
**LES RESPONSABILITÉS ET
OBLIGATIONS REDDITIONNELLES
RESPECTIVES DES MINISTRES ET DES
FONCTIONNAIRES :
UNE ÉTUDE DU SYSTÈME BRITANNIQUE
D'AGENT COMPTABLE ET DE SON
APPLICABILITÉ AU CANADA**

C.E.S. (Ned) Franks

1 Le système britannique d'agent comptable

1.1

Les agents comptables britanniques

La Grande-Bretagne compte des agents comptables depuis 1872, année où le Trésor a conclu que les « chefs permanents » (l'équivalent des sous-

ministres au Canada) des ministères, plutôt que les ministres « temporaires », devraient signer les comptes du gouvernement, comme l'exigeait la *Exchequer and Audit Act* de 1866. Cela est resté le seul fondement légal de l'institution britannique de l'agent comptable jusqu'en 2002. La *Government Resources and Accounts Act*, cette année-là, a imposé au Trésor de désigner un agent comptable pour chaque crédit du budget des dépenses, cet agent étant chargé d'établir les comptes et de les transmettre au contrôleur-vérificateur général.

Les agents comptables occupent un rôle de premier plan dans le système de contrôle financier britannique. Ils détiennent la responsabilité en propre et comparaissent à ce titre devant le Comité des comptes publics. Bien que ce dernier puisse convoquer aussi des ministres à comparaître, il ne le fait normalement pas. C'est aux agents comptables qu'il a affaire et la majeure partie de son travail, depuis que les secrétaires permanents ont été désignés agents comptables en 1872, a consisté à définir et à renforcer leurs attributions à titre de fonctionnaires les plus haut placés responsables de la bonne conduite de l'administration financière.

1.1.1 Les rôles et les responsabilités des agents comptables

Le Trésor britannique décrit les responsabilités et devoirs des agents comptables en des termes impressionnants :

[Traduction]

La désignation du chef permanent d'un ministère comme son agent comptable principal reflète le fait que, en dessous du ministre, c'est lui qui est personnellement responsable de l'organisation d'ensemble, de la gestion et de la dotation du ministère, ainsi que des procédures applicables à l'échelle du ministère, le cas échéant, aux affaires financières et autres. Le chef permanent doit veiller à ce que la gestion financière dans tout le ministère soit de la plus haute qualité, que les procédures et systèmes financiers favorisent la conduite efficace et économique des affaires et garantissent la

probité et la régularité financière dans tous les services, et que les considérations financières soient pleinement prises en compte aux fins des décisions sur les orientations...

L'essence du rôle de l'agent comptable est d'assumer la responsabilité personnelle de l'intégrité et de la régularité des finances publiques dont il répond, de la tenue de comptes adéquate, d'une administration prudente et économique, de l'absence de gaspillages et d'extravagances et de l'utilisation optimale de toutes les ressources disponibles¹.

En exécution de cette responsabilité personnelle, l'agent comptable doit « signer les comptes... qui lui sont assignés et, ce faisant, se porter personnellement garant de leur présentation conforme aux prescriptions de la loi et du Trésor ». L'agent comptable doit aussi « veiller à ce que les procédures financières voulues soient suivies », que les fonds publics fassent l'objet « d'une gestion intègre et de qualité » et que les projets de dépenses soient évalués dans la perspective de l'optimisation des ressources conformément aux principes énoncés par le Trésor. Le cas échéant, ces considérations doivent être portées à l'attention des ministres (citation extraite du paragraphe 7). Les agents comptables possèdent également « la responsabilité particulière de veiller au respect des exigences parlementaires relatives au contrôle des dépenses. Une contrainte fondamentale est que les fonds ne soient utilisés que pour les fins et selon les montants autorisés par le Parlement » (par. 13). Les responsabilités s'articulent autour de trois axes : la régularité, la probité et l'optimisation des ressources.

Les agents comptables britanniques comparaissent devant le Comité des comptes publics à titre de détenteurs d'une responsabilité propre. Leur responsabilité est personnelle et ne peut être déléguée : « Dans la pratique, l'agent comptable délègue largement ses pouvoirs, mais ne peut pour autant se dérober à la responsabilité » (par. 28).

1.1.2 La régularité, la probité et l'optimisation des ressources

Les responsabilités des agents comptables, les vérifications du contrôleur-vérificateur général britannique et le travail du Comité des comptes publics sont centrés sur les notions de régularité, de probité et d'optimisation des ressources en matière de gestion financière. Le Comité s'intéresse depuis le XIX^e siècle à la régularité et à la probité, tandis que l'optimisation des ressources est une considération plus récente et encore en évolution.

La régularité, selon le Trésor, « concerne le respect des autorisations appropriées ». [Traduction] . . . Elle requiert que tous les postes de dépenses et de recettes soient administrés conformément à la législation qui les autorise, à tout pouvoir délégué et aux règles de comptabilité gouvernementale².

Les dépenses doivent respecter la lettre et l'esprit de la loi habilitante. Elles ne doivent pas déborder du cadre du « crédit » correspondant et doivent respecter les règlements d'application de la loi habilitante. La régularité est donc une simple affaire de respect des règles. La probité est une notion plus complexe et moins facilement cernable que la régularité :

[Traduction]

Tandis que la régularité est une affaire de respect des autorisations appropriées, la probité va plus loin et vise davantage les normes de conduite, de comportement et de gouvernance. Elle est une affaire d'équité et d'intégrité et couvre des aspects tels que l'absence de bénéfice personnel provenant des affaires publiques, l'impartialité des nominations de personnel, la libre concurrence en matière de passation des marchés et l'absence de gaspillage et d'extravagance³.

La probité englobe « non seulement la rectitude financière, mais aussi le sens des valeurs et des comportements appropriés dans le secteur public ».

Le Trésor reconnaît qu'il n'est pas facile de définir clairement les comportements « probes » que requiert la norme de probité. Pour aider les agents comptables à déterminer si une ligne de conduite donnée répond à cette norme, le Trésor suggère qu'elle doit répondre aux critères suivants :

- elle respecte les règles et est assortie des autorisations requises;
- elle met en place et suit des procédures claires;
- elle résout tout conflit d'intérêts;
- elle n'utilise pas de fonds publics pour un bénéfice privé;
- elle est impartiale;
- elle est documentée;
- elle est transparente — résiste à l'examen⁴.

Le Trésor ajoute que s'il subsiste un point d'interrogation après l'analyse précédente, il reste à appliquer un critère prépondérant : *Pourrais-je défendre cette action de manière satisfaisante devant le Comité des comptes publics?*

Et puisque la « reddition de comptes au Parlement fait partie d'une obligation redditionnelle plus large, la question peut être posée en des termes encore plus simples » : *Pourrais-je défendre cette action de manière satisfaisante aux yeux du public?*

Le Trésor et le Comité des comptes publics attendent des agents comptables et des autres administrateurs financiers qu'ils aient le sens de la probité. Il ne suffit pas de suivre la lettre des règlements et lois, bien que cela soit essentiel pour satisfaire à la norme de la régularité. Mais la probité exige quelque chose de plus : l'engagement envers des normes éthiques et la volonté d'être le gardien prudent des deniers publics.

L'optimisation des ressources, selon le *National Audit Office*, met en jeu trois critères :

- l'économie : minimiser le coût des ressources consommées ou requises — dépenser moins;
- l'efficacité : la relation entre la production de biens ou services et les ressources mises en œuvre pour les produire — savoir bien dépenser;
- l'efficacé : la relation entre le résultat recherché et le résultat obtenu des dépenses publiques — savoir dépenser sagement⁵.

Le Trésor reconnaît que les enjeux de l'optimisation des ressources sont moins clairs que ceux de la régularité et de la probité. Le *Value for Money Assessment Guidance* du Trésor consacre ses 41 pages à une partie seulement du problème : « l'évaluation de l'optimisation des ressources dans le cas des projets d'investissement financés en vertu de la *Private Finance Initiative* »⁶. L'optimisation des ressources peut exiger que l'on détermine « la combinaison optimale du coût sur la durée de vie et de la qualité (ou de l'adéquation à l'objectif) pour satisfaire le besoin de l'utilisateur et ne consiste pas toujours à choisir la soumission la moins chère. Les choix ne doivent pas répondre au souci de présenter un bilan particulier »⁷.

Les vérifications d'optimisation des ressources en Grande-Bretagne ne s'enquèrent pas du bien-fondé des politiques. La *National Audit Act* de 1983 interdit expressément au contrôleur-vérificateur général de mettre celui-ci en question. Les audits d'optimisation des ressources se penchent sur le souci de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacé avec lequel les organismes ont déployé leurs ressources pour s'acquitter de leurs fonctions⁸.

1.1.3 Les agents comptables des initiatives horizontales (conjointes)

Le gouvernement britannique a embrassé l'administration « holistique », convaincu que « nombre des problèmes les plus enracinés et les plus

intraitables qui se posent à l'administration moderne — tels que, par exemple, la criminalité, l'exclusion sociale et la fracture entre les collectivités — transcendent le découpage traditionnel des compétences des ministères de Whitehall. Il exige, par conséquent, une action coordonnée de plusieurs ministères, de l'administration centrale, des autorités locales et autres organismes locaux »⁹. Une section spéciale a été mise sur pied au sein du *Cabinet Office* pour assurer cette coordination.

Le Trésor a répondu aux problèmes spécifiques de reddition de comptes que présentent les activités conjointes en exigeant qu'un agent comptable au moins, et parfois plusieurs, soient désignés pour chaque initiative horizontale. L'agent comptable principal, soit le secrétaire permanent, doit veiller à ce que les agents comptables appropriés soient nommés :

[Traduction]

Un agent comptable peut partager avec un autre agent comptable la responsabilité d'un service conjoint ou de la réalisation d'un objectif qui dépend du travail de services distincts. De même, un agent supérieur pourrait faire office d'agent comptable supplémentaire, tant au sein de son ministère d'origine qu'au sein d'un ou plusieurs autres ministères pour cette fin. La délimitation des responsabilités dans tous ces cas doit être établie de manière à favoriser la prestation efficace du service et être clairement définie avec des termes qui alignent l'obligation redditionnelle sur la responsabilité, de façon à bien préciser de quoi chaque agent comptable ou agent comptable supplémentaire est responsable et comptable. Il sera habituellement bon de consigner ces arrangements dans un protocole d'entente conclu entre les ministères intéressés¹⁰.

Ces prescriptions du Conseil du Trésor sont flexibles, comme il se doit vu les diverses formes de collaboration entre ministères, paliers de

gouvernement et organismes publics que peut exiger un programme conjoint. Néanmoins, l'essentiel, c'est que des agents comptables soient désignés pour les activités horizontales, comme pour les autres, et que ces agents soient tenus d'assurer la régularité, la probité et l'optimisation des ressources comme s'il s'agissait d'un programme et des fonds de leur propre ministère.

1.1.4 La variété et le nombre d'agents comptables britanniques

Face à la complexité et à l'envergure croissante de l'administration d'État, le nombre et la variété d'agents comptables britanniques a augmenté. Les secrétaires permanents restent les principaux agents comptables ministériels, mais un ministère peut en compter beaucoup plus. Il existe plusieurs variétés de ces agents comptables supplémentaires. Dans l'administration du Royaume-Uni, 25 fonctionnaires ayant le rang de secrétaire permanent et 15 ayant le rang de secrétaire permanent adjoint sont désignés comme agents comptables par le Trésor. Ce dernier désigne également quelques fonctionnaires en dessous du rang de secrétaire permanent, ou portant d'autres titres, comme agent comptable pour des éléments particuliers des comptes de ressources d'un ministère. À l'heure actuelle, un total de 70 agents comptables ministériels ont été nommés par le Trésor.

La nécessité d'un si grand nombre d'agents comptables, par rapport à celui des secrétaires permanents, s'explique par la structure des ministères modernes. Nombre d'entre eux sont davantage un empire administratif qu'une organisation hiérarchique homogène. Les segments distincts peuvent nécessiter leur propre agent comptable.

Les secrétaires permanents britanniques nomment une trentaine d'agents comptables supplémentaires pour certains crédits de leur ministère. Ces agents comptables assument habituellement ces responsabilités en sus d'autres obligations redditionnelles en matière

financière. La Grande-Bretagne possède également 87 agences exécutives (l'équivalent des organismes de services spéciaux au Canada), chacune dotée de son propre agent comptable. Soixante-cinq agents comptables d'agences exécutives sont désignés par le secrétaire permanent du ministère de tutelle, les 22 restants l'étant par le Trésor. Lorsqu'une agence est dotée de son propre *Request for Funds* (RfR), l'équivalent d'un « crédit » au Canada, ou constitue un « *trading fund* » (c'est-à-dire qui couvre ses frais au moyen de ses revenus et ne bénéficie pas d'un crédit parlementaire), le Trésor nomme le premier dirigeant comme agent comptable de la façon normale. Mais « lorsqu'une agence reste intégrée à un ministère et est financée à partir d'une rubrique secondaire du budget des dépenses ministérielles, il incombe à l'agent comptable principal de désigner le premier dirigeant de l'agence comme agent comptable »¹¹. En outre, il existe environ 210 organismes publics non ministériels (OPNM) ayant un agent comptable désigné par le ministère de tutelle. Tous ces agents comptables ont à répondre au Comité des comptes publics.

Les grandes industries nationalisées et les grosses sociétés d'État ne sont pas vérifiées par le *National Audit Office* et n'ont pas d'agent comptable. Ces exceptions comprennent la BBC, les Postes, la Banque d'Angleterre et quelques autres entités analogues. Leurs résultats sont examinés par les comités parlementaires spécialisés de la Chambre des communes qui couvrent les divers ministères, mais non par le Comité des comptes publics.

Une particularité supplémentaire de cette structure d'agent comptable concerne les petits organismes tels que les hôpitaux et autres entités relevant du *National Health Service* dont les comptes sont vérifiés par le *National Audit Office*. Ces nombreuses agences ont des « agents responsables », qui peuvent eux aussi être amenés à comparaître devant le Comité des comptes publics.

1.1.5 Les secrétaires permanents

Les agents comptables du rang le plus élevé, parmi l'important groupe décrit dans la section précédente, sont les secrétaires permanents britanniques. Cette prééminence mérite que l'on s'intéresse de plus près à leur cheminement de carrière dans la fonction publique et en tant que secrétaire permanent. Le déroulement de leur carrière diffère sensiblement de celui de leurs homologues, les sous-ministres. Au cours de la période de 1979-1994 :

- Les secrétaires permanents avaient normalement de 25 à 30 années d'ancienneté dans la fonction publique avant d'accéder à ce rang.
- Les trois quarts étaient âgés de 50 ans ou plus au moment de leur promotion au niveau de secrétaire permanent.
- La durée normale du mandat d'un secrétaire permanent dans un même ministère était de trois à six ans. Soixante-trois pour cent d'entre eux occupaient leur poste dans le même ministère depuis plus de trois ans et 21 p. 100 depuis plus de cinq ans.
- La moitié des secrétaires permanents nommés étaient issus du même ministère. La plupart des secrétaires permanents avaient une expérience antérieure au sein de ce ministère.
- La promotion au rang de secrétaire permanent couronne habituellement une longue carrière dans la fonction publique, ce poste étant le dernier occupé avant le départ à la retraite, bien qu'une minorité occupe successivement deux postes ou plus au niveau de secrétaire permanent¹².

Le temps passé dans un même poste de secrétaire permanent a une conséquence importante sur le rôle des agents comptables : normalement, ils restent en fonction assez longtemps pour défendre devant le Comité des comptes publics les mesures qu'ils ont eux-mêmes prises. En Grande-Bretagne comme au Canada, c'est le titulaire

actuel du poste, et non ses prédécesseurs, qui répond devant le Comité des comptes publics. Le Trésor dit que, par convention, l'agent comptable en exercice « ne refuse pas de répondre aux questions portant sur une période antérieure à sa prise de fonctions; on s'attend à ce que le Comité, dans un tel cas, ne mette pas en jeu la responsabilité personnelle du titulaire »¹³.

Peter Barberis estime qu'il faut compter trois ans avant qu'un nouveau secrétaire permanent devienne entièrement fonctionnel, encore que ce délai puisse être considérablement réduit si l'intéressé a une expérience antérieure du ministère et surtout, comme c'est le cas la moitié du temps, s'il travaillait dans ce même ministère avant d'être promu au rang de secrétaire permanent. Il trace « une ligne de démarcation grossière » délimitant « une efficacité minimale » à « cinq années d'ancienneté et à un mandat de cinq ans » comme secrétaire permanent d'un ministère. Les premiers dirigeants et agents comptables des agences exécutives sont normalement nommés pour un mandat de cinq ans.

Le gouvernement britannique indique que la première et principale obligation d'un fonctionnaire est envers le ministre en charge du ministère concerné. Barberis se demande s'il n'y a pas « une obséquiosité excessive chez les hauts fonctionnaires » et fait remarquer « la croyance répandue que si les hauts fonctionnaires ont eu à se justifier de quelque chose ces dernières années, c'est d'un désir excessif de plaire à leur ministre »¹⁴. Peter Barberis passe en revue d'autres « allégeances » (le terme canadien équivalent est « obligations redditionnelles multiples ») des secrétaires permanents qui atténuent ce devoir de loyauté envers les ministres. L'une est une allégeance spécifique au Parlement, du point de vue de la régularité, de la rentabilité et de l'efficacité et de l'efficace des dépenses. À cet égard, « le secrétaire permanent, à titre d'agent comptable, a le pouvoir formel de déposer un avis dissident » sur une décision ministérielle. Lorsqu'il s'agit de probité financière, les secrétaires permanents peuvent s'opposer aux ministres et le font effectivement.

Une autre allégeance est envers le gouvernement en place. Cette longue tradition est formellement décrite dans le *Civil Service Code* de 1999 :

[Traduction]

- Le rôle constitutionnel et pratique du Service public consiste à aider, avec intégrité, honnêteté, impartialité et objectivité, le gouvernement dûment constitué du Royaume-Uni, l'Exécutif écossais ou l'Assemblée nationale du Pays de Galles constitués conformément aux *Scotland and Government of Wales Acts* de 1998, et quelle que soit leur couleur politique, à formuler leurs politiques, à exécuter leurs décisions et à administrer les services publics dont ils sont responsables.
- Les fonctionnaires sont des serviteurs de la Couronne. Du point de vue constitutionnel, toutes les administrations font partie de la Couronne et, sous réserve des dispositions du présent Code, les fonctionnaires doivent allégeance aux administrations qu'ils servent.

Le service du ministre est mentionné seulement plusieurs paragraphes plus loin dans le Code, à côté de l'obligation d'agir d'une manière qui ne nuise pas à la faculté du fonctionnaire de servir les gouvernements futurs de couleur politique différente.

En Grande-Bretagne, d'aucuns argüent que les secrétaires permanents doivent allégeance au Premier ministre, par l'intermédiaire du chef de la fonction publique, mais ils ne rencontrent guère d'écho. Plus répandue, en revanche, est la croyance que « les fonctionnaires, les secrétaires permanents en particulier, devraient avoir, sinon une allégeance formelle supérieure [envers la Couronne ou la nation], du moins pour pierre de touche un ensemble d'idéaux supérieurs » (Barberis, p. 227). Les secrétaires permanents britanniques ne forment peut-être pas, comme le prétend Peter Hennessy, un « collège de cardinaux », mais tout indique que, par rapport à leurs homologues canadiens, ils consacrent plus de temps aux affaires ministérielles, ont une relation de plus longue date avec leur ministère, assument une plus

grande responsabilité et obligation redditionnelle à l'égard de leur ministère et de l'administration de celui-ci, et considèrent le Parlement comme l'une des principales tribunes de leur reddition de comptes.

1.2

Les directives ministérielles : le mécanisme de désaveu des agents comptables britanniques

La Grande-Bretagne a instauré des procédures qui permettent à un ministre de passer outre à l'avis d'un agent comptable lorsque ce dernier élève une objection contre une mesure qu'il propose. Ces décisions contraires portent le nom de « directives ministérielles ». Les procédures applicables aux directives ministérielles font en sorte que la responsabilité personnelle et l'obligation redditionnelle des agents comptables envers le Comité des comptes publics ne violent pas le principe de la responsabilité ministérielle, et ce, bien que les agents comptables possèdent aussi des responsabilités en propre. L'interprétation décisive du gouvernement britannique de la responsabilité constitutionnelle reconnaît l'importance de cette préservation de la responsabilité ministérielle :

[Traduction]

Le secrétaire permanent d'un ministère témoignant devant le Comité des comptes publics le fait au titre de ses devoirs et responsabilités d'agent comptable, tels que définis dans le mémorandum du Trésor intitulé *The Responsibilities of an Accounting Officer*, mais sans que soient diminuées pour autant la responsabilité et l'obligation redditionnelle du ministre envers le Parlement vis-à-vis des politiques, des actions et de la conduite de son ministère¹⁵.

1.2.1 Le mécanisme des directives ministérielles

Le Trésor décrit ainsi, dans le document *Responsibilities of an Accounting Officer*, le processus formel que doivent suivre les « directives ministérielles » :

[Traduction]

Si le ministre en charge d'un ministère envisage une mesure comportant une transaction que l'agent comptable juge contraire aux exigences de la probité et de la régularité (notamment, le cas échéant, la nécessité d'une autorisation du Trésor), l'agent comptable doit énoncer par écrit ses objections, les raisons motivant ses objections et son obligation de notifier le contrôleur-vérificateur général en cas de rejet de son avis. Si le ministre persiste, l'agent comptable doit demander une instruction écrite d'exécuter la mesure en question. Ayant reçu cette instruction, il doit s'exécuter, mais informer le Trésor de l'affaire et transmettre la documentation au contrôleur-vérificateur général dans les meilleurs délais. Dès lors que cette procédure est suivie, on peut s'attendre à ce que le Comité des comptes publics reconnaisse que l'agent comptable n'assume pas la responsabilité personnelle de la transaction. (par. 16)

Si la mesure envisagée cause un problème non pas de probité ou de régularité mais en rapport avec les responsabilités plus larges de l'agent comptable sur le plan de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité décrites au paragraphe 6, l'agent comptable a le devoir de porter les facteurs pertinents à l'attention de son ministre et de formuler le conseil qu'il juge approprié. Ces facteurs peuvent comprendre une évaluation des risques associés à la mesure proposée et les conséquences pour l'optimisation des ressources si un ou plusieurs de ces risques se matérialisaient. Si l'avis de l'agent comptable est écarté et si la proposition en est une qu'il ne pense pas pouvoir défendre devant le Comité des comptes publics comme représentant une utilisation optimale des ressources, il doit demander une instruction écrite avant d'exécuter la mesure. Il voudra sans doute mentionner à cet égard la possibilité d'une enquête du Comité. Il doit ensuite suivre l'instruction, mais informer le Trésor et communiquer la demande d'instruction et l'instruction elle-même

au contrôleur-vérificateur général dans les meilleurs délais, comme dans les cas où la probité ou la régularité sont en jeu. (par. 17)

On sait ainsi, sans aucun doute possible, à qui appartient la responsabilité. L'agent comptable l'assume personnellement, à moins d'être formellement désavoué par le ministre au moyen de ce processus; si le ministre désavoue l'agent comptable, alors c'est le ministre, et non plus l'agent comptable, qui est responsable et qui doit rendre les comptes.

L'agent comptable lance le processus en s'opposant à une mesure proposée par le ministre dont il estime qu'elle est contraire à la probité et à la régularité ou à l'optimisation des ressources. Le ministre et l'agent comptable passent en revue tous les facteurs pertinents avant qu'une directive ministérielle soit émise. Ces discussions entre ministre et agent comptable sont confidentielles et ne peuvent être divulguées que sur ordre du ministre. Le Trésor insiste pour que tous les facteurs pertinents soient examinés, particulièrement lorsque le désaccord porte sur l'optimisation des ressources. En effet, ces enjeux peuvent être moins clairs que lorsqu'il s'agit de régularité et de probité : « L'optimisation des ressources n'est pas le prix le moins élevé, mais plutôt la combinaison optimale du coût sur la durée de vie et de la qualité requise par l'utilisateur »¹⁶. Ces dernières années, la plupart des directives ministérielles ont porté sur des questions d'optimisation des ressources et le Comité des comptes publics britannique lui aussi a consacré son temps à ces aspects.

L'agent comptable ne remet au ministre une objection écrite que si la discussion n'a pas dissuadé le ministre de mener son projet. Le ministre peut avoir de bonnes raisons de persister. Il peut passer outre à l'avis de l'agent comptable sur la base d'un principe tel que l'intérêt national, dont le ministre estime qu'il transcende en l'occurrence les règles que l'agent comptable doit observer. Une fois que le contrôleur-vérificateur général reçoit cette correspondance, il discute de la directive ministérielle avec le président du Comité des comptes publics. Puisque

la plupart des directives ministérielles sont considérées comme non litigieuses, l'affaire normalement s'arrête là, sans que le Comité lui-même ne fasse enquête. Lorsqu'une directive ministérielle est litigieuse, le Comité des comptes publics vérifie qu'il s'agit bien d'une directive et ne va pas plus loin. En effet, les décisions ministérielles ne sont pas un sujet d'enquête pour le Comité car il ne s'intéresse qu'aux agents comptables. Les ministres ne comparaissent pas devant le Comité des comptes publics britannique. Leur reddition de comptes intervient à la Chambre des communes ou bien dans les comités parlementaires qui traitent des politiques gouvernementales.

1.2.2 La préservation de la confidentialité

Les directives ministérielles sont assujetties au *Code of Access to Government Information* et à la *Freedom of Information Act*. L'information à communiquer diffère selon qu'il s'agit de décisions contraaires mettant en jeu la régularité et la probité plutôt que l'optimisation des ressources. Dans les affaires plus simples de régularité et de probité, l'avis donné au ministre par l'agent comptable est transmis au Trésor et au contrôleur-vérificateur général; dans le cas des directives ministérielles mettant en jeu la notion plus floue d'optimisation des ressources, ce n'est pas le cas, à moins que le ministre n'autorise expressément l'agent comptable à le faire¹⁷.

Quiconque espère remuer de la boue politique et mettre à jour les rouages intimes des désaccords entre le ministre et l'agent comptable donnant lieu à un désaveu seront grandement déçus par les documents rendus publics. Normalement, la correspondance est lapidaire, l'agent comptable exprimant ses objections et indiquant qu'elles concernent la régularité et probité ou l'optimisation des ressources. Le ministre répond et ordonne à l'agent comptable de s'exécuter, avançant peut-être comme raison l'intérêt national, comme dans le cas de l'achat des avions Hawk (voir annexe « A »).

La confidentialité des discussions entre le ministre et l'agent comptable n'est pas violée lorsque le Comité des comptes publics fait enquête sur une décision contraire ministérielle mettant en jeu l'optimisation des ressources. Le Trésor formule la mise en garde suivante :

[Traduction]

L'agent comptable doit . . . éviter de divulguer les termes de l'avis donné au ministre ou de sa dissociation de la décision ministérielle. L'agent comptable doit être prêt, sous réserve de l'accord du ministre le cas échéant, à expliquer les raisons d'une telle décision et peut être appelé à prouver au Comité que toutes les considérations financières pertinentes ont été portées à l'attention du ministre avant que la décision n'ait été prise. Il appartiendra ensuite au Comité de poursuivre la question plus avant avec le ministre, s'il le souhaite¹⁸.

L'affaire des avions de chasse Hawk (annexe « A ») a montré comment ce système fonctionne en pratique : le Comité des comptes publics a interrogé l'agent comptable, mais non le ministre. L'agent comptable a dit au Comité qu'il s'opposait pour des raisons d'optimisation des ressources, qu'il a été désavoué par le ministre et qu'il fera maintenant de son mieux pour exécuter la décision ministérielle, mais « le détail de son conseil au Secrétaire d'État doit rester confidentiel. C'est maintenant l'affaire du Secrétaire d'État ».

Le but du mécanisme des directives ministérielles et de la correspondance qui l'accompagne n'est pas d'expliquer en détail les raisons de l'objection ou de la décision contraire. Il s'agit simplement de consigner le fait qu'il y a eu désaveu et que donc le ministre, et non l'agent comptable, porte la responsabilité et doit répondre de la décision contraire. Le contrôleur-vérificateur général précisera dans son rapport au Comité des comptes publics que l'agent comptable a été désavoué par le ministre. Ainsi, le Comité ne demande plus de comptes à l'agent comptable. En dépit du pouvoir du Comité de convoquer des ministres à témoigner s'il le souhaite, dans la pratique, il ne le fait pas.

1.2.3 La fréquence et la nature des directives ministérielles

Les directives ministérielles sont rarement utilisées en Grande-Bretagne. Au cours des 25 dernières années, soit entre 1981 et 2005, il n'y en a eu que 37, soit moins de 1,5 par an en moyenne. Dix concernaient la régularité et la probité et 17, l'économie, l'efficacité, l'efficacité et l'optimisation des ressources. Le motif des sept restantes n'a pas été indiqué, mais au moins l'une de celles-ci, l'achat par le ministre de la Défense d'avions de chasse Hawk (annexe « A »), concernait l'optimisation des ressources.

Toutes les directives ministérielles ne sont pas le résultat d'un différend entre agent comptable et ministre. Parfois, elles résolvent une situation difficile à la satisfaction tant du ministre que de l'agent comptable. Par exemple, un certain nombre de directives à la *Benefits Agency*, en 1998-1999, étaient de nature technique plutôt que le résultat d'un désaccord fondamental. L'agence a découvert qu'en raison d'une interprétation fautive d'un règlement, elle avait versé certaines prestations sans autorisation légale. Elle a conclu qu'il lui fallait recouvrer les trop-payés. Le ministère responsable de l'agence a donné pour instruction écrite à l'agent comptable de ne pas lancer les mesures de recouvrement en attendant que le gouvernement décide d'une solution à long terme. L'instruction était limitée dans le temps et a dû être renouvelée deux fois. En fin de compte, le gouvernement a promulgué un nouveau règlement qui a régularisé les versements. Le Trésor suivait de près ces discussions¹⁹.

1.3

Le rôle du Trésor britannique

Le Parlement britannique « considère traditionnellement le Trésor comme un allié aux fins du contrôle des dépenses »²⁰. Ce n'est pas là une chimère. En effet, depuis plus d'un siècle, le Comité des comptes publics, le Trésor et le contrôleur-vérificateur général poursuivent un

dialogue sur le rôle, les responsabilités et les obligations redditionnelles des agents comptables dans la perspective d'une bonne administration financière. Il en a résulté le système actuel où les fonctionnaires permanents que sont les agents comptables constituent le pivot de la responsabilité et de la reddition de comptes. Dans ce système, l'action du Trésor est bidirectionnelle : dans une direction, il a le regard tourné vers l'extérieur, soit le Parlement et le Comité des comptes publics, et dans l'autre, il ne perd pas de vue la structure administrative et les agents comptables.

Au sein du Trésor, c'est le *Treasury Officer of Accounts* qui gère les relations entre les agents comptables et le Comité des comptes publics. Il assiste aux réunions du Comité et les membres peuvent lui poser des questions²¹. L'*Officer of Accounts* participe également à la rédaction des « *Treasury Minutes* », qui représentent la réponse du gouvernement aux recommandations du Comité. Le ministère ou l'organisme concerné en rédige le premier jet « en consultation avec l'équipe du Trésor chargée des dépenses visées. Ensuite, le texte exige l'aval du *Financial Secretary*, du cabinet du Premier ministre et du cabinet du whip avant d'être publié sous forme de notes du Trésor. Ces processus sont organisés par l'équipe du *Treasury Officer of Accounts* »²². Une fois le texte d'une note du Trésor approuvée, le ministère informe le Cabinet du Premier ministre avant le dépôt de la note à la Chambre.

Le *Treasury Officer of Accounts* rencontre les agents comptables avant leur comparution au Comité des comptes publics pour passer en revue les questions qui y seront abordées. Il aide un nouvel agent comptable à se préparer à sa première réunion de comité et le dirige vers un organisme gouvernemental spécialisé dans la préparation des fonctionnaires à cette sorte de rencontre.

Le *Treasury Officer of Accounts* prépare une documentation pour aider et guider les agents comptables dans l'exercice de leurs fonctions. On y

trouve des documents tels que le *Guide to the Scrutiny of Public Expenditure* et *Regularity and Propriety: a Handbook*, qui a été cité plus haut et qui a été une source inestimable pour cette étude. Le *Treasury Officer of Accounts* produit des lettres de type « Cher agent comptable » qui informe et guide ces agents sur plusieurs aspects de leurs responsabilités et de leur conduite au Comité des comptes publics. Ces lettres abordent des sujets tels que la fraude dans l'administration, la réforme des prévisions budgétaires et les procédures d'affectation de crédits, le blanchiment d'argent, les normes applicables aux rapports financiers, l'obligation de fournir une information exacte au Comité des comptes publics, les responsabilités des agents comptables envers le Comité et l'impératif de témoignages exacts devant le Comité.

L'équipe du *Treasury Officer of Accounts* tient également le Cabinet du Premier ministre au courant de tous les rapports du *National Audit Office*, des travaux du Comité des comptes publics et des notes du Trésor. L'équipe assure un breffage concernant tous les rapports sur l'optimisation des ressources du *National Audit Office* et explique la portée des rapports et leurs principales conclusions.

1.4

Le Comité des comptes publics britannique

Dans son ouvrage monumental sur la fonction publique moderne de la Grande-Bretagne, Peter Hennessy qualifie le Comité des comptes publics (CCP) de « roi des comités restreints » qui, depuis Gladstone, par sa seule existence :

[Traduction]

. . . a exercé un effet purificateur sur tous les ministères. La réalisation que, le jour venu, le CCP pourrait passer à l'essoreuse le secrétaire permanent le plus aguerri, à titre d'agent comptable ministériel, concernant un certain aspect des achats, des dépenses

et, de plus en plus, de l'optimisation des ressources, fait que toutes les comparutions devant le Comité font l'objet d'une préparation poussée au niveau le plus élevé du ministère même si, finalement, les membres se concentraient sur le menu fretin plutôt que sur les requins et baleines. Les réputations à Whitehall se faisaient et se défaisaient au CCP. Il en est toujours ainsi²³.

Cela n'a pas changé. Le Comité des comptes publics est le plus prestigieux des comités de la Chambre des communes britannique et y siéger est considéré comme très souhaitable et un honneur. Il doit ce prestige à ses accomplissements tout au long de ses plus de 125 années d'existence. Le Comité est le forum où les agents comptables doivent venir s'expliquer. Ses recommandations, dont le gouvernement accepte environ 90 p. 100, contribuent à façonner les politiques et mécanismes d'administration financière. Le Comité est le point central de la reddition de comptes dans le gouvernement britannique.

Le *Guide to the Scrutiny of Public Expenditure* du Trésor offre des conseils aux agents comptables sur la manière de se préparer à comparaître et à témoigner devant le Comité des comptes publics, tels que : « Donnez une réponse réfléchie et sans détour à la question qui vous est posée, ne cherchez pas à l'éluder ou à étirer la réponse car chaque membre dispose d'un temps limité pour poser des questions. Ne renvoyez pas à vos collègues les questions qui vous sont posées, à moins qu'ils possèdent les connaissances expertes requises pour répondre ». Une mise en garde cite les remarques faites à un témoin par le président du Comité à la fin d'une séance :

[Traduction]

Je dois vous le dire, vous avez été, au cours des trois dernières heures, le roi de l'embrouille et il ne sert à rien d'avoir une enquête parlementaire si l'on ne va nous servir que des platitudes. Ce n'est

qu'en réponse aux toutes dernières questions que vous nous avez dit quelque chose d'intéressant, à la place de vagues généralisations et de truismes . . . Voilà mon opinion (les deux citations extraites de la page 33).

Se voir admonesté ainsi par le président du Comité des comptes publics peut sérieusement entacher le dossier d'un agent comptable.

Les agents comptables sont les principaux témoins, et même pratiquement les seuls, à comparaître devant le Comité. Le Guide indique :

[Traduction]

Le Comité attend d'un agent comptable qu'il fournisse des explications sur les préoccupations et questions portées à son attention par les rapports du contrôleur-vérificateur général. L'agent comptable aura largement délégué ses pouvoirs, mais ne peut se dérober à la responsabilité. Par convention, l'agent comptable en poste ne peut refuser de répondre aux questions portant sur des événements intervenus avant sa nomination, encore que l'on puisse s'attendre à ce que le Comité, dans une telle situation, ne tienne pas le titulaire personnellement responsable. (section 4.2)

À l'occasion, le Comité invite d'anciens agents comptables à comparaître en tandem avec l'agent comptable en poste, lorsqu'il estime que le prédécesseur est le mieux placé pour expliquer les choses, surtout s'il a quitté son poste depuis peu. Le but du rappel d'ex-agents comptables est de clarifier les choses plutôt que de distribuer des blâmes. (section 4.3)

Il arrive que le Comité invite également d'autres témoins à comparaître, par exemple les représentants d'une entreprise avec laquelle

l'administration a transigé. Les ministres ne comparaissent généralement pas devant le Comité.

Le Comité compte 16 membres, choisis de manière à refléter le nombre de sièges des partis à la Chambre. Traditionnellement, le président appartient au plus gros parti d'opposition, et fréquemment, il aura été ministre dans un gouvernement antérieur. Les membres ne sont pas groupés à la table selon les lignes partisans. Lors des réunions du Comité :

[Traduction]

Les membres sont assis autour d'une table en forme de fer à cheval, le président au centre, le contrôleur-vérificateur général et le *Treasury Officer of Accounts* de part et d'autre. Les témoins sont placés à une table droite à l'extrémité du fer à cheval; leurs adjoints peuvent s'asseoir directement en arrière d'eux. Les autres sièges à l'arrière de la salle sont destinés au public... (section 3.17)

Chaque membre du Comité dispose de dix minutes pour poser ses questions et d'un autre tour de cinq minutes pour des questions complémentaires, une fois terminé le premier tour. La durée de la séance dépend du nombre de membres présents. Le président ouvre et ferme les tours de questions. (section 3.18)

Le *National Audit Office* remet au Comité une liste de questions qu'il suggère et brefe le président avant les réunions. Il contribue également à la rédaction des rapports du Comité. Tant le *Treasury Officer of Accounts* que le contrôleur-vérificateur général peuvent être appelés par le Comité à répondre à des questions au cours des enquêtes du Comité, mais moins à titre de témoins que de fonctionnaires apportant leur concours au Comité.

Le contrôleur-vérificateur général et son personnel (*National Audit Office*) produisent environ 60 rapports par an. La plupart portent sur

des questions d'optimisation des ressources. Le Comité des comptes publics consacre habituellement une séance à chaque rapport. Le Comité se réunit les lundis et mercredis après-midi en période de session parlementaire — soit de novembre à juillet. Toutefois, ces dernières années, il a jugé bon de se réunir plus souvent et a pris coutume de siéger également en septembre et en octobre. Le *National Audit Office* s'efforce de publier ses rapports environ trois semaines avant que le Comité ne consacre une réunion à un sujet, de telle façon que les membres, les agents comptables et d'autres disposent d'au moins deux semaines pour s'informer et se préparer aux réunions.

Trois facteurs, hormis sa longue histoire de comité influent, permettent au Comité des comptes publics britannique de conserver son poids. Premièrement, il est composé de membres capables et chevronnés. La nomination au Comité confère un grand prestige et les députés candidats doivent attendre qu'un siège se libère. Une fois nommés, ils demeurent membres pendant très longtemps.

Deuxièmement, le Comité des comptes publics travaille de façon non partisane et cherche à tirer des conclusions et à formuler des recommandations objectives, quel que soit le gouvernement au pouvoir. Le Comité remplit une fonction vitale pour le Parlement. Il donne au Parlement, et par son intermédiaire au peuple britannique, l'assurance que le gouvernement gère ses finances avec régularité et probité et veille dans toute la mesure du possible à ce que les dépenses soient effectuées conformément aux impératifs de l'économie, de l'efficacité et de l'optimisation des ressources. La conscience qu'ont les membres du Comité du caractère vital de cette fonction dans un gouvernement parlementaire les convainc de se comporter de cette manière neutre.

Troisièmement, le Comité des comptes publics britannique opère dans un système où les relations entre les entités et les fonctions sont claires et logiques. Le fait que les agents comptables soient personnellement

responsables de la bonne administration financière rend le système logique et cohérent. Le système occupe une place bien définie dans un système de partage des rôles, responsabilités et obligations redditionnelles qui fonctionne efficacement.

Les dérogations aux principes de la régularité et de la probité en matière financière peuvent être matière à scandale et à indignation au Parlement et dans les médias britanniques. Toutefois, ces dernières années, elles ont été le fait principalement des dirigeants d'agences exécutives, introduits dans la fonction publique en provenance du monde des affaires où les normes de régularité et probité sont quelque peu différentes. Ces scandales sont restés relativement mineurs et n'ont pas fait vaciller les gouvernements. Le Comité des comptes publics en a fait des sujets d'enquête. Lorsqu'il s'est produit des conflits plus importants, tels que les affaires du barrage de Pergau ou des avions de chasse Hawk (voir les annexes «A» et «B»), la responsabilité appartenait clairement au ministre, et non aux agents comptables, et la reddition de comptes n'a pas eu lieu devant le Comité des comptes publics.

2 Comparaison entre la Grande-Bretagne et le Canada

En apparence, les systèmes canadien et britannique de vérification et de reddition de comptes financière au Parlement sont similaires. Les deux pays ont un régime politique parlementaire. Les deux gouvernements ont une structure ministérielle où les ministres assurent la direction politique de leur portefeuille tandis que, sous eux, la fonction publique est dirigée par des sous-ministres (secrétaires permanents). Les deux ont des organes de vérification érigés par une loi, qui examinent les comptes et transactions du gouvernement et font rapport au Parlement. Les deux ont un organisme central — Conseil du Trésor et Trésor — chargé de veiller à la bonne gestion financière. Les deux ont un Comité des comptes publics mandaté pour examiner les rapports du vérificateur et le travail de l'administration pour le compte du Parlement. Mais cette similarité superficielle masque de profondes

différences entre les façons dont les deux systèmes sont structurés et dont ils fonctionnent dans la pratique.

2.1

Les secrétaires permanents et les sous-ministres

Les secrétaires permanents britanniques exercent des fonctions similaires à celles des sous-ministres canadiens à presque tous les égards, mais leur qualité d'agent comptable n'a pas son équivalent au Canada. Il en est ainsi en dépit du fait que, comme le fait remarquer un document récent du gouvernement canadien, « les responsabilités d'un agent comptable ressemblent beaucoup à celles qui sont confiées à un sous-ministre au Canada en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des politiques du Conseil du Trésor »²⁴. Les deux sont responsables de la régularité et de la probité dans le domaine financier, de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité, ainsi que des systèmes financiers et de gestion concernant les programmes ministériels et les biens publics.

Cette similitude des responsabilités occulte une différence frappante entre les pouvoirs légaux. La *Loi sur la gestion des finances publiques* canadienne attribue de vastes pouvoirs aux sous-ministres sur le plan tant de l'administration financière que de la gestion du personnel. Les sous-ministres possèdent en outre des responsabilités légales en vertu d'autres lois, telles que la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et la *Loi sur les langues officielles*. Les sous-ministres détiennent ces pouvoirs statutaires en propre. Le ministre ne les possède pas, pas plus qu'il ne les délègue aux sous-ministres.

Par comparaison, la fonction d'agent comptable en Grande-Bretagne a eu sa première mention légale dans la *Government Resources and Accounts Act* de 2002. Leurs pouvoirs légaux sont bien moindres que ceux des sous-ministres. Les obligations des agents comptables sont issues du travail du Trésor et du Comité des comptes publics et sont définies dans des documents du Trésor.

En tant que fonctionnaires de carrière à la tête des ministères, les secrétaires permanents britanniques rendent compte à leur ministre de la bonne gestion de leur ministère, mais pour ce qui est des normes que le Conseil du Trésor et le Comité des comptes publics escomptent qu'ils respectent à titre d'agents comptables — régularité, probité et optimisation des ressources — leur obligation redditionnelle est envers le Comité des comptes publics seulement. Le gouvernement canadien, au contraire, ne veut que d'une reddition de comptes sous-ministérielle entièrement interne, au sein du gouvernement, envers les ministres respectifs et le Premier ministre :

Les sous-ministres relèvent de leur ministre (et en bout de ligne, du Premier ministre par l'intermédiaire du greffier du Conseil privé) pour s'acquitter de leurs responsabilités, comme le stipulent la loi ou les politiques de gestion approuvées par le Conseil du Trésor. *Même lorsque les hauts fonctionnaires soutiennent l'obligation de rendre des comptes des ministres en fournissant de l'information publiquement, comme lorsqu'ils comparaissent devant les comités parlementaires, ils le font au nom de leur ministre*²⁵.

La différence majeure entre les sous-ministres et les secrétaires permanents britanniques tient à l'insistance du gouvernement canadien à dire que les sous-ministres n'ont aucune relation redditionnelle avec le Comité des comptes publics et comparaissent devant ce dernier au nom de leur ministre.

En Grande-Bretagne, les responsabilités des agents comptables envers le Parlement représentent une exception admise à la règle voulant que les ministres aient à la fois l'obligation de s'expliquer et de rendre des comptes au Parlement et au public. Avec leurs responsabilités personnelles et obligations redditionnelles dans le cadre parlementaire, les agents comptables sont tenus le cas échéant de s'opposer à leur ministre et ils le font. Les responsabilités que les agents comptables

détiennent en propre donnent à la fonction publique une sphère de responsabilité et d'activité distincte de celle des ministres.

Les sous-ministres canadiens, pour leur part, ont un cheminement de carrière différent de celui de leurs homologues britanniques. Cette différence contribue à l'identité d'une collectivité de sous-ministres dont les membres sont « en un sens, les 'agents' de la fonction publique du Premier ministre dans les différents ministères »²⁶. Cela est renforcé par la doctrine canadienne de la responsabilité sous-ministérielle envers le Premier ministre. Bien que les secrétaires permanents britanniques forment eux aussi une collectivité, leur cheminement de carrière est différent, les exigences de leur fonction d'agent comptable des ministères et l'absence d'une doctrine officielle de reddition de comptes et d'allégeance au Premier ministre les enracent beaucoup plus fermement dans leur ministère et rendent leur groupe moins homogène.

Le système de l'agent comptable britannique suppose une allégeance des agents comptables envers les règlements, de par le fait qu'ils sont personnellement responsables devant le Comité des comptes publics. Par ce biais, l'accent est mis sur la probité de la gestion financière dans les ministères. Les sous-ministres canadiens, comme leurs homologues britanniques, ont aussi des allégeances et obligations redditionnelles multiples, mais la doctrine officielle canadienne, contrairement à la britannique, minimise l'allégeance externe ou la reddition de comptes au Parlement. Tout au contraire, la doctrine canadienne nie carrément l'existence d'une telle obligation redditionnelle des sous-ministres.

Les cheminements de carrière des secrétaires permanents britanniques et des sous-ministres canadiens diffèrent sensiblement. Par rapport à leurs homologues britanniques, les sous-ministres canadiens ont moins d'expérience administrative, sont plus jeunes à leur première nomination, ont moins d'ancienneté dans leur ministère et, en règle générale, occupent ce poste de sous-ministre dans deux, et fréquemment davantage, de ministères. Les sous-ministres canadiens prennent

également leur retraite plus tôt que leurs homologues britanniques. Ces derniers restent en poste dans leur ministère pendant au moins trois à cinq ans, et souvent plus longtemps.

2.2

La régularité, la probité et l'optimisation des ressources

Le Canada s'est doté de nombreuses règles régissant les actes des responsables de l'administration financière, mais il n'est pas allé aussi loin que la Grande-Bretagne sur le plan de la codification des principes fondamentaux sous forme de règles de comportement simples. En Grande-Bretagne, les définitions des notions de régularité et de probité sont des modèles de clarté. Elles proposent aux agents comptables et autres intervenants dans la gestion financière des lignes directrices et des normes simples et claires. Les règles canadiennes, en revanche, sont dénuées de cette simplicité et de cette clarté.

Ni en Grande-Bretagne ni au Canada le vérificateur général ne se prononce sur le fondement d'un programme ou d'une politique en particulier. Dans les deux pays, la vérification de l'optimisation des ressources vise à déterminer si l'administration des politiques répond aux normes d'économie et d'efficacité. La Grande-Bretagne englobe l'efficacité dans ses critères d'optimisation des ressources, mais non le Canada. Afin de mettre en évidence les limitations de ces vérifications, le vérificateur général canadien les qualifie de « vérifications du rendement » plutôt que de vérifications d'optimisation.

2.3

Les directives ministérielles (décisions contraires)

Il n'y a pas d'équivalent au Canada des directives ministérielles britanniques. À la place, le gouvernement canadien offre un entretien avec le greffier du Conseil privé en cas de différend insurmontable entre le ministre et son sous-ministre sur le fonctionnement du ministère²⁷.

Alors que le gouvernement britannique offre un mécanisme similaire de discussion avec le chef de la fonction publique (le secrétaire du Cabinet) lorsque les secrétaires permanents ont un conflit avec leur ministre, rien n'indique qu'une telle consultation précède normalement une directive ministérielle. Tim Lankester n'a pas consulté le chef de la fonction publique britannique avant de consigner son objection au projet du barrage de Pergau. À ses yeux, la question était claire et nette. Les subventions au titre du programme étaient censées améliorer le bien-être économique des pays bénéficiaires. Or, des études avaient montré que le barrage de Pergau n'améliorerait pas le bien-être économique et était donc contraire aux normes qu'il avait le devoir de respecter. La responsabilité de la décision lui appartenait, à titre d'agent comptable, et non au chef de la fonction publique (voir l'annexe « B »).

En Grande-Bretagne comme au Canada, les règles régissant la comparution des fonctionnaires devant les comités parlementaires leur interdisent de divulguer des renseignements confidentiels et les avis donnés aux ministres. En Grande-Bretagne, les mêmes règles de confidentialité s'appliquent au contenu des documents en rapport avec les directives ministérielles, qui, elles, sont portées à la connaissance du Parlement et du public.

2.4

Le Trésor et le Conseil du Trésor

Le Parlement considère le Trésor britannique comme son allié aux fins du contrôle des dépenses. Il n'en va pas de même au Canada. Il n'y a pas d'équivalent canadien des documents du Trésor britannique décrivant les responsabilités et obligations des agents comptables, les mécanismes d'examen des dépenses gouvernementales ou les normes de régularité, probité et optimisation des ressources qui guident le système britannique. Contrairement à ce qui se passe en Grande-Bretagne, la reddition de comptes au Parlement ne figure pas au premier plan des préoccupations du Conseil du Trésor canadien.

2.5

Le rôle du vérificateur général

Les deux vérificateurs généraux effectuent des audits portant sur le respect des règles et lois. Tous deux rédigent des rapports qui sont le point de départ des enquêtes du Comité des comptes publics dans chaque pays. Toutefois, leur rôle dans les travaux du Comité diffère : le vérificateur général canadien, contrairement à son homologue britannique, ne siège pas à la table pendant les séances du Comité. Il ne suggère pas non plus des questions aux membres ni ne rédige les rapports du Comité. Au Canada, ces deux tâches sont assurées par le personnel de la Direction de la recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Au Canada, c'est le vérificateur général qui présente au Comité des comptes publics un rapport sur les suites (ou l'absence de suites) données à ses recommandations. En Grande-Bretagne, cette fonction est remplie par le Trésor.

2.6

Le Comité des comptes publics

Le Comité des comptes publics canadien ne partage pas avec le Conseil du Trésor la conviction qu'il existe entre les deux une communauté d'objectifs et d'intérêts pour la régularité et la probité, contrairement à ce qui se passe en Grande-Bretagne. Il n'a pas dans sa ligne de mire des fonctionnaires qui sont, sans équivoque possible, personnellement responsables et comptables devant le Comité, comme c'est le cas des agents comptables en Grande-Bretagne. Il ne possède pas la tradition britannique de plus d'un siècle de travail fructueux et prestigieux. La composition du Comité des comptes publics canadien, comme celui de tous les autres comités parlementaires, change au gré de la direction des partis politiques. Les membres siègent au Comité pour des périodes beaucoup plus courtes, si bien qu'il est plus instable que son homologue britannique.

Le Comité des comptes publics canadien se montre parfois hautement partisan au cours de ses enquêtes, comme cela a été le cas au printemps 2004 avec l'enquête sur l'affaire des commandites, où l'Opposition attaquait sans distinction les ministres et les fonctionnaires, alors qu'en réaction, le gouvernement protégeait et défendait les ministres et les fonctionnaires. Le zèle partisan avec lequel le Comité chasse les scandales est proportionnel à la perception de l'Opposition que des ministres sont impliqués dans les affaires examinées.

Au total, ces facteurs placent le Comité des comptes publics canadien, par rapport au Comité britannique, en position de relative faiblesse, ne sachant pas qui est responsable de la régularité et de la probité financière dans les ministères, confronté à un Conseil du Trésor qui ne se conçoit pas comme partageant avec lui un intérêt commun pour la bonne gestion financière. En outre, il semble n'exister aucune tradition qui permettrait d'améliorer le système, afin qu'il ne se réduise plus à une chasse aux scandales et à une distribution de blâmes, mais puisse s'attaquer aux problèmes plus fondamentaux et importants de la gouvernance et de la reddition de comptes.

2.7

Conclusions : similitude externe, différence interne

Il est peut-être surprenant que deux systèmes qui semblent si semblables vus de l'extérieur puissent différer tellement sur le plan de leur fonctionnement interne, et particulièrement celui des mécanismes et structures de reddition de comptes au Parlement pour l'administration financière. Ces différences ont trois origines.

Premièrement, le Canada a une tradition d'emploi des fonds publics à des fins de clientélisme, d'intérêt local ou autres, mettant en jeu des décisions politiques sur les modalités de dépenses particulières. Cette tradition est loin d'être éteinte, comme le montre l'affaire des

commandites²⁸. Si, ce qui préoccupe le Parlement et le Comité des comptes publics, ce sont les actes des politiciens, des ministres, alors il s'ensuit que le Parlement et ses comités vont aborder ces questions dans une optique politique partisane plutôt que comme une affaire de régularité et de probité du service public.

Deuxièmement, le fait pour le gouvernement de maintenir que les sous-ministres parlent exclusivement au nom de leur ministre devant le Comité des comptes publics, et non comme détenteurs de responsabilités propres, oriente les enquêtes du Comité vers les enjeux ministériels et partisans. De ce fait, le Comité n'a pas pour objectif d'assurer que la fonction publique reste un instrument politiquement neutre chargé d'appliquer la loi, d'agir de manière impartiale et non partisane et de telle façon qu'elle puisse servir les gouvernements successifs, de couleur politique différente, avec une égale efficacité et confiance.

La fonction publique canadienne possède une identité légale et institutionnelle beaucoup plus forte que la britannique. Nous avons vu plus haut que cela est vrai pour les sous-ministres canadiens, par rapport aux secrétaires permanents britanniques. C'est vrai aussi pour la fonction publique canadienne dans son ensemble. Il n'y a pas en Grande-Bretagne de *Loi sur le service civil*, rien de comparable à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* canadienne et à la Commission de la fonction publique, un mandataire du Parlement, dont le rôle est d'asseoir et de sauvegarder les principes du mérite et de la neutralité dans la fonction publique. Le pouvoir de gérer le service public en Grande-Bretagne réside dans des décrets fondés sur la prérogative royale, sans l'appui d'une autorité légale. Un Comité parlementaire a recommandé en Grande-Bretagne l'adoption d'une loi sur le service civil, mais aucune loi de ce genre n'a encore été introduite au Parlement.

Pourtant, par le biais des agents comptables, le système britannique a réussi à ériger un système qui fixe des limites aux pouvoirs des ministres

de diriger la fonction publique lorsqu'un principe fondamental de bonne administration est en jeu. Peter Barberis considère l'objection de Tim Lankester au projet du barrage de Pergau comme un démenti crucial à l'affirmation gouvernementale que la fonction publique n'aurait ni identité ni indépendance et n'existerait que pour exécuter les ordres des ministres :

[Traduction]

La note de dissidence de Tim Lankester concernant le barrage de Pergau est l'un des mieux connus parmi les récents exercices de prérogatives. Il n'a pas obtenu l'arrêt du projet. Mais il a posé une balise qui n'a pas été sans influencer le rééchelonnement ultérieur du soutien financier britannique. Mieux encore, il a rétabli dans une certaine mesure sa propre indépendance et celle de la charge de secrétaire permanent²⁹.

Si de telles bornes existent au Canada, elles n'ont pas été apparentes dans l'affaire des commandites ni dans aucun des autres « scandales » qui ont sapé ces dernières années la confiance que les Canadiens portent à leur fonction publique.

Troisièmement, le Premier ministre et le Bureau du Conseil privé occupent une place beaucoup plus grande dans la vie et les perceptions des sous-ministres canadiens que ce que le système britannique impose aux secrétaires permanents. Il n'y a pas d'équivalent britannique de la doctrine canadienne de la responsabilité sous-ministérielle envers le Premier ministre. Les préoccupations des sous-ministres au Canada sont davantage axées sur la volonté du centre plutôt que sur leurs responsabilités de gestionnaires d'un ministère. La Commission Glassco du début des années 60 a épousé le point de vue qu'il fallait laisser les sous-ministres canadiens gérer leur ministère, à un moment où l'administration tant des ressources humaines que des finances était

dominée par les organismes centraux. Son thème était « Laissez gérer les gestionnaires! ». La Commission Lambert, 20 ans plus tard, une fois la responsabilité de la gestion déléguée aux sous-ministres, a constaté un problème différent. Son thème était : « Obligez les gestionnaires à gérer! ». Le gouvernement n'a pas accepté la recommandation de la Commission Lambert d'adopter au Canada l'approche de l'agent comptable. Le système britannique de l'agent comptable force les gestionnaires à gérer. Ce n'est pas le cas du système canadien.

Enfin, le système britannique est cohérent en ce sens que les acteurs clés — agents comptables, Comité des comptes publics, Trésor et contrôleur-vérificateur général — possèdent chacun des rôles et responsabilités clairement définis et complémentaires. L'approche canadienne de la reddition de comptes est dénuée de cette cohérence, clarté et efficacité.

3 Les arguments contre le système de l'agent comptable

En 1979, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, dite Commission Lambert, a proposé que les sous-ministres canadiens « soient amenés à rendre compte directement de leurs responsabilités attribuées et déléguées devant le Comité parlementaire le plus directement intéressé par la performance administrative, le Comité des comptes publics »³⁰. Le gouvernement n'a pas suivi cette recommandation. En 1985, le Comité McGrath sur la réforme de la Chambre des communes a repris cette idée. En 2003, le Premier ministre Jean Chrétien s'est dit favorable au mécanisme de l'agent comptable, mais il n'y a pas eu de suites. En mai 2005, le Comité des comptes publics a recommandé que « les sous-ministres soient désignés agents comptables chargés de responsabilités semblables à celles qui incombent aux agents comptables en Grande-Bretagne »³¹. Le gouvernement a rejeté cette recommandation.

Le gouvernement a avancé toutes sortes de raisons pour justifier ces rejets. Certaines sont fondées sur une méconnaissance du système britannique, d'autres sur les divergences entre le fonctionnement des régimes parlementaires canadien et britannique. D'autres encore tiennent à l'interprétation donnée par le gouvernement du principe constitutionnel de la responsabilité ministérielle. Cette analyse des divers arguments avancés contre le système des agents comptables est suivie de trois questions : 1) Lesquels de ces arguments sont valides? 2) Les problèmes soulevés dans les arguments valides peuvent-ils être résolus? 3) Les principes qui sous-tendent le système de l'agent comptable offrent-ils des pistes de réforme au Canada?

3.1

La méconnaissance du système britannique

Nombre des objections formulées par le gouvernement contre le système de l'agent comptable sont fondées sur des malentendus. Parmi ces idées fausses qui sévissent de longue date figurent les notions que : premièrement, cela rendrait les sous-ministres redevables envers le Comité des comptes publics et permettrait à ce dernier de récompenser et de sanctionner les fonctionnaires et de leur donner des instructions; deuxièmement, cela enfreindrait le principe de la responsabilité ministérielle; et troisièmement cela violerait la confidentialité des discussions entre ministres et sous-ministres.

Si ces objections procédaient d'une connaissance exacte du système britannique d'agent comptable, elles constitueraient des arguments puissants pour le rejeter. Mais elles trahissent une profonde méconnaissance du système britannique. Effectivement, il est difficile de comprendre comment le régime parlementaire aurait pu survivre en Grande-Bretagne s'il y existait de telles relations dysfonctionnelles entre le Parlement, les ministres et les fonctionnaires. Pourtant, bien que fallacieux, ces arguments ont acquis une vie propre et continuent d'être invoqués par les défenseurs du statu quo.

Comme tous les autres comités parlementaires, celui des Comptes publics britannique ne récompense, ni ne sanctionne les agents comptables ou d'autres fonctionnaires, ni ne leur donne d'instructions. Les agents comptables britanniques comparaissent devant le Comité à titre de témoins. Ce peut être une formidable épreuve — un agent comptable fraîchement nommé a récemment qualifié l'expérience de « terrifiante » — mais il s'agit là de rendre compte de l'exercice des responsabilités et non d'être récompensé ou puni ou de recevoir des ordres du Comité. Il n'existe aucune raison de penser que le Comité des comptes publics canadien serait investi de ces pouvoirs. Aucun comité parlementaire, ni en Grande-Bretagne ni au Canada, ne les possède à l'heure actuelle, et il ne serait pas non plus conforme aux principes constitutionnels d'un régime parlementaire de les conférer à un comité du Parlement.

L'assertion que le système de l'agent comptable donnerait aux comités parlementaires le pouvoir de récompenser, de sanctionner et de donner des ordres à des fonctionnaires trouve son origine dans le mémoire présenté en 1977 à la Commission Lambert par le Bureau du Conseil privé³². Elle a fait sa réapparition 12 années plus tard lorsque Gordon Osbaldeston, ancien greffier du Conseil privé, a rejeté l'approche de l'agent comptable parce qu'elle créerait « une reddition de comptes parallèle des sous-ministres envers les comités parlementaires »³³. Il a affirmé, à tort, que la Commission Lambert avait recommandé cela³⁴. Arthur Kroeger, un ancien sous-ministre respecté, a utilisé le même argument pour refuser le système de l'agent comptable lors de son témoignage devant le Comité des comptes publics canadien en février 2005 : « Je ne pense pas que bien des gens diraient sérieusement qu'un comité parlementaire puisse donner des directives aux fonctionnaires, mais c'est ce qu'ont laissé entendre certains vérificateurs généraux par le passé, et la Commission Lambert également . . . »³⁵.

L'argument selon lequel le système de l'agent comptable violerait le principe de la responsabilité ministérielle a été invoqué par le Bureau

du Conseil privé dans *La responsabilité constitutionnelle*³⁶. Il a également été utilisé par Arthur Kroeger, lorsqu'il a dit au Comité des comptes publics que « si on nous dit que les fonctionnaires devraient rendre compte à un comité parlementaire, il y a un conflit. Est-ce le ministre ou le comité parlementaire qui est le patron? »³⁷. Il pourrait y avoir un conflit entre les responsabilités et obligations redditionnelles des agents comptables et le principe de la responsabilité ministérielle si les agents comptables britanniques devaient rendre des comptes au Comité des comptes publics au sens où ils y seraient assujettis à des sanctions, récompenses et ordres. Mais le Comité des comptes publics britannique ne possède pas ces pouvoirs, si bien qu'il n'y a pas de conflit.

Les ministres britanniques peuvent passer outre aux avis des agents comptables au moyen de directives ministérielles. Le devoir de l'agent comptable est de fournir le meilleur conseil possible. Si le ministre n'accepte pas le conseil et émet une directive ministérielle, le devoir de l'agent comptable est d'exécuter la décision. Ce pouvoir du ministre d'ignorer l'agent comptable garantit le maintien du principe de la responsabilité ministérielle. Toute réforme entreprise au Canada doit assurer que ce même pouvoir d'imposer la décision finale en cas de désaccord réside dans les mains du ministre et non celles des fonctionnaires.

Le gouvernement canadien a exprimé sa crainte que la publication des documents afférents aux directives ministérielles ne sape la relation entre le ministre et le sous-ministre :

Officialiser systématiquement et peut-être rendre public tout désaccord sur des questions d'administration ou de fonctionnement font courir le risque de miner sérieusement les relations de travail entre les ministres et les sous-ministres, qui doivent absolument être bonnes pour que les ministères fonctionnent bien³⁸.

Ce résultat ne se manifeste pas en Grande-Bretagne et on voit mal comment moins d'une directive ministérielle et demie par an pourrait y conduire. Les règles régissant la confidentialité des avis donnés par les fonctionnaires aux ministres couvrent les discussions préliminaires entre le ministre et l'agent comptable qui précèdent une directive ministérielle. Il en irait de même au Canada.

Les sous-ministres canadiens ne sont tout de même pas aussi veules et dénués de considération pour leur ministre qu'Arthur Kroeger semble le penser, si l'on en croit ce qu'il a dit à l'*Ottawa Citizen* :

[Traduction]

M. Kroeger, qui s'oppose fermement au modèle britannique, argüe qu'il pourrait « faire plus de mal que de bien », surtout si les sous-ministres commençaient par demander systématiquement des instructions aux ministres, ce qui reviendrait à jeter le doute sur les intentions des politiciens dans les médias³⁹.

Il incomberait aux ministres canadiens et à leurs sous-ministres de trouver des façons d'éviter les décisions contraires. Leurs homologues britanniques y parviennent habituellement.

3.2

Le Parlement refuserait d'établir la distinction entre les responsabilités et obligations redditionnelles des ministres et celles des sous-ministres qu'exigerait le système de l'agent comptable

L'assertion que le Parlement ne veut pas faire la distinction entre les responsabilités et obligations redditionnelles des ministres et celles des sous-ministres a été formulée par le gouvernement dans son mémoire de 1977 : *La responsabilité constitutionnelle*⁴⁰. Rien ne confirme cela.

Le Parlement canadien a traité à deux reprises d'une séparation de la responsabilité et de la reddition de comptes devant les comités

parlementaires, d'abord dans le *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes* de 1985⁴¹, puis dans le dixième rapport du Comité des comptes publics en mai 2005⁴². Les deux comités se sont prononcés pour la séparation de la responsabilité des fonctionnaires et des ministres.

Cette assertion du gouvernement amène à se demander si ce n'est pas lui-même qui refuse d'établir une distinction entre les responsabilités des ministres et celles des fonctionnaires. L'histoire donne à penser que tel est bien le cas. Depuis la Confédération, les gouvernements ne cessent d'utiliser les ressources publiques à des fins partisans et autres usages douteux. Le clientélisme était une pratique admise⁴³. L'affaire des commandites n'est qu'un exemple récent de cette vieille habitude gouvernementale consistant à estomper la séparation des responsabilités entre ministres et fonctionnaires. De nombreux abus antérieurs sont également devenus des scandales politiques. L'administration était hautement partisane et politique, tout comme la façon dont le Parlement traitait l'administration. Cela ne signifie pas que le Parlement veut continuer à traiter l'administration de façon partisane et politique ou que le gouvernement a raison de continuer à employer les pratiques douteuses du passé. Le Comité des comptes publics a exprimé son désir de changement.

3.3

Au Canada, le Parlement et le Comité des comptes publics sont trop partisans pour permettre au système de réussir

Il est certes vrai que le Comité des comptes publics canadien n'a pas toujours agi de manière non partisane dans le passé. De fait, pendant une bonne partie de l'histoire du Canada, le Comité n'a pas agi du tout. Il était inerte. Il ne se réunissait pas. La maîtrise ministérielle des contrats, subventions, nominations et autres aspects de l'administration étaient les instruments par lesquels les gouvernements s'attiraient des partisans et les récompensaient. Le Comité se réveillait parfois après un changement de gouvernement, lorsqu'il pouvait attaquer les excès

et irrégularités du précédent. Mais la plupart du temps, le gouvernement disposant d'une majorité des sièges au sein du Comité et désignant le président parmi ses rangs, le Comité était passif. Ce n'est que lorsque le Premier ministre Diefenbaker a nommé pour la première fois, en 1958, un membre de l'Opposition à la présidence que le Comité des comptes publics canadien a commencé à devenir un élément fonctionnel constant de la scène parlementaire.

En dépit de ses défauts, le Comité des comptes publics canadien n'est ni un fiasco ni voué aux chamailles partisanes incessantes. Le Comité peut travailler comme un organe coopératif où les membres de tous les partis s'accordent sur les enjeux importants, comme le prouve l'adoption à l'unanimité de son rapport de mai 2005 sur la responsabilité ministérielle et sous-ministérielle. Que le Comité ait réussi à produire cet important rapport non partisan, à l'unanimité des membres, après son enquête hautement partisane sur l'affaire des commandites, n'est pas un mince exploit.

Le Comité des comptes publics canadien se comporte normalement de façon non partisane lorsqu'il ne se penche pas sur des agissements douteux auxquels des ministres sont mêlés. Le sectarisme politique au sein du Comité serait atténué si les questions qu'il examine, contrairement à l'affaire des commandites, n'avaient rien à voir avec des décisions et actes commis par des ministres ou sur instruction directe de ministres. Une distinction claire entre la responsabilité et l'obligation redditionnelle des ministres et celles des fonctionnaires comparaisant comme témoins réduirait les manifestations partisanes au Comité.

Les membres du Comité des comptes publics sont des politiciens et des membres de partis politiques. Il est bon qu'un membre de l'Opposition préside le Comité, comme les Britanniques l'ont reconnu il y a plus d'un siècle, car alors il sera motivé à mener des enquêtes

serrées et approfondies sur les activités gouvernementales. Le gouvernement conserve une majorité (ou une pluralité dans le cas d'un Parlement minoritaire) de membres du Comité, lesquels peuvent avoir une influence modératrice sur le président et veiller à ce que le Comité travaille de façon équitable et équilibrée. Le fait que l'administration financière soit un sujet non partisan en Grande-Bretagne et que le Comité des comptes publics britannique puisse travailler de manière non partisane montre bien qu'il a réussi à évacuer au fil des ans les considérations partisans de son rôle de supervision de l'administration financière, et non que ses membres sont non partisans.

La question de l'obligation des ministres de répondre à la période des questions est un sujet différent. La période des questions canadienne est un événement parlementaire intensément partisan, et aussi celui qui fait l'objet de la plus grande couverture médiatique. Son caractère partisan ne va pas changer. Le gouvernement ne peut empêcher l'Opposition de poser des questions qui, si le système de l'agent comptable était adopté, relèveraient des sous-ministres et non plus des ministres.

Mais le gouvernement peut changer sa façon de répondre aux questions parlementaires. Toute réponse d'un ministre à une question posée au Parlement est acceptable, du moment qu'elle porte sur le sujet et est formulée en langage parlementaire. Un ministre pourrait répondre par des paroles telles que : « La question posée par l'honorable député concerne les responsabilités du sous-ministre. Le lieu approprié pour la poser est le Comité des comptes publics ». Ou bien, le ministre pourrait répondre de cette manière à la première question sur un sujet et ne donner aucune réponse aux questions suivantes. L'absence de réponse répond aux critères de la pertinence et du langage parlementaire. Les ministres ont eu recours à divers moments à l'absence de réponse aux questions parlementaires⁴⁴.

À l'heure actuelle, les ministres répondent aux questions portant sur des sociétés d'État et autres organismes non gouvernementaux possédant

des pouvoirs légaux propres sans que cela ne pose de problèmes. Une approche similaire de l'obligation des ministres de répondre à la période des questions concernant l'exercice des responsabilités légales des sous-ministres pourrait être mise au point.

3.4

Le Parlement n'a pas autorité pour superviser le respect des lois par le gouvernement

La vérification et l'examen de la « régularité », tant par le contrôleur-vérificateur général que par le Comité des comptes publics en Grande-Bretagne, concernent, selon les termes du Trésor, la « conformité aux autorités appropriées ». Ces autorités comprennent les lois, les règlements du Trésor et les principes et normes établis au fil du travail du Comité des comptes publics. L'audit de conformité du contrôleur-vérificateur général constitue le fondement et le point de départ du processus. Sans l'assurance que les lois et règlements sont respectés, rien ne garantit que l'emploi des fonds publics par le gouvernement répond ne serait-ce qu'aux normes les plus élémentaires du contrôle parlementaire sur les deniers publics, et encore moins aux normes plus exigeantes de probité et d'optimisation des ressources.

L'examen des commandites effectué par le vérificateur général canadien représentait une vérification de la conformité portant sur la régularité des dépenses. Sa principale conclusion fut que l'administration du Programme de commandites n'était pas conforme aux prescriptions légales et à d'autres règles — qu'elle avait « enfreint toutes les règles existantes ». Même les vérifications de l'optimisation des ressources du vérificateur général canadien comportent un volet conformité.

Comme en Grande-Bretagne, les rapports du vérificateur général canadien sont le point de départ des enquêtes du Comité des comptes publics. La reddition de comptes gouvernementale au Parlement concernant la gestion financière commence par une vérification de

conformité du vérificateur général. Une bonne partie du travail du Comité des comptes publics canadien consiste à superviser le respect des lois et règlements par le gouvernement.

Le gouvernement semble mettre cela en question. Dans ses *Représentations finales* à la Commission Gomery, le gouvernement formule l'extraordinaire assertion que :

Le Parlement crée de nombreuses obligations légales, notamment en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, mais cela ne lui donne pas les pouvoirs de veiller à ce qu'elles soient respectées ni de faire appliquer la loi. C'est plutôt le travail du pouvoir exécutif⁴⁵.

Que le Parlement n'ait pas un rôle à jouer dans les activités administratives quotidiennes que requiert le contrôle d'application de la loi, le champ du pouvoir exécutif est incontestable. Mais affirmer que le Parlement n'a pas pouvoir de superviser l'observation de la loi par le gouvernement ou de veiller à ce que les lois soient respectées contredit le principe constitutionnel fondamental voulant que le Parlement ait le droit de s'assurer que le gouvernement exécute bien les intentions du Parlement telles qu'elles sont concrétisées dans les lois.

Prétendre, comme le fait le gouvernement, que le Parlement n'a nul pouvoir de superviser l'observation des lois va à l'encontre des principes constitutionnels, de la loi régissant le rôle du vérificateur général, des pratiques du Comité des comptes publics tant au Canada qu'en Grande-Bretagne et des principes établis au fil de nombreux siècles d'évolution du contrôle parlementaire sur les deniers publics. Le fait que le gouvernement ait non seulement formulé cette assertion dans ses représentations officielles à la Commission Gomery mais qu'il l'ait répétée ensuite dans sa réponse à un rapport du Comité des comptes publics donne à penser qu'il est effectivement convaincu de la validité de cette assertion erronée et inquiétante.

L'exemple de la *Loi de l'impôt sur le revenu* cité par le gouvernement n'est qu'une fausse piste. Cette loi est la plus détaillée et la plus volumineuse de toutes celles votées par le Parlement canadien. Elle est détaillée et volumineuse parce que chaque disposition, chaque mot, chaque virgule a été ou sera disséqué par les tribunaux. La jurisprudence relative à la *Loi de l'impôt sur le revenu* est pléthorique et rigoureuse. La *Loi de l'impôt sur le revenu* fixe les conditions dans lesquelles le gouvernement peut prélever de l'argent dans la poche des contribuables, et ceux qui en ont les moyens font appel aux meilleurs avocats pour tenter des recours contre le gouvernement lorsqu'ils ne sont pas d'accord avec ses interprétations de la loi.

Il n'y a pas une jurisprudence comparable portant sur les responsabilités et obligations redditionnelles des sous-ministres, telles qu'elles sont énoncées dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et il est peu probable qu'il y en aura jamais. Ceux qui s'inquiètent des violations gouvernementales de la *Loi sur la gestion des finances publiques* n'engagent pas des avocats. Les tribunaux supervisent et contrôlent l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, mais ils ne font pas de même de l'utilisation des pouvoirs et responsabilités en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. C'est au Comité des comptes publics et au vérificateur général, et non aux tribunaux, que revient la tâche d'assurer au Parlement, et par son intermédiaire au peuple canadien, que le gouvernement respecte bien les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et d'autres lois intéressant la régularité, la probité et l'optimisation des ressources.

3.5

Le Canada possède déjà un mécanisme efficace de règlement des différends

Le gouvernement canadien prétend qu'il n'est pas nécessaire de recourir au modèle de l'agent comptable britannique parce que le Canada

possède déjà un mécanisme d'appel satisfaisant à la disposition d'un sous-ministre qui conteste une instruction d'un ministre. Ce recours est auprès du greffier du Conseil privé et même du Premier ministre⁴⁶. Ensuite, « si le sous-ministre ne souscrit pas à la décision finale, il peut toujours démissionner plutôt que de mettre en œuvre la décision du ministre »⁴⁷.

Ces voies de recours, argüe le gouvernement, répondent bien aux besoins du Canada. Les principaux arguments en faveur de la procédure canadienne sont les suivants :

- Elle reconnaît que tant le ministre que le sous-ministre sont nommés par le Premier ministre envers lequel ils sont tous deux comptables de la gestion du ministère et de l'exécution des politiques collectives du gouvernement, et elle permet au Premier ministre d'arbitrer.
- Elle offre la possibilité de prévenir les problèmes.
- Elle respecte la nature confidentielle de l'avis donné par le sous-ministre au ministre, sans publicité.
- Elle attribue clairement la responsabilité de la décision finale au ministre⁴⁸.

L'analyse ci-après traite uniquement de la responsabilité des sous-ministres et agents comptables à l'égard des pouvoirs qu'ils détiennent en propre, ceux relatifs à la régularité, à la probité et à l'optimisation des ressources au sein de leur propre ministère. Elle laisse de côté le rôle de conseil relativement à la politique et aux affaires ministérielles générales que joue un sous-ministre ou un secrétaire permanent auprès de son ministre.

Si un agent comptable britannique veut s'entretenir d'un désaccord avec le chef de la fonction publique britannique (le secrétaire du Cabinet, l'équivalent britannique du greffier du Conseil privé), il le peut. Que cette route ne soit normalement pas suivie par les secrétaires permanents

en rapport avec leurs obligations d'agent comptable ne signifie pas qu'elle n'existe pas. Et les ministres britanniques peuvent eux-mêmes discuter de tels désaccords avec leurs collègues et ministres et ne s'en privent pas, comme on l'a vu dans l'affaire des avions de chasse Hawk (Annexe « A »). En outre, à l'occasion, l'agent comptable, le ministre et le Trésor tiennent des pourparlers à trois pour dégager une solution mutuellement satisfaisante. Il n'y a pas d'équivalent britannique de la doctrine canadienne de la reddition de comptes sous-ministérielle au Premier ministre, mais si le Canada souhaitait conserver cette voie de recours au Premier ministre, aucun obstacle constitutionnel ou autre ne l'en empêcherait.

Le système de l'agent comptable britannique, plus encore que le canadien, « offre la possibilité de prévenir les problèmes ». Le Trésor britannique exige une discussion préliminaire approfondie entre l'agent comptable et le ministre avant que ce dernier ne puisse imposer une directive ministérielle. Le système britannique favorise encore plus ce contact car le ministre et l'agent comptable savent tous deux que leur décision doit tenir la route aux yeux du Parlement et du public. Le faible nombre de décisions ministérielles contraires — une moyenne de 1,5 par an — prouve que ce mécanisme constitue une forte incitation pour les deux parties à trouver un accommodement mutuellement satisfaisant.

Il n'y aurait pas non plus de problème sur le plan du maintien de la confidentialité des discussions entre ministre et sous-ministre. La documentation rendue publique en Grande-Bretagne relativement aux directives ministérielles vise uniquement à établir le fait que la directive a été émise et à indiquer dans leurs grandes lignes les raisons de l'objection et de la décision contraire. Il ne s'agit pas de révéler le contenu des entretiens confidentiels entre ministre et agent comptable. Des garde-fous similaires préservent la confidentialité des pourparlers entre ministre et sous-ministre au Canada. L'adoption du modèle d'agent comptable n'y changerait rien.

La différence entre les procédures britannique et canadienne réside dans le quatrième point : la détermination de la responsabilité lorsque l'avis d'un sous-ministre/secrétaire permanent est ignoré. L'approche canadienne, fait-on valoir, « attribue clairement la responsabilité de la décision finale au ministre ». Cela n'a pas été évident dans le cas de l'affaire des commandites, ni aux yeux du Comité des comptes publics ni à ceux du juge Gomery. Le système de l'agent comptable britannique ne permet pas cette sorte de confusion. L'agent comptable est responsable, à moins d'une décision contraire du ministre sous forme de directive ministérielle officielle. Dès lors que cette dernière est donnée, c'est le ministre et non plus l'agent comptable qui devient responsable et comptable. Il n'y a aucune possibilité de confusion.

La pratique canadienne actuelle offre plus de possibilités de confusion que la britannique : si le greffier du Conseil privé ou le Premier ministre ordonne à un sous-ministre de faire quelque chose, qui alors est responsable? Est-ce le sous-ministre si l'instruction concerne ses pouvoirs légaux ou autres? Est-ce le ministre? Est-ce le greffier ou le Premier ministre? Quel est le rôle du Cabinet du Premier ministre lorsqu'il donne des ordres ou formule des recommandations qui semblent être appuyées sur l'autorité du Premier ministre? Un système informel comme celui-ci peut facilement semer la confusion quant au détenteur de la responsabilité.

La pratique canadienne actuelle occulte les problèmes et viole la transparence. Elle amène le sous-ministre à privilégier les souhaits du centre, même lorsque ces derniers sont en contradiction avec ses responsabilités ministérielles. La démission, cette décision gravissime, comme seule alternative à l'obéissance ne peut que pousser les sous-ministres à se plier à des ordres ministériels qu'ils jugent contraires aux normes acceptables. Une procédure formelle de directive ministérielle représente une issue beaucoup moins draconienne et plus raisonnable : exprimer son désaccord, voir son avis écarté, puis exécuter la directive ministérielle au mieux de ses capacités.

3.6

Les contradictions et incohérences des conceptions gouvernementales de la responsabilité, de l'obligation de rendre compte et de l'obligation de s'expliquer

Le vérificateur général du Canada a estimé qu'une définition plus claire des responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et fonctionnaires s'imposerait. Le Comité des comptes publics canadien a jugé que « les ambiguïtés dans la doctrine, qui étaient peut-être tolérables dans le passé, incitent maintenant les responsables à se soustraire à leurs obligations de rendre des comptes, comme le Programme des commandites en témoigne si clairement et si tristement »⁴⁹.

En dépit de ces points de vue divergents, le gouvernement continue d'affirmer qu'il n'existe ni ambiguïté ni confusion pour ce qui est des responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et sous-ministres :

Même lorsque les hauts fonctionnaires soutiennent l'obligation des ministres de rendre des comptes en fournissant de l'information publiquement, comme lorsqu'ils comparaissent devant les comités parlementaires, ils le font au nom de leur ministre⁵⁰.

Pour comprendre pourquoi, en dehors du gouvernement, on juge qu'il y a ambiguïté et confusion, il faut commencer par la définition que donne le gouvernement de trois notions élémentaires :

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.

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 des 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 . . . 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 investi⁵¹.

Les difficultés surgissent lorsqu'on cherche à concilier avec ces définitions les vues gouvernementales sur la responsabilité et l'obligation redditionnelle des ministres et sous-ministres.

Un problème crucial tient au fait que le gouvernement maintient que les sous-ministres comparaissent devant les comités parlementaires uniquement pour « expliquer » au nom de leur ministre, et non pour « rendre compte », même lorsque le sujet concerne les pouvoirs exercés par les sous-ministres, et non les ministres. Selon les définitions du gouvernement, pour l'exercice de ces pouvoirs, les sous-ministres ne peuvent pas s'exprimer au nom des ministres. En effet, le ministre « n'est pas investi » de ces pouvoirs, comme il serait requis si les sous-ministres comparaissaient dans un rôle « d'explication » au nom des ministres. Lorsqu'il s'agit de l'utilisation de leurs pouvoirs propres, les sous-ministres doivent comparaître devant un comité parlementaire à titre de détenteurs de ces pouvoirs.

Peter Aucoin et Mark Jarvis ont, eux aussi, critiqué l'utilisation peu rigoureuse par le gouvernement des termes « responsabilité », « reddition de comptes » et « obligation d'expliquer » : « ceux qui sont

déroutés par l'emploi de ces termes, avec leurs significations multiples, ont des excuses. Ceux qui sont censés en connaître le sens n'ont pas fait tout le nécessaire pour aider à faire le tri »⁵². Ils proposent de cesser de chercher à établir une distinction entre « l'obligation d'expliquer » des sous-ministres et « l'obligation de rendre compte » des ministres. Ils arguent que la relation entre un sous-ministre et le Comité des comptes publics en est une de « reddition de comptes » et doit être traitée en tant que telle.

Les définitions gouvernementales peuvent également engendrer la confusion quant à la relation entre un ministre et son ministère. Si les ministres ont à rendre compte au Parlement des actes des fonctionnaires, alors, selon les définitions gouvernementales, ils doivent posséder l'autorité sur les actes commis par ces derniers en vertu des pouvoirs dont ils sont directement investis. Peut-être le gouvernement considère-t-il que la responsabilité générale des ministres pour leur ministère l'emporte sur les responsabilités statutaires et autres que les sous-ministres possèdent en propre. Mais il ne le dit pas.

Les notions de responsabilité, de reddition de comptes et d'obligation d'expliquer ont été employées à toutes sortes de sauces, avec toutes sortes de nuances différentes, par différentes personnes et à différents endroits. Dans la version française du document de 1977 du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*, les termes anglais « *accountability* » et « *answerability* » sont tous deux traduits par « rendre compte ». Les sources britanniques utilisent ces trois termes d'une manière très différente de celle du gouvernement canadien. Les trois termes sont ce que les philosophes qualifient de « notions éminemment contestables ». À ce titre, ils n'ont pas de sens fixe, rigoureux, mais peuvent être employés de diverses façons pour traduire des intentions et des significations qui se recoupent, se complètent et même se contredisent. La définition et l'emploi de ces termes dépendent de l'usage que l'on veut en faire.

En fin de compte, le gouvernement semble dire qu'il n'est pas prêt à reconnaître, ou à laisser le Parlement reconnaître, que les sous-ministres possèdent en propre des pouvoirs légaux et autres au sujet desquels le Comité des comptes publics pourrait leur demander des comptes. Le gouvernement n'a pas donné de raison convaincante de ce refus, hormis des descriptions fautives du système britannique, des arguments confus et contradictoires, des déclarations *ex cathedra* et des critiques du comportement du Parlement canadien.

3.7

Conclusions

Le système de l'agent comptable britannique ne confère pas aux comités parlementaires le pouvoir de récompenser et de punir les fonctionnaires ou de leur donner des instructions. Il ne compromet pas le principe de la responsabilité ministérielle. Il ne conduit pas au déballage en public d'une pléthore de différends entre ministres et sous-ministres. Il n'enfreint pas la confidentialité des discussions entre ministres et sous-ministres. Il ne signifie pas que la sorte de système informel qui fonctionne au Canada pour trancher les désaccords entre ministres et sous-ministres ne peut être conservé.

Il subsiste trois arguments contre l'adoption du système britannique au Canada : premièrement, qu'il n'y a pas de nécessité parce que le système canadien actuel fonctionne bien; deuxièmement, que le Comité des comptes publics canadien, tout comme le Parlement lui-même, est trop partisan pour jouer le rôle qui serait le sien si l'on adoptait le modèle de l'agent comptable; troisièmement, que cela altérerait la relation entre les ministres et les sous-ministres.

La présente étude n'est pas le lieu où discuter de la qualité de l'approche canadienne actuelle. Mais ce qu'elle a clairement établi, c'est qu'il existe suffisamment d'ambiguïtés, de contradictions et de lacunes dans

l'approche actuelle des responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et des fonctionnaires en matière d'administration financière pour engendrer la confusion sur le titulaire de la responsabilité. En soi, cela suffit pour que l'on recherche sérieusement d'autres façons d'attribuer la responsabilité et d'autres façons d'assurer la probité. Le système de l'agent comptable britannique offre une clarté et une cohérence quant aux rôles et aux responsabilités qui font défaut au Canada. La clarté et la cohérence ne garantissent pas que le système assurera la probité, mais peuvent y contribuer.

Nous avons déjà examiné plus haut la question de l'esprit partisan qui règne au Comité des comptes publics. La conclusion qui s'en dégage est qu'il s'agit là d'un souci exagéré car s'il s'est effectivement montré partisan à l'occasion, notamment lors de l'enquête sur l'affaire des commandites, la plupart du temps, le Comité ne fonctionne pas de manière partisane. L'esprit de parti se manifeste probablement lorsqu'il se penche sur les décisions et responsabilités de ministres, mais lorsqu'il s'agit des responsabilités et décisions de fonctionnaires, cela n'arrive habituellement pas. Il s'est montré admirablement non partisan au cours de son étude de 2005 sur la reddition de comptes ministérielle et sous-ministérielle.

Les réformes peuvent construire sur cet acquis et encourager le Comité à éviter les sujets potentiellement risqués où le zèle partisan triomphe sur le souci, commun à tous les partis, de la probité de l'administration financière au Canada. Dans toute la mesure du possible, il ne faudrait pas lui demander de faire enquête sur des sujets où les décisions ont été prises par les ministres. Le lieu approprié pour un tel examen des décisions ministérielles (ou absence de décisions), c'est la Chambre des communes ou les autres comités parlementaires qui traitent des politiques.

Enfin, il ne fait aucun doute que la réforme des responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et fonctionnaires

exigerait une modification de la relation entre sous-ministres et ministres. Autrement, une réforme ne servirait pas à grand-chose. La refonte transformerait également la relation entre les sous-ministres, d'une part, et le Ministère et le centre, d'autre part, c'est-à-dire le Bureau du Conseil privé et le Premier ministre. Elle renforcerait l'engagement des sous-ministres envers leurs responsabilités légales et autres au niveau de la gestion de leur ministère. Les sous-ministres sont le point focal du genre de réforme que suppose le modèle de l'agent comptable. Ces réformes vont au-delà de la recommandation de la Commission Glassco de « laisser les gestionnaires gérer » et de celle de la Commission Lambert d'« obliger les gestionnaires à gérer » pour transmettre un message plus exigeant : « Les gestionnaires doivent gérer ».

4 Une solution canadienne

Deux conclusions se dégagent de cette étude des responsabilités et obligations redditionnelles des ministres et fonctionnaires en Grande-Bretagne et au Canada. En première place figurent l'incohérence, la confusion et le manque de clarté de la position du gouvernement canadien dans ce domaine. Cette conception détermine largement la confusion qui règne sur la question de savoir qui, du ministre ou du fonctionnaire, détient la responsabilité et doit rendre les comptes. Ce manque de clarté handicape ensuite le Parlement lorsqu'il cherche à assurer la probité de l'administration financière. Le seul élément clair semble être l'insistance du gouvernement que les sous-ministres ne sont comptables qu'à l'intérieur de l'administration et que toute la reddition de comptes envers ou devant le Parlement est l'apanage des ministres.

En second lieu vient l'observation que le gouvernement canadien refuse que le Parlement puisse interpréter le principe de la responsabilité ministérielle ou la signification pratique des dispositions légales relatives à la responsabilité et à la reddition de comptes.

Ces conclusions sont d'autant plus inquiétantes que le Parlement et le gouvernement ont chacun une tâche à remplir afin que l'on y voie plus

clair dans les mécanismes de reddition de comptes au Parlement. Jusqu'à présent, le dialogue entre le Parlement et le gouvernement n'a pas été mené de manière fructueuse. Le gouvernement a exprimé sa position, le Parlement a proposé un changement que le gouvernement a catégoriquement rejeté. La divergence ne pourra être surmontée que par un dialogue entre les deux parties et non par l'esprit de confrontation qui marquait le rejet sommaire par le gouvernement des propositions de réforme de l'obligation redditionnelle des sous-ministres que le Comité des comptes publics a présentées en mai 2005.

La responsabilité ministérielle n'est que l'une des trois grandes doctrines concernant la responsabilité et la reddition de comptes dans le régime parlementaire canadien. Les deux autres sont la suprématie du Parlement et la primauté du droit. Le Parlement fait les lois et il peut prétendre à une part de la propriété du principe de la responsabilité ministérielle et de son application à la reddition de comptes des ministres et fonctionnaires dans l'enceinte parlementaire.

Le dialogue est d'autant plus impératif que certaines des vues du gouvernement canadien sur la responsabilité, la reddition de comptes et le rôle du Parlement sont fondées sur des prémisses contestables. Par exemple, l'assertion du gouvernement que le Parlement n'a nul pouvoir de superviser l'observation des lois ne reflète pas fidèlement les attributions constitutionnelles du Parlement. Le point de vue du gouvernement sur la reddition de comptes des sous-ministres est en contradiction avec ses propres définitions de la responsabilité, de l'obligation de rendre compte et de l'obligation d'expliquer. Son affirmation que le Parlement ne veut pas établir de distinction entre les responsabilités des ministres et celles des fonctionnaires est contraire à la réalité : tant le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes de 1985 que le Comité des comptes publics, dans son rapport intitulé *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : Obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, se sont prononcés en faveur de cette distinction. Jusqu'à présent, le Parlement

n'a pu la faire parce que le gouvernement ne la faisait pas non plus dans ses nombreuses descriptions formelles des rôles redditionnels des ministres et des sous-ministres et d'autres fonctionnaires.

Les lois et règlements actuellement en vigueur rendent les sous-ministres responsables de la régularité et de la probité de l'administration financière. L'interprétation gouvernementale de la reddition de comptes envers le Parlement signifie, toutefois, que même si les sous-ministres possèdent ces pouvoirs statutaires, seuls les ministres peuvent être appelés à rendre des comptes au Parlement. Cette interprétation du principe de la responsabilité ministérielle manque de clarté et est source de confusion.

Un système efficace de reddition de comptes financière n'exige pas que l'on modifie les responsabilités légales des sous-ministres mais la façon dont les comptes leur sont demandés. Le Parlement et le gouvernement ont un intérêt commun à assurer la régularité, la probité et l'optimisation des ressources dans l'administration financière. Les instruments pour ce faire sont, du côté parlementaire, le vérificateur général et le Comité des comptes publics et, du côté du gouvernement, les sous-ministres et le Conseil du Trésor. Il manque au Canada deux éléments d'un système cohérent et efficace : premièrement, une focalisation appropriée sur la reddition de comptes par les sous-ministres, auxquels la loi attribue des responsabilités claires en matière d'administration financière; deuxièmement, un Conseil du Trésor qui soutienne tant le Comité des comptes publics que les sous-ministres dans la quête d'une administration financière probe.

Les quatre entités qui doivent avoir un rôle dans un régime efficace de reddition de comptes en matière financière sont : premièrement, les sous-ministres, légalement responsables de l'administration; deuxièmement, le Conseil du Trésor, l'organisme central devant veiller à ce que l'administration financière réponde à des normes acceptables;

troisièmement, le vérificateur général, qui vérifie l'emploi des fonds publics; quatrièmement, le Comité des comptes publics, qui examine les problèmes soulevés dans les rapports du vérificateur général. Au Canada, contrairement à la Grande-Bretagne, ces entités ne convergent pas pour créer un système efficace de reddition de comptes financière au Parlement.

Les usages canadiens ont pris forme dans les conditions différentes du passé, lorsque le Comité des comptes publics était faible et inefficace, lorsqu'il était admis que les ministres se mêlent de près des détails de l'administration financière et lorsque le contrôle exercé par les organismes centraux du gouvernement ne laissait qu'un rôle mineur aux sous-ministres. Beaucoup de choses ont changé depuis. Les rôles des divers organes n'ont pas été adaptés en conséquence. Le but d'une réforme devrait être d'assurer que chacun de ces acteurs joue un rôle approprié et qu'ensemble ils créent un système efficace et cohérent de reddition de comptes au Parlement pour l'administration financière.

4.1

Les sous-ministres

Le principal point de litige sur le plan de la reddition de comptes financière au Parlement tient à la position gouvernementale que les sous-ministres comparaissent devant le Comité des comptes publics uniquement pour répondre au nom de leur ministre. Les arguments que le gouvernement avance à l'appui de cette thèse ne sont pas convaincants. L'alternative, en faveur de laquelle se sont prononcés une commission royale, un Premier ministre et des comités parlementaires, serait que les sous-ministres aient à rendre compte au Comité des comptes publics de la gestion des programmes et de l'administration ministérielle. Il convient de définir clairement les affaires dont ils sont responsables et comptables. À cette fin, nous formulons la recommandation suivante :

- *Les sous-ministres devraient rendre compte en leur nom propre au Comité des comptes publics, à titre de détenteurs de responsabilités. Toutes les parties concernées doivent reconnaître et accepter que la responsabilité des sous-ministres à l'égard de l'exercice de leurs pouvoirs légaux et autres est personnelle et ne peut être déléguée.*

Les responsabilités légales et autres des sous-ministres se limitent à l'administration du ministère à la tête duquel ils sont placés. Toute réforme doit reconnaître que l'intérêt national ou général peut parfois entrer en conflit avec les responsabilités ministérielles d'un sous-ministre. La décision de privilégier les intérêts plus larges est de nature politique et doit être prise par les politiciens, et non les fonctionnaires. Il arrive que la responsabilité collective et individuelle d'un ministre doive prendre le pas, quitte à enfreindre plus ou moins les règles. Afin d'instaurer un équilibre approprié, il conviendrait d'établir un mécanisme formel par lequel un ministre peut passer outre à l'avis de son sous-ministre.

La correspondance relative à la décision contraire d'un sous-ministre devrait être transmise au Secrétariat du Conseil du Trésor. Cette correspondance y serait consultable par le Bureau du vérificateur général dans le cadre de son travail de vérification. Transmettre cette correspondance au Comité des comptes publics (ce qui, contrairement à ce qu'ont pu dire certains observateurs canadiens, n'est pas la pratique britannique) risquerait d'encourager des manifestations partisans extrêmes en son sein. Le vérificateur général est en mesure d'examiner la correspondance et de jauger soigneusement les enjeux en cause dans la décision contraire et de remettre un rapport réfléchi au Comité. Notre recommandation est donc celle-ci :

- *Le gouvernement devrait instaurer un mécanisme formel par lequel un ministre peut écarter les objections d'un sous-ministre concernant des affaires mettant en jeu les pouvoirs que les sous-ministres exercent en propre;*
- *Ces décisions contraires devraient être consignées dans une correspondance entre le ministre et le sous-ministre. Cette correspondance devrait être transmise à l'agent compétent du Secrétariat du Conseil du Trésor et être mise à la disposition du Bureau du vérificateur général pour examen.*

D'aucuns ont récemment avancé que la confusion quant aux responsabilités et obligations redditionnelles pourrait être levée si « face à des transactions proposées relevant des pouvoirs et responsabilités du sous-ministre, mais auxquelles il se refuse à donner son aval », le sous-ministre informe le ministre qu'il « n'approuve pas et n'acceptera pas la responsabilité personnelle devant un comité parlementaire »⁵³. Cette proposition ne contient aucune disposition autorisant une décision du ministre contraire à l'avis du sous-ministre.

L'adoption de cette proposition enfreindrait le principe de la responsabilité ministérielle. Comme on l'a montré, un ministre britannique peut avoir d'excellentes raisons de passer outre à l'avis d'un agent comptable, dans l'intérêt national ou public, ou de résoudre un problème d'une manière qui satisfasse le ministre, l'agent comptable et le Trésor. Les sous-ministres ne devraient pas être placés en situation d'avoir à prendre des décisions contraires aux lois et autres règles qu'ils sont tenus d'observer, même si ces violations peuvent être jugées souhaitables dans l'intérêt public ou national. Les jugements politiques ne sont pas formés sur la base des mêmes considérations que les jugements administratifs, et dans les régimes parlementaires britanniques et canadiens, lorsqu'il y a désaccord entre les ministres et les fonctionnaires, le jugement du ministre doit l'emporter. C'est ce que requiert le principe de la responsabilité ministérielle.

À l'heure actuelle, la durée du mandat des sous-ministres dans un ministère est trop courte. Ils devraient rester en poste plus longtemps afin qu'ils puissent dûment exercer leurs responsabilités administratives et en être tenus comptables. Le Comité des comptes publics canadien s'est montré préoccupé par cela dans son rapport de mai 2005, tout comme avant lui la Commission Lambert et Gordon Osbaldeston. Notre recommandation est donc la suivante :

- *Les sous-ministres devraient être nommés pour un mandat de trois à cinq ans.*

4.2

Le Conseil du Trésor

En tant qu'organisme de gestion central de l'appareil gouvernemental, le Conseil du Trésor canadien devrait jouer un rôle plus actif dans les processus de reddition de comptes financière au Parlement. Il devrait avoir une plus grande présence aussi bien auprès du Comité des comptes publics que des sous-ministres. Aussi, nous recommandons ce qui suit :

- *Le Conseil du Trésor devrait établir un protocole à l'intention des sous-ministres définissant les affaires dont ils sont personnellement responsables et dont ils peuvent être appelés à rendre compte au Comité des comptes publics.*
- *Ce protocole devrait être avalisé par le Comité des comptes publics et définir les règles générales régissant la comparution des sous-ministres devant le Comité.*

D'autres fonctionnaires, en sus des sous-ministres, possèdent en propre des responsabilités en matière de gestion financière : les chefs d'organismes de services spéciaux et de programmes gouvernementaux qui ne constituent pas des ministères normaux, tels que la GRC, la Commission des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada. La plupart des sociétés d'État et fondations à financement public sont maintenant assujetties à une vérification du Bureau du vérificateur général. Les premiers dirigeants de ces organismes non

ministériels devraient comparaître devant le Comité des comptes publics au même titre et en la même capacité que les sous-ministres. Notre recommandation est la suivante :

- *Le Conseil du Trésor devrait dresser une liste des chefs d'organismes et gestionnaires des initiatives horizontales sujets à vérification par le Bureau du vérificateur général et les informer de leurs obligations de rendre compte au Comité des comptes publics.*

Au Canada, c'est au vérificateur général qu'il incombe de faire rapport au Comité des comptes publics sur les suites (ou l'absence de suites) données à ses recommandations. Or, c'est au gouvernement, et non au vérificateur général, qu'appartient la responsabilité de la gestion financière. Ce n'est pas là un rôle approprié pour le vérificateur et il devrait plutôt être rempli par le Conseil du Trésor. Notre recommandation est la suivante :

- *Le Conseil du Trésor devrait faire rapport au Comité des comptes publics sur les mesures prises par le gouvernement suite à ses recommandations.*

4.3

Le Comité des comptes publics

Le gouvernement affirme que le Comité des comptes publics canadien ne se comporte pas toujours de manière non partisane. Cela est vrai, mais il est vrai aussi que le Comité fait preuve de neutralité partisane la plus grande partie du temps. Le Comité devient partisan lorsqu'il fait enquête sur des sujets que le gouvernement a rendu partisans : ceux mettant en jeu des décisions douteuses de ministres. Le centre des préoccupations et travaux du Comité des comptes publics ne devrait pas être le bien-fondé des politiques, mais plutôt la manière dont ces dernières sont administrées, et en particulier du point de vue de la régularité, de la probité, de l'économie et de l'efficience. Ces considérations se situent carrément du côté administration du continuum

politique-administration. Lorsqu'il y a intervention ministérielle dans ces domaines, la question devient politique et partisane et, comme on l'a vu lors de l'enquête du Comité des comptes publics sur l'affaire des commandites, elle devient l'enjeu de batailles rangées entre gouvernement et Opposition. Le fait que le gouvernement persiste à dire que les ministres sont comptables de tous les actes des fonctionnaires, y compris de ceux des sous-ministres en vertu des pouvoirs légaux qu'ils sont seuls à posséder, à l'exclusion des ministres, attise les affrontements partisans.

C'est au Comité des comptes publics que revient la tâche vitale d'assurer la probité de l'administration financière, une responsabilité qu'il remplit au nom du Parlement et, plus généralement, du peuple canadien. Le Comité doit exécuter cette fonction de manière équitable et impartiale. Lorsque des fonctionnaires comparaissent devant lui, il devrait éviter de se diviser selon des lignes partisans. Il devrait continuer à observer les règles actuelles assurant la confidentialité des avis donnés aux ministres et interdisant de poser aux fonctionnaires des questions sur des sujets politiques. Si le gouvernement le souhaite, des dispositions explicites visant à préserver la confidentialité pourraient être incorporées au protocole rédigé par le Conseil du Trésor sur les responsabilités et obligations redditionnelles des sous-ministres. Notre recommandation est la suivante :

- *Les sous-ministres, en tant que responsables administratifs des ministères, les titulaires de postes équivalents et les premiers dirigeants d'autres organismes gouvernementaux devraient être les principaux témoins appelés à comparaître devant le Comité des comptes publics.*

Le Comité des comptes publics, comme les autres comités de la Chambre, souffre d'une rotation fréquente de ses membres. Cela est particulièrement évident lorsque le Comité mène une enquête sur un scandale politique, comme dans le cas des commandites. Si l'on veut

que le Comité fonctionne efficacement, sa composition devra être plus stable. Notre recommandation est la suivante :

- *Les membres du Comité des comptes publics devraient y siéger pendant toute une législature.*

4.4

Le vérificateur général

Le rôle que joue actuellement le Bureau du vérificateur général dans les mécanismes de reddition de comptes au Parlement est approprié. Deux changements ont déjà été recommandés plus haut : premièrement, que la fonction actuellement remplie par le Bureau, soit faire rapport au Comité des comptes publics sur les mesures gouvernementales prises en réponse à ses recommandations, soit transférée au Conseil du Trésor; deuxièmement, que la correspondance relative aux décisions ministérielles contraires à l'avis des sous-ministres soit disponible au Secrétariat du Conseil du Trésor pour examen par le Bureau du vérificateur général aux fins de ses audits.

4.5

La mise en œuvre des réformes

La mise en œuvre des réformes exigera des ajustements de la part du gouvernement et du Comité des comptes publics. Quantité de personnes et d'organismes seront mis en jeu et les cultures politiques et administratives devront évoluer. Le Comité des comptes publics devrait suivre l'avancement des réformes. Notre recommandation est la suivante :

- *Le gouvernement devrait faire rapport chaque année au Parlement sur l'avancement des réformes.*

Les rapports du gouvernement devraient être aussi précis que possible sur des aspects tels que la désignation des détenteurs de responsabilités, les échéanciers, les ressources requises et ce qui a déjà été réalisé, etc. Le vérificateur général devrait exprimer son avis sur ces rapports. Notre recommandation est la suivante :

- *Le vérificateur général devrait exprimer son avis sur les rapports du gouvernement sur l'avancement des réformes. Le Comité des comptes publics devrait procéder à un examen annuel de l'avancement des réformes à la lumière des rapports du gouvernement et des avis du vérificateur général.*

Note

Ces réformes n'empêcheront pas, par elles-mêmes, les fautes dans l'administration financière. Cependant, si elles sont apportées, on saura sans confusion possible qui en est responsable. Cela devrait dissuader de les commettre. Le fait que les sous-ministres et les premiers dirigeants d'organismes devront se concentrer davantage sur la gestion financière les rendra aussi plus soucieux de probité. La reddition de comptes gouvernementale au Parlement pour la gestion des deniers publics deviendra ainsi plus ouverte et transparente. Les sous-ministres et autres responsables de l'administration financière devraient garder à l'esprit les questions que le Trésor britannique recommande aux agents comptables de se poser s'ils ont des doutes sur une ligne de conduite envisagée : *Pourrais-je défendre de manière satisfaisante cette action devant le Comité des comptes publics?*

Et puisque la reddition de comptes au Parlement s'inscrit dans une reddition de comptes plus large, la question peut être formulée encore plus simplement : *Pourrais-je défendre de manière satisfaisante cette action devant le public?*

Annexe A :

La directive ministérielle sur « l'aéronef d'entraînement avancé Hawk 128 »

Le 29 juillet 2003, sir Kevin Tebbit, sous-secrétaire d'État permanent et agent comptable principal au ministère de la Défense, écrit à son ministre, le secrétaire d'État à la défense, lui offrant un avis officiel sur les modalités à suivre relativement au projet d'aéronef d'entraînement avancé. Cette lettre est classée « confidentiel-commercial » et non rendue publique. Le ministre répond en date du 30 juillet, dans une lettre ultérieurement rendue publique, remerciant le secrétaire permanent de son « avis officiel » et le félicitant d'avoir « résumé clairement l'éventail des questions dont j'ai parlé avec mes collègues du Cabinet ». Le ministre informe l'agent comptable qu'il a soigneusement pesé ses conseils, mais qu'il a néanmoins pris une décision :

[Traduction]

Comme vous le savez, le gouvernement attache une importance considérable à la préservation d'une industrie de l'armement innovante et compétitive au Royaume-Uni. La commande d'une nouvelle version améliorée de l'excellent chasseur Hawk appuierait notre industrie aéronautique de pointe, et notamment la création d'emplois qualifiés, et favoriserait les exportations futures de versions du Hawk. Ayant pesé les facteurs militaires, industriels et économiques, j'ai conclu que le Ministère devrait passer, sous réserve de négociations contractuelles heureuses, une commande initiale de 20 appareils Hawk 128, avec des options d'achat d'appareils supplémentaires jusqu'à hauteur du besoin total de 44.

Le ministre conclut : « Je serais reconnaissant, à vous et au CDP, d'agir en conséquence ».

Le 5 août 2003, sir Kevin Tebbit, en sa qualité d'agent comptable, écrit à sir John Bourn, contrôleur-vérificateur général, l'informant qu'il a

« demandé et reçu une directive ministérielle pour des raisons d'optimisation des ressources » et qu'il n'a « pas de réserves quant à la régularité et probité de la décision du secrétaire à la défense ». sir Kevin Tebbit joint la correspondance voulue à sa lettre et conclut :

Je crois savoir que vous allez maintenant informer le président du Comité des comptes publics de cet échange. Tant ma requête d'une directive que la réponse du secrétaire d'État sont classées confidentiel-commercial. Ma note, en particulier, restera commercialement sensible même après l'annonce de la décision du secrétaire d'État et, pour cette raison et puisqu'il s'agit d'un avis interne donné au ministre, je n'aimerais pas la voir diffusée au public. Je serais ravi de passer en revue avec vous la formulation de la lettre que vous pourriez écrire au député Edward Leigh [le président du Comité des comptes publics] si cela peut vous être utile.

Le même jour, l'agent comptable écrit au *Treasury Officer of Accounts*, l'informant qu'il a demandé et reçu une directive ministérielle et lui faisant savoir qu'il a informé le contrôleur-vérificateur général, qui « va maintenant informer le président du CCP, lequel décidera si la question mérite examen ».

Le Comité des comptes publics interroge sir Kevin Tebbit sur la directive ministérielle en février 2004, dans le cadre de son étude d'un rapport du contrôleur-vérificateur général sur les gros projets du ministère de la Défense⁵⁴. Edward Leigh (le président du Comité) demande à sir Kevin Tebbit comment il justifie la décision du secrétaire d'État. Sir Kevin Tebbit répond :

[Traduction]

. . . Si vous me permettez de le dire, il ne m'appartient pas de le faire. J'ai conseillé le secrétaire d'État et suivi la procédure voulue. Il a écouté mon conseil, en a parlé avec ses collègues du Cabinet et a pris une décision. C'est donc la décision du gouvernement, et je l'exécuterai au mieux de mes capacités.

Le président : Qu'est-ce qui vous a amené à demander cette directive? Étiez-vous sensible aux arguments invoquant la capacité industrielle et la création d'emplois lorsque vous avez demandé la directive? Pourquoi avez-vous demandé la directive dans ces conditions?

Sir Kevin Tebbit : J'avais connaissance de ces considérations. Je ne les ignorais pas, mais j'ai donné un avis qui, à mon sens, prenait en compte les diverses considérations. Les ministres ont pesé ces éléments et pris une décision. Je ne puis vous en dire plus que cela, le détail de mon conseil au secrétaire d'État doit rester confidentiel. C'est maintenant une affaire qui relève du secrétaire d'État⁵⁵.

Le Comité des comptes publics ne demande pas à entendre le secrétaire d'État à la défense sur ce sujet. Il fait référence à la directive ministérielle dans son rapport, mais sans autres commentaires. Le Comité des comptes publics s'intéresse uniquement aux questions administratives, à l'exclusion des questions politiques. Les ministres ne comparaissent pas devant lui, bien qu'il ait pouvoir de les convoquer. Ultérieurement, ayant examiné la documentation pertinente, l'ombudsman parlementaire avalise la non-diffusion des documents au motif que la communication de l'information n'est pas dans l'intérêt public car, tout bien pesé, cela ferait plus de mal que de bien⁵⁶.

Annexe B :

Sir Tim Lankester et le barrage de Pergau

En 1991, l'*Overseas Development Administration* (ODA) britannique, après trois années de débats et de controverses internes, a décidé de dépenser 234 millions de livres pour le projet du barrage de Pergau en Malaisie, soit le plus gros montant jamais alloué à un projet au titre de son programme d'aide. En 1993, le contrôleur-vérificateur général, dans un rapport hautement critique sur le projet de barrage, a fait savoir que le secrétaire permanent et agent comptable de l'ODA, Tim Lankester, avait déconseillé de financer le projet mais que le ministre, sir Douglas Hurd, secrétaire d'État aux affaires étrangères, était passé outre à ses objections écrites officielles⁵⁷.

Le barrage de Pergau est devenu l'une des très rares occasions où un désaccord entre un agent comptable et son ministre a été étalé au grand jour. Le Comité des comptes publics, puis le Comité des affaires étrangères de la Chambre des communes, ont tous deux fait enquête sur la question. Avant que la poussière ne retombe, le *Times* à lui seul avait publié plus de 50 articles, éditoriaux et lettres concernant le barrage. Ce battage a fait du barrage de Pergau non seulement le plus gros projet d'aide de l'histoire britannique, mais aussi une *cause célèbre*.

La moindre des préoccupations du Parlement et de la presse n'était pas que l'aide britannique pour le barrage de Pergau était entremêlée à des commandes d'armement de la Malaisie. D'ailleurs, le Comité des affaires étrangères a conclu qu'un protocole d'entente signé par les deux gouvernements semblait coupler les deux, ce qui est contraire à la loi britannique⁵⁸. La presse a ajouté des allégations de dessous-de-table et de prix gonflés en Malaisie à ce mélange déjà explosif et illégal d'achat d'armes et d'aide. À un moment donné, le Premier ministre malaisien, indigné par cette campagne de presse, a interdit pendant sept mois à son gouvernement de passer des marchés avec des entreprises

britanniques. D'autres accusations volaient, notamment que des sociétés britanniques liées au gouvernement conservateur retiraient des bénéfices du projet.

Les objections au projet formulées par l'agent comptable dans sa note de dissentiment portaient sur des considérations économiques. Comme il l'a dit au Comité des comptes publics, « ce projet était sans conteste économiquement mauvais ». La note de dissentiment de sir Tim Lankester (qui a été fait chevalier KCB en 1993) n'invoquait pas des questions de régularité ou probité, mais des facteurs économiques — d'optimisation des ressources — qui étaient tellement défavorables qu'il a résolu de ne pas poursuivre sans une directive ministérielle⁵⁹. Sir Tim Lankester a assuré au Comité « que l'ODA s'intéressait exclusivement aux aspects économiques, techniques, financiers et commerciaux du projet et qu'il n'a jamais été question d'un couplage avec des ventes d'armement »⁶⁰. Le Ministère ne s'était pas interrogé sur la légalité du projet et n'avait aucun juriste dans son personnel.

Selon les règles en vigueur à l'époque, une objection écrite d'un agent comptable invoquant la probité ou la régularité, ainsi que la réponse ministérielle, devaient être transmises au contrôleur-vérificateur général. Cette communication n'était pas impérative si l'objection portait sur l'économie, l'efficacité ou l'efficacé, mais il fallait informer de son existence le *National Audit Office* s'il effectuait une enquête en rapport avec le sujet. Du fait que l'objection de sir Tim Lankester avait des motifs économiques, la documentation n'a pas été transmise au vérificateur général ni communiquée au Comité des comptes publics qui faisait alors enquête sur le projet. Celle-ci avait apparemment été déclenchée par les préoccupations du vérificateur général lui-même, et non par l'objection formelle de l'agent comptable.

Une inquiétude majeure de sir Tim Lankester était que le devis du projet était passé de 316 à 387 millions de livres, soit une majoration de plus

de 25 p. 100, deux semaines seulement après la signature de l'accord par les deux premiers ministres. Le Comité des comptes publics a conclu que : « Il était légitime et conforme à ses responsabilités que l'agent comptable ait dit aux ministres qu'il lui faudrait une directive avant de déboursier des fonds pour ce projet »⁶¹. Le gouvernement, s'est fait dire le Comité, a décidé de continuer parce que les ministres ne voulaient pas revenir sur un engagement donné à la Malaisie au niveau le plus élevé et parce qu'ils craignaient des conséquences sérieuses pour les entreprises et exportations britanniques si l'aide était refusée. Le secrétaire d'État, sir Douglas Hurd, a indiqué au Comité que l'agent comptable avait fait son devoir mais qu'il a écarté son objection parce que, selon sa perspective plus large de ministre, il en aurait résulté des conséquences potentiellement néfastes pour les entreprises et les exportations britanniques en Malaisie si le gouvernement s'était désisté.

Des discussions approfondies avaient eu lieu au sein du Ministère, entre sir Tim Lankester et son ministre et entre le ministre et ses collègues, avant que l'agent comptable n'enregistre ses objections et la décision contraire du ministre. Sir Tim Lankester n'a pas consulté le chef de la fonction publique (le secrétaire du Cabinet) avant d'enregistrer son objection, bien que cette possibilité lui fut ouverte. Il considérait que le règlement du problème lui incombait. Le projet ne remplissait pas les objectifs déclarés du programme. Le but du programme d'aide étrangère était d'accroître le bien-être économique du pays bénéficiaire. Ce n'était pas le cas du barrage de Pergau et donc il ne devait pas être financé au titre de ce programme.

Les reportages au sujet du barrage de Pergau ne ménageaient pas le gouvernement. Les allégations de corruption et l'absence flagrante de souci pour l'économie et l'efficacité de cette dépense massive ont marqué l'opinion publique. Les objections économiques et juridiques se doublaient d'inquiétudes écologiques. Un groupe de pression basé à Londres, le *World Development Movement*, a ouvert un recours en justice

contre le gouvernement en arguant que le financement du barrage contrevenait à la loi qui stipulait que l'objectif premier de l'aide britannique devait être le bien-être économique du pays bénéficiaire ou de son peuple. La Haute Cour britannique a suivi ce raisonnement et a déclaré illégal le financement du projet à partir du budget de l'*Overseas Development Administration*. Bien que le gouvernement n'ait pas interjeté appel de ce jugement, il a continué le projet en le finançant sur ses réserves, mais en refusant en même temps de restituer au budget de l'aide les 34 millions de livres déjà dépensés pour le barrage de Pergau.

Le Comité des comptes publics, dans son rapport sur l'affaire Pergau, a recommandé qu'à l'avenir, lorsqu'un ministre décide une dépense publique contre l'avis défavorable de ses hauts fonctionnaires, que les motifs de cet avis soient de nature économique ou non, copie de la note de dissentiment soit automatiquement transmise au Comité des comptes publics. Le mécanisme finalement adopté veut que les objections officielles des agents comptables soient transmises plutôt au contrôleur-vérificateur général.

En 1995, des hauts fonctionnaires ont fait savoir que les ministres projetaient une coupure « sauvage » de 40 p. 100 du programme d'aide étrangère britannique en représailles de la révélation par le Ministère de l'utilisation illégale et antiéconomique des fonds d'aide pour le barrage de Pergau. Ces compressions budgétaires étaient beaucoup plus fortes que celles imposées à d'autres ministères et contraires à la promesse du gouvernement d'accroître l'aide⁶². Ils affirmaient que le Trésor avait prêté son concours aux ministres pour ces coupures punitives du budget de l'aide.

Sir Tim Lankester, qui était très en vue dans les échelons supérieurs de la fonction publique britannique (il avait été sous-secrétaire permanent du Trésor avant de diriger l'*Overseas Development Administration*, et

secrétaire privé de la Première ministre Margaret Thatcher de 1979 à 1981), a quitté son poste de secrétaire permanent de *l'Overseas Development Administration* en 1994 pour devenir secrétaire permanent du ministère de l'Éducation. Ce poste a été déclaré excédentaire en 1995 suite à une restructuration administrative. En 1996, sir Tim Lankester a pris sa retraite de la fonction publique à l'âge précoce de 52 ans et est devenu directeur de l'École des études orientales de l'Université de Londres.

Cette affaire très inhabituelle illustre très clairement les principes constitutionnels qui sous-tendent la charge d'agent comptable⁶³. Une fois que le ministre est passé outre à l'objection de l'agent comptable, c'est le ministre, et non plus le fonctionnaire, qui détenait la responsabilité et qui a dû rendre compte au Parlement. Comme le dit le Trésor, une fois qu'un agent comptable a enregistré une objection par une note de dissentiment et qu'une décision contraire lui a été signifiée par le ministre, on peut s'attendre à ce que le Comité des comptes publics « reconnaisse que l'agent comptable ne porte aucune responsabilité personnelle pour la transaction »⁶⁴. Le Comité des comptes publics, au cours de son enquête, a simplement consigné les événements au dossier et déterminé que l'objection de sir Tim Lankester était fondée exclusivement sur des motifs économiques; on ne lui a demandé en aucune façon d'expliquer ou de défendre les décisions relatives au barrage. Le Comité des comptes publics n'a pas convoqué de ministres à témoigner, car son mandat se limite aux responsabilités et à la reddition de comptes des fonctionnaires. Par contre, sir Douglas Hurd et plusieurs autres ministres et ex-ministres ont témoigné devant le Comité des affaires étrangères, bien que la Première ministre Margaret Thatcher ait invoqué un précédent pour s'y refuser.

Sir Timothy Lankester est loin d'être resté anonyme dans l'affaire Pergau. Il a personnellement objecté par écrit. S'il ne l'avait pas fait, il aurait été personnellement responsable de cette dépense très douteuse

et aurait eu des comptes à rendre au Comité des comptes publics. Mais une fois que le ministre l'a désavoué, il ne portait plus cette responsabilité. La doctrine de la responsabilité ministérielle individuelle était ainsi préservée.

À de très rares exceptions près, les mécanismes informels de discussion et de négociation entre ministres et fonctionnaires permettent de régler les différends sans recourir à cette sorte d'objection écrite formelle de l'agent comptable. À l'occasion, les hauts fonctionnaires demandent aux ministres de coucher par écrit des instructions, parce que la mesure proposée est légalement douteuse ou financièrement injustifiable. Cette demande, annonciatrice de difficultés futures, suffit normalement à dissuader un ministre. La responsabilité personnelle de l'agent comptable est devenue un outil puissant pour la bureaucratie, à l'occasion de désaccords avec les ministres, pour contraindre ces derniers à respecter les normes administratives de régularité des transactions financières et apparentées. Peut-être le gouvernement conservateur, au pouvoir depuis longtemps et gagné par la suffisance, voire l'arrogance, pensait-il pouvoir non seulement passer outre impunément aux objections des fonctionnaires mais aussi s'ingérer beaucoup plus dans la gestion de la fonction publique que ne le permettait la convention britannique. Liz Symons, secrétaire générale de la *First Division Association*, a indiqué au Comité Nolan, qui se penchait sur les normes dans la vie publique, que les ministres demandaient de plus en plus à leurs hauts fonctionnaires de sortir des limites admises. Elle a ajouté connaître des fonctionnaires dont les carrières ont sérieusement pâti d'avoir donné aux ministres des conseils « mal reçus »⁶⁵.

L'affaire Pergau a aussi confirmé la doctrine de la responsabilité collective des ministres. En effet, beaucoup d'autres ministres, en dehors de sir Douglas Hurd, et notamment les premiers ministres Thatcher et Major, avaient joué un rôle dans les décisions. Un ancien secrétaire d'État, lord Younger, a accepté la responsabilité du protocole

d'entente fautif qui couplait l'aide aux achats d'armes, devenant ainsi ce que le *Times* a qualifié de « bouc émissaire »⁶⁶. Le gouvernement conservateur a subi la sanction de l'électorat avec sa défaite aux élections générales de 1997.

Les ramifications de l'affaire Pergau, pendant qu'elle battait son plein, ont largement dépassé les préoccupations du Comité des comptes publics. De fait, l'examen du Comité a été d'envergure beaucoup plus restreinte que celui du Comité des affaires étrangères. Le système de reddition de comptes par l'intermédiaire des agents comptables a bien fonctionné : une importante question d'économie et de probité des dépenses publiques a été portée à l'attention du Parlement; la responsabilité de la contravention aux normes admises de gestion financière a été carrément attribuée aux ministres; la conduite tant des fonctionnaires que des ministres a été scrutée par des comités parlementaires; et l'électorat a pu prononcer un jugement en connaissance de cause sur la conduite des affaires publiques par le gouvernement. L'affaire Pergau a aussi amené directement des modifications du système de vérification lui-même, devenant un autre jalon important dans l'évolution du contrôle financier exercé par le Comité des comptes publics, le vérificateur général et les agents comptables.

Notes en fin de texte

-
- ¹ Treasury Memorandum (non daté), *Responsibilities of an Accounting Officer*, par. 5-6.
- ² HM Treasury. *Regularity and Propriety: a Handbook*, juillet 1997, p. 4.
- ³ *Regularity and Propriety: a Handbook*, p. 6, 8.
- ⁴ Ces citations et les suivantes sont extraites de *Regularity and Propriety: a Handbook*, p. 24-25.
- ⁵ UK Treasury. *Guide to the Scrutiny of Public Accounts*, 2004, par. 2.12.
- ⁶ *Value for Money Assessment Guidance*, août 2004, par. 1.1.
- ⁷ Par. 1.3.
- ⁸ *Guide to the Scrutiny of Public Accounts*, par. 2.26.
- ⁹ Vernon Bogdanor. « The Civil Service » dans Vernon Bogdanor (sous la dir. de). *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford : Oxford University Press, 2003, p. 267.
- ¹⁰ *Responsibilities of an Accounting Officer*, par. 11.
- ¹¹ *Responsibilities of an Accounting Officer*, par. 22.
- ¹² Ces données proviennent de Peter Barberis. *The Elite of the Elite: Permanent Secretaries in the British Higher Civil Service*, Aldershot : Dartmouth, 1996, chapitre 10, « Strangers in Paradise? Permanent Secretaries, Ministers and their Departments », p. 181-198.
- ¹³ *Responsibilities of an Accounting Officer*, par. 28.
- ¹⁴ Cette citation et les suivantes proviennent de Barberis, p. 222-227.
- ¹⁵ Royaume-Uni, Cabinet Office. *The Armstrong Memorandum: The Duties and Responsibilities of Civil Servants in Relation to Ministers*. Note du chef de la fonction publique : « The Armstrong Memorandum », 1985, modifiée le 17 juillet 1996.
- ¹⁶ Royaume-Uni, Cabinet Office. *Guidance on Codes of Practice for Board Members of Public Bodies*, octobre 2004.
- ¹⁷ (Treasury. *Guide to the Scrutiny of Public Expenditure*, octobre 2004, par. 4.6. Voir aussi *Responsibilities of an Accounting Officer*, par. 30).
- ¹⁸ *Ibid.*
- ¹⁹ Lettre adressée à l'auteur par Brian Glicksman, Treasury Officer of Accounts, 15 juin 2005.
- ²⁰ *The Responsibilities of an Accounting Officer*, par. 26.
- ²¹ Toutes ces précisions proviennent du *Guide to Scrutiny*.
- ²² *Guide to Scrutiny*, par. 7.2.
- ²³ Peter Hennessy. *Whitehall*, Londres : Pimlico, 2001, p. 332.
- ²⁴ *Réponse du gouvernement au Dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, août 2005.
- ²⁵ *Réponse du gouvernement au Dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, août 2005. Italiques ajoutées.
- ²⁶ Peter Aucoin. *La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme*, étude rédigée pour la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, août 2005.
- ²⁷ Analysé plus en détail dans la Partie trois.

- ²⁸ Cette tradition, et l'enthousiasme de l'Opposition parlementaire pour la chasse aux scandales qui en résulte, est examinée plus en détail dans la Partie trois qui traite de l'esprit de parti au sein du Comité des comptes publics.
- ²⁹ Barberis, *op cit.*, p. 224.
- ³⁰ *Rapport final*, recommandation 9.2, p. 189.
- ³¹ Canada, Chambre des communes, Comité des comptes publics. *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, dixième^e rapport, mai 2005.
- ³² *La responsabilité constitutionnelle*, p. 78-79.
- ³³ Gordon Osbaldeston. *Keeping Deputy Ministers Accountable*, Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1989, p. 168.
- ³⁴ *Ibid.*, p. 195, renvoi 7.
- ³⁵ Canada, Comité permanent des comptes publics. *Témoignages*, le 21 février 2005, p. 3.
- ³⁶ *La responsabilité constitutionnelle*, p 78-79.
- ³⁷ *Ibid.*
- ³⁸ *Réponse du gouvernement au Dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, août 2005.
- ³⁹ Kathryn May. « Gomery: Accountability Based on Old-style Government », *The Ottawa Citizen*, 12 septembre 2005.
- ⁴⁰ Bureau du Conseil privé. *La responsabilité constitutionnelle*, 1977, p. 78-79.
- ⁴¹ *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes* (Comité McGrath), juin 1985.
- ⁴² Comité des comptes publics. *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, dixième rapport, mai 2005.
- ⁴³ Norman Ward. *The Public Purse: A Study in Canadian Democracy*, Toronto : University of Toronto Press, 1962, p. 275-276. Voir aussi Desmond Morton. « Reflections on Gomery: Political Scandals and the Canadian Memory », *Policy Options* 26(5), juin 2005, p. 14-20.
- ⁴⁴ Par exemple, lorsque Jean-Jacques Blais a occupé le portefeuille de solliciteur général pendant une période de remous parlementaires au sujet du comportement scandaleux du Service de sécurité de la GRC en 1978, il répondait à la première question qui lui était posée sur les événements intervenus sous ses prédécesseurs en disant qu'il n'en parlerait pas. Ensuite, il restait assis en silence lorsque les députés de l'Opposition continuaient à lui poser cette sorte de questions.
- ⁴⁵ *Représentations finales*, par. 86. Cette affirmation est reprise dans la *Réponse au Dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, août 2005.
- ⁴⁶ Bureau du Conseil privé. *Guide du sous-ministre*, 2004, 3.2(a) et *La responsabilité constitutionnelle*, p. 87.
- ⁴⁷ *Représentations finales*, par. 81.
- ⁴⁸ James Ross Hurley. *La responsabilité, la reddition de comptes et le rôle des sous-ministres dans l'administration publique fédérale du Canada*, étude rédigée pour la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, 9 septembre 2005, p. 20.
- ⁴⁹ Dixième rapport, mai 2005, p. 37.
- ⁵⁰ *Réponse du gouvernement au Dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*, août 2005 (italiques ajoutés).
- ⁵¹ Toutes citations extraites du *Guide du sous-ministre*, Bureau du Conseil privé, 2004.
- ⁵² Peter Aucoin et Mark D. Jarvis. *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*, École de la fonction publique du Canada, 2005, p. 17.
- ⁵³ Peter Aucoin et Mark D. Jarvis. *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*, École de la fonction publique du Canada, 2005, p. 80.

- ⁵⁴ *Ministry of Defence : Major Projects Report: 2003*. Rapport du contrôleur-vérificateur général, HC 195 Session 2003-2004 : 23 janvier 2004.
- ⁵⁵ UK, Public Accounts Committee. *Oral Evidence*, 23 février 2004, Questions 12-14.
- ⁵⁶ United Kingdom, Parliamentary and Health Service Ombudsman. *Investigations Completed July 2004 — March 2005*, Partie deux : « Ministry of Defence, Department of Trade and Industry and HM Treasury ».
- ⁵⁷ National Audit Office (NOA) Report, *The Pergau Dam Project*, 1992-1993, HC 908.
- ⁵⁸ House of Commons, 1993-1994, Foreign Affairs Committee, Third Report. *Public Expenditure: The Pergau Hydro-Electric Project, Malaysia, The Aid and Trade Provision and Related Matters*, « Defence Exports and Aid Provision », p. ix-xx.
- ⁵⁹ House of Commons, Committee of Public Accounts, 1993-94, Seventeenth Report, *Pergau Hydro-Electric Project, Minutes of Evidence*, 17 janvier 1994, p. 5.
- ⁶⁰ *Ibid.*, p. 6.
- ⁶¹ Seventeenth Report, p. vi.
- ⁶² Geoffrey Lean. « Ministers Slash Aid in Revenge for Pergau », *The Independent*, 17 septembre 1995.
- ⁶³ Voir Anthony Barker et Graham K. Wilson. « Whitehall's Disobedient Servants? Senior Officials' Potential Resistance to Ministers in British Government Departments », *British Journal of Political Science*, 27:2 (avril 1997), p. 236-46, p. 227-228.
- ⁶⁴ *The Responsibilities of an Accounting Officer*, par. 13-14.
- ⁶⁵ Nigel Williamson. « Defiant Ministers Lose Right to Secrecy », *The Times of London*, 2 février 1995. Voir aussi Barker et Wilson, *op cit*, p. 224-225.
- ⁶⁶ « Younger Accepts Blame », 4 mars 1997.

