnaires officiellement et directement comptables au Parlement, on risque de diviser les responsabilités des ministres et de brouiller la structure de responsabilisation. Certains auteurs estiment que la volonté de modifier la responsabilité des sous-ministres tient à des hypothèses irréalistes quant à la possibilité de séparer le volet politique du volet administratif⁽¹⁸⁾. On entend aussi souvent dire que, en rendant les hauts fonctionnaires comptables devant les comités parlementaires, on les priverait de leur anonymat et on les exposerait à des attaques partisans, ce qui risque de politiser la fonction publique⁽¹⁹⁾. Enfin, certains craignent que, si les sous-ministres se mettaient à contester régulièrement les décisions de leur ministre en exigeant des instructions écrites, cela puisse porter atteinte au lien de confiance essentiel entre les ministres et leur sous-ministre⁽²⁰⁾.

(16) Franks (2004), p. 16 à 18.

(17) James R. Mitchell et Sharon L. Sutherland, « Relations between Politicians and Public Servants », dans Mohamed Charih et Arthur Daniels (dir.), *New Public Management and Public Administration in Canada*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada, 1997.

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

(19) Gordon Osbaldeston, *Raffermir la responsabilité des sous-ministres*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1989.

(20) Aucoin et Jarvis (2005).

PERSPECTIVES D'AVENIR

Dans son *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires* d'octobre 2005, le gouvernement fédéral, alors dirigé par le Parti libéral du Canada, a réitéré sa défense de la doctrine traditionnelle de la responsabilisation tout en s'engageant à certains changements. Par exemple, le gouvernement se disait prêt à modifier la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour conférer au sous-ministre des pouvoirs prévus par la loi plus explicites sur le plan de ses responsabilités de gestion sous l'autorité du ministre, y compris le pouvoir de signer les comptes⁽²¹⁾.

Cependant, le Parti conservateur du Canada a promis dans sa plate-forme électorale de faire des sous-ministres les agents comptables de leur ministère et d'exiger que les ministres donnent des consignes écrites aux sous-ministres en cas de désaccord, consignes qui seraient communiquées au vérificateur général et au contrôleur général⁽²²⁾. Après la victoire électorale des conservateurs le 23 janvier, il est à prévoir que ces changements seront intégrés à un projet de loi sur la responsabilisation fédérale.

La Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (la Commission Gomery) a aussi recommandé, dans son second rapport, que le gouvernement déclare explicitement que les sous-ministres doivent rendre eux-mêmes devant le Comité des comptes publics de l'exercice de leurs fonctions législatives et de leurs fonctions déléguées. La Commission a recommandé aussi l'établissement d'un processus permettant à un ministre de passer outre aux objections d'un sous-ministre au sujet d'une décision qu'il envisage, à la condition que la décision du ministre soit notée dans une correspondance envoyée au contrôleur général et communiquée au vérificateur général⁽²³⁾. Ces recommandations pourraient rallier de nouveaux appuis à la démarche qu'envisage le nouveau gouvernement.

(21) Président du Conseil du Trésor, *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada – Notre engagement*, document de discussion, octobre 2005, p. 11.

(22) Parti conservateur du Canada, *Changeons pour vrai*, décembre 2005, p. 13 (<http://www.conservative.ca/media/20060113-Platform-f.pdf>).

(23) Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité – Recommandations*, février 2006, p. 220 (<http://www.gomery.ca/fr/phase2report/recommendations/index.asp>).

LECTURES SUGGÉRÉES

Aucoin, Peter. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1995 (voir en particulier « Securing Accountability », p. 217 à 242).

Aucoin, Peter, et Mark D. Jarvis. *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : Un cadre de réforme*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2005 (http://www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/pdfs/p131_f.pdf).

Axworthy, Thomas.

- *Addressing the Accountability Deficit: Why Paul Martin's Minority Government Must Pay More Attention to the Three A's*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2004.
- « La crise de la responsabilité au Canada », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 28, été 2005, p. 7 à 12.

Canada, Bureau du Conseil privé. *Guide du sous-ministre*, Ottawa, 2003 (http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/gdm-gsm/gdm-gsm_temp_f.pdf).

Canada, Conseil du Trésor. *Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens – Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires*, Rapport au Parlement, Ottawa, novembre 2005 (http://www.tbs-sct.gc.ca/report/rev-exa/ar-er_f.pdf).

Canada, Parlement, Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics. *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : Obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, Ottawa, Communication Canada, 2005 (http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/38/1/parlbus/commbus/house/PACP/report/RP1812721/PACP_Rpt10/PACP_Rpt10-f.pdf).

Forcese, Craig et Aaron Freeman. *The Laws of Government: The Legal Foundations of Canadian Democracy*, Toronto, Irwin Law, 2005, p. 384 à 399.

Franks, C.E.S.

- « Not Anonymous: Ministerial Responsibility and the British Accounting Officers », *Administration publique du Canada*, vol. 40, n° 4, hiver 1997, p. 626 à 652.
- *Responsabilité et reddition des comptes pour les ministres et les sous-ministres au Canada*, Mémoire présenté au Comité des comptes public de la Chambres des Communes, Ottawa, 2005 (http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/Documents/38/1/parlbus/commbus/house/reports/PACP_RespAcc/PACP_RespAcc-f.pdf).

- « Responsibility, Accountability, and the Sponsorship Affair », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27, automne 2004, p. 16 à 18 (<http://pintrabp.parl.gc.ca/lopimages2/bibparlcat/6000/Ba388557.pdf>).

Kernaghan, Kenneth. « Parliament and Public Servants in Canada: Ministerial Responsibility Reexamined », *Analyse de politiques*, vol. 3, été 1979, p. 383 à 396.

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

Osbaldeston, Gordon. *Raffermir la responsabilité des sous-ministres*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1989.

Savoie, Donald J. *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.

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

Thomas, Paul G. « The Changing Nature of Accountability », dans *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, sous la dir. de B. Guy Peters et Donald J. Savoie, Centre canadien de gestion, Montréal, 1998, p. 348 à 393.