
**LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE
ET LA *LOI SUR LA GESTION DES
FINANCES PUBLIQUES* :
L'OBLIGATION CONSTITUTIONNELLE
DE RENDRE COMPTE DES DÉPENSES
GOUVERNEMENTALES**

Stan Corbett

1 Introduction

La domination du pouvoir exécutif politique, a-t-on fait valoir, représente une caractéristique essentielle, voire déterminante de l'ordre constitutionnel que le Canada a hérité du Royaume-Uni¹. Alors que le Cabinet d'aujourd'hui ne mérite pas nécessairement la description que donne Bagehot de son modèle britannique du XIX^e siècle, qu'il qualifie de « secret bien gardé » de la Constitution, il n'en demeure pas moins

vrai que le Cabinet représente la « passerelle » entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif². Ce principe de la Constitution dont le Canada a hérité est en contradiction constante avec un autre principe dérivé de la même tradition, à savoir l'interdiction faite à l'exécutif de dépenser des fonds publics sans autorisation préalable du Parlement. Cela dit, même à l'époque de Bagehot, « le Cabinet contrôlait d'une main relativement ferme tout le système politique » et l'apologie que fait Bagehot de son rôle dans l'État a peut-être « quelque peu sous-estimé la mesure dans laquelle il a déjà dérobé l'initiative législative au Parlement »³. Le danger que le Cabinet use de son influence sur l'assemblée législative pour usurper le pouvoir de légiférer du Parlement, et implicitement le pouvoir de dépenser, sous-tend le troisième principe du régime de Westminster, celui de la responsabilité ministérielle, un principe qui, aux termes de la Constitution canadienne, comporte des éléments à la fois politiques, conventionnels et juridiques.

Il est essentiel d'appréhender à la lumière de ce contexte le concept de la responsabilité ministérielle. Alors que cette dernière est considérée comme la caractéristique primordiale du modèle de Westminster, elle n'est en fait intelligible que par référence aux principes plus fondamentaux de la souveraineté parlementaire et de la primauté du droit. La responsabilité ministérielle est couramment considérée comme une forme de reddition de comptes. Mais la notion même de reddition de comptes suppose l'existence d'une autorité qui puisse exiger ces comptes d'un ministre. La souveraineté parlementaire exige que l'exécutif soit comptable devant le pouvoir législatif; la primauté du droit rend l'exécutif comptable devant le pouvoir judiciaire. La séparation des pouvoirs implicite dans ce modèle n'est, bien entendu, réalisée qu'imparfaitement dans le régime de Westminster, surtout à l'ère de la politique partisane. Cependant, alors que l'on dit souvent que le Canada est doté d'un système de gouvernement responsable de type Westminster, le système canadien diffère sensiblement de son

équivalent britannique. En d'autres termes, s'il est vrai que la séparation des pouvoirs n'est pas pleinement assurée par la Constitution canadienne, il est tout aussi vrai que le modèle de gouvernement responsable du régime de Westminster n'y est pas pleinement matérialisé non plus.

Le Canada diffère du Royaume-Uni en ce sens qu'il possède une Constitution écrite dans laquelle la primauté du droit est explicitement affirmée depuis 1982⁴. À cet égard, du moins, le Canada est plus proche des États-Unis⁵. Les juges peuvent empêcher les gouvernements de modifier le droit et ne s'en privent pas. Comme le juge Bora Laskin l'a noté il y a 30 ans :

La question de la constitutionnalité des lois a toujours été dans ce pays une question réglable par les voies de justice⁶.

Dans l'exercice de ce pouvoir, les tribunaux canadiens sont clairement beaucoup plus proches de leurs homologues américains que de toute cour de justice du Royaume-Uni. En combinant le gouvernement représentatif de type Westminster avec une Constitution écrite, le Canada a, depuis le début, emprunté aux caractéristiques constitutionnelles tant du Royaume-Uni que des États-Unis. Outre le rôle conféré aux tribunaux, notre Constitution hybride canadienne comporte également une source juridique de la responsabilité ministérielle.

2 La responsabilité ministérielle au Canada

Les tribunaux canadiens ont avalisé à l'occasion la notion qu'il y aurait une séparation stricte des pouvoirs dans la Constitution canadienne. Par exemple, dans *Fraser c. Commission des relations de travail dans la fonction publique*, la Cour suprême du Canada a décrit comme suit les fonctions des trois branches du gouvernement :

Il existe au Canada une séparation des pouvoirs entre les trois branches du gouvernement — le législatif, l'exécutif et le judiciaire. En termes généraux, le rôle du judiciaire est, il va sans dire, d'interpréter et d'appliquer la loi; le rôle du législatif est de prendre des décisions et d'énoncer des politiques; le rôle de l'exécutif est d'administrer et d'appliquer ces politiques⁷.

Toutefois, dans d'autres arrêts, la Cour suprême a admis que le rôle de l'exécutif est quelque peu plus complexe que ne semble l'indiquer la citation précédente. Alors que les tribunaux ont reconnu l'ambiguïté inhérente du mot « gouvernement », il ressort clairement de l'extrait suivant de l'arrêt *Renvoi relatif au Régime d'assistance du Canada* que le terme réfère à quelque chose qui est contrôlé par un parti politique victorieux.

Une fois le gouvernement en place, les principes démocratiques commandent que le gros des pouvoirs du Gouverneur général soit exercé en conformité avec la volonté des dirigeants de ce gouvernement, à savoir le Cabinet. C'est donc le Cabinet qui détient le véritable pouvoir exécutif. Et comme c'est le Cabinet qui contrôle le gouvernement, il en résulte dans la pratique que les termes « gouvernement », « Cabinet » et « exécutif » se chevauchent jusqu'à un certain point . . . Le gouvernement a le pouvoir de déposer un projet de loi devant le Parlement. En pratique, la plupart des projets de loi sont déposés à l'initiative du gouvernement . . .⁸

Plus récemment, dans *Wells c. Terre-Neuve*, la Cour s'est montrée encore plus explicite quant à la nature de la relation réelle entre l'exécutif et le législatif :

La séparation des pouvoirs n'est pas une structure rigide et absolue. La Cour ne doit pas omettre de tenir compte de la réalité de l'exercice de l'autorité au Canada selon lequel, sauf dans de rares cas, l'exécutif contrôle, fréquemment et de fait, le législatif⁹.

Comme le montrent bien les deux dernières citations, la Cour a conscience que la doctrine de la séparation des pouvoirs est appliquée de façon singulière dans le contexte canadien. De fait, dans la mesure où l'idée de la séparation des pouvoirs s'applique au Canada, elle concerne surtout le rôle du judiciaire vis-à-vis du législatif et de l'exécutif plutôt que le rapport entre l'exécutif, interprété comme englobant le Cabinet, et le législatif, dont sont membres aussi les ministres. La ligne de partage entre le législatif et l'exécutif sépare le double rôle des ministres siégeant au Cabinet. L'obligation de respecter la séparation des pouvoirs fait partie intégrante de la notion de responsabilité ministérielle. En tant qu'acteurs de l'exécutif, les ministres sont assujettis au pouvoir de contrôle, protégé par la Constitution, des cours supérieures, et en tant que législateurs, ils sont astreints au pouvoir des tribunaux de juger de la constitutionnalité des lois. Pour dire les choses de manière plus concise, à titre de législateurs et de gouvernants, les ministres sont soumis non seulement à la volonté démocratiquement exprimée du Parlement, mais aussi à la règle de droit.

Les ministres, bien entendu, sont plus que des législateurs et des gouvernants. Ils sont également des acteurs politiques partisans, membres du parti qui a gagné les élections. L'avènement de la politique partisane, avec son exigence de loyauté envers le parti, est de longue date reconnu comme présentant un danger particulier pour les pays gouvernés selon le modèle de Westminster. Par exemple, en 1951, dans ses conférences Reith, lord Radcliffe a dit ceci de l'effet de la discipline de parti sur le rôle de « lien connecteur » décrit par Bagehot dans la Constitution anglaise :

[Traduction]

le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sont, à toutes fins pratiques, le même pouvoir, car les deux sont tombés dans les mêmes mains, celles du parti politique dominant¹⁰.

Presque 30 ans plus tard, lord Scarman est allé encore plus loin, exprimant la même préoccupation de manière plus dramatique :

[Traduction]

Nous avons vu se réaliser l'union totale des pouvoirs exécutif et législatif dont Blackstone annonçait qu'elle engendrerait la tyrannie . . . Les juges affirmeront la primauté du droit, mais ne peuvent empêcher le gouvernement de modifier le droit comme bon lui semble¹¹.

Tant lord Radcliffe que lord Scarman parlaient des conséquences de la solidarité partisane dans un ordre constitutionnel où le Parlement est souverain, mais où ce souverain est effectivement contrôlé par l'exécutif, soit la situation du Royaume-Uni. Dans ce contexte, « affirmer la primauté du droit » signifie veiller à ce que les lois soient appliquées conformément à la règle de droit; cela ne signifie pas contester la constitutionnalité des lois elles-mêmes. La situation au Canada est sensiblement différente.

Les éléments conventionnels de la responsabilité ministérielle, à savoir le coût politique assumé par les ministres pour les défaillances de leur ministère, ont été beaucoup débattus ces dernières années et ne seront pas le sujet de la présente étude. Puisque la responsabilité ministérielle est typiquement considérée comme une convention politique, il peut sembler illogique de même parler de ses aspects juridiques. De fait, ces derniers n'ont guère retenu l'attention. L'un des rares documents où le fondement juridique de la responsabilité ministérielle est clairement reconnu, c'est *La responsabilité constitutionnelle*, un document du Bureau du Conseil privé rédigé initialement à titre de soumission à la Commission Lambert en 1977. Selon cette explication :

Les ministres exercent ce pouvoir constitutionnellement parce que la loi le prescrit, et le Parlement et leurs collègues au Cabinet les tiennent responsables de leurs actions en vertu de la loi . . . cette responsabilité individuelle des ministres procède de la doctrine et

de la loi constitutionnelle écrite : elle demeure une force pratique, étant donné la responsabilité conventionnelle des ministres envers la Chambre des communes et le caractère légal de leurs attributions dans l'administration publique¹².

Pour un compte rendu plus détaillé du « fondement légal de la responsabilité ministérielle », ce document renvoie le lecteur à l'ouvrage de A. V. Dicey, *Introduction to the Law of the Constitution*. Selon Dicey :

[Traduction]

L'expression « responsabilité ministérielle » recouvre deux choses radicalement différentes. Elle signifie, en langage ordinaire, la responsabilité des ministres envers le Parlement, soit le risque pour les ministres de perdre leur charge s'ils ne peuvent conserver la confiance de la Chambre des communes.

Cette dimension est régie par des conventions constitutionnelles qui n'ont pas de fondement juridique direct.

Elle signifie, au sens le plus strict, la responsabilité légale de chaque ministre pour tout acte de la Couronne auquel il participe¹³.

Ce qui frappe le plus dans l'explication de Dicey est le fait qu'il divise la responsabilité ministérielle individuelle en deux catégories distinctes, à savoir la responsabilité conventionnelle et la responsabilité légale. Les auteurs de *La responsabilité constitutionnelle*, pour leur part, établissaient la distinction plus courante entre la responsabilité individuelle et la responsabilité collective des ministres, qualifiant la première de légale et la seconde de conventionnelle. Dans le premier cas, les ministres sont responsables des actes de leur ministère, alors que dans le second, ils sont responsables des politiques de leur gouvernement¹⁴.

La responsabilité ministérielle collective diffère en réalité de chacune des deux formes identifiées par Dicey. Comme ces dernières, elle est aussi une forme de responsabilité individuelle dans la mesure où les

ministres qui ne peuvent se résoudre à appuyer les politiques de leur gouvernement doivent démissionner. Ceux qui choisissent de rester au pouvoir seront donc considérés à juste titre comme appuyant implicitement le gouvernement. Tout comme la première forme de responsabilité de Dicey, cette troisième forme est également considérée par les auteurs de *La responsabilité constitutionnelle* comme de nature largement politique, en ce sens qu'il n'y a aucune obligation légale pour le ministre de démissionner du Cabinet dans l'un et l'autre cas. C'est la seconde forme de responsabilité de Dicey, celle qu'il appelle « au sens strict », que le Bureau du Conseil privé reconnaissait comme le fondement « légal et ancien » de la notion de responsabilité ministérielle dans la Constitution canadienne¹⁵.

Cela signifie que les ministres individuels sont légalement, et pas seulement conventionnellement, responsables de chacun des actes de leur ministère dans lequel ils jouent un rôle. Cela ne signifie clairement pas qu'ils ont une responsabilité personnelle, ni civile ni pénale, pour chaque acte fautif commis par un fonctionnaire de leur ministère pendant leur mandat. Il y a une distinction entre un méfait personnel et une mauvaise gestion. Cela dit, le fait de tenir les ministres responsables légalement et politiquement des actes de leur ministère sert à attirer l'attention sur le fait que le ministre a l'obligation constitutionnelle de veiller à ce que le ministère dont il est en charge se comporte conformément à la règle de droit. C'est plus qu'une simple affaire de politique ou de convention. La ligne de démarcation entre la loi et la convention n'est bien entendue pas précise. Comme le fait remarquer Geoffrey Wilson au sujet de la Constitution britannique, le droit et la convention :

[Traduction]

ne sont pas comme des territoires adjacents. Non seulement le droit et la convention se chevauchent et s'imbriquent-ils, la ligne entre eux est souvent arbitraire et mouvante¹⁶.

La ligne de partage entre droit et convention est souvent tracée par référence aux tribunaux. Les règles et pratiques sujettes à la sanction des tribunaux ont un contenu légal; celles qui échappent à la sanction n'en ont pas. Eugene Forsey, qui a qualifié le droit de « squelette » et les conventions de « tendons et nerfs » de la Constitution canadienne a décrit ainsi la différence :

[Traduction]

La loi constitutionnelle est interprétée et appliquée par les tribunaux : les contrevenants sont passibles de sanctions judiciaires. Les conventions ne sont quasiment jamais mentionnées par les tribunaux. La violation d'une convention n'entraîne pas de sanction judiciaire. Les sanctions sont purement politiques¹⁷.

Que l'on classe la responsabilité ministérielle dans la sphère légale ou la sphère conventionnelle de l'ordre constitutionnel canadien n'est donc pas sans une certaine importance. Eugene Forsey maintenait que, puisque « il n'y a pas une syllabe » dans la Constitution qui fasse état des ministres ou du Cabinet, la responsabilité ministérielle appartient au domaine de la convention¹⁸.

D'autres, comme Dicey, argüent plutôt que la composante légale de la responsabilité ministérielle, même au Royaume-Uni, représente sa caractéristique distinctive. Dans un essai sur la différence entre les concepts prémodernes et modernes de la responsabilité ministérielle, George Burton Adams décrit ainsi la forme moderne :

[Traduction]

La responsabilité ministérielle, exercée par ce que nous appelons le gouvernement des partis, est la méthode de coercition appliquée dans une telle Constitution à l'exécutif réel et non théorique. Elle a pour objet non seulement de contraindre l'exécutif à respecter la loi fondamentale de l'État, qui est un principe maintenant

tellement ancré qu'il est peu susceptible d'être jamais contesté, mais aussi l'exécution jusque dans les détails administratifs de la politique décidée par le Parlement¹⁹.

La description donnée par Adams de la responsabilité ministérielle est importante dans le contexte actuel car elle attire l'attention sur les deux volets juridiques essentiels du concept, soit le volet constitutionnel et le volet législatif. En outre, contrairement à Forsey, qui définissait la sphère légale par le critère de sanctions, Adams considère que l'objet premier de la responsabilité légale est de « contraindre l'exécutif » à obéir à la loi.

La menace de sanctions n'est qu'une forme de contrainte parmi d'autres et les sanctions elles-mêmes, par définition, ne sont imposées qu'après coup. Les demandes de contrôle judiciaire d'actes de l'exécutif, les contestations judiciaires invoquant la Constitution et la perspective d'une responsabilité civile à l'égard des préjudices sont d'autres façons dont la loi, ou la menace de recours, peut contraindre l'exécutif²⁰. La contrainte présuppose le pouvoir légal de contraindre. Autrement dit, la loi et ceux qui ont pouvoir de la faire représentent à la fois le fondement de tout acte exécutif et l'assise de toute supervision extérieure de ces actes. L'exécutif est tenu de respecter la Constitution dans toutes ses administrations, alors que les administrations particulières sont aussi liées par la volonté de l'assemblée législative, dans la mesure où celle-ci s'exprime dans une loi conforme à la Constitution. Il est bien sûr courant que la volonté du législateur change d'une législature à l'autre, mais le principe sous-jacent demeure identique. Même si l'exécutif politique contrôle *de facto* l'assemblée législative, le principe de la souveraineté parlementaire à l'intérieur de l'espace constitutionnel exige que toute modification du fondement légal de l'action exécutive soit assujettie à l'examen public que représente un débat parlementaire. L'exécutif ne peut agir contrairement à la loi. Cela signifie, entre autres choses, que l'exécutif ne peut dépenser les fonds publics que conformément à la loi.

3 Le fondement constitutionnel de la responsabilité ministérielle

Dans une apologie récente de la Constitution anglaise, Adam Tomkins met celle-ci en contraste avec la Constitution canadienne²¹. Défendant le modèle « historique » anglais du droit public par opposition aux alternatives « raisonnées » sanctionnées par les tribunaux, il cite l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* comme exemple de jugement reposant sur de mauvais principes reflétant un constitutionnalisme légal plutôt que politique. Dans sa critique de la décision, il affirme que la Cour a tiré de nulle part les principes du fédéralisme, de la démocratie, du constitutionnalisme et de la primauté du droit et du respect des minorités²². Le problème avec cette lecture de l'arrêt, et de la Constitution canadienne, est qu'elle ignore le fait évident que la Cour a tiré ces principes du texte de la Constitution elle-même, un document dont les tribunaux jugent de longue date qu'il doit être interprété par rapport à l'évolution historique. La célèbre analogie de lord Sankey assimilant la Constitution canadienne à un « arbre vivant » était destinée à traduire la notion d'une Constitution comme un arbitrage entre des principes fixes et le changement²³. Dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, la Cour suprême n'a fait que s'inscrire dans une longue tradition de jurisprudence constitutionnelle.

La *Loi constitutionnelle de 1867* exige que toutes les dépenses de fonds publics soient autorisées par la Chambre des communes²⁴. Ce n'est pas là une affaire de convention constitutionnelle, ni un principe tiré de nulle part, c'est une obligation légale. Ce serait enfreindre l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour le Cabinet d'autoriser la dépense de fonds publics sans l'agrément de la Chambre des communes. En effet, l'article 53 dispose :

Tout projet de loi ayant pour objet l'affectation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra prendre naissance à la Chambre des communes.

Selon la Cour suprême, « l'article 53 est un impératif constitutionnel dont les tribunaux peuvent ordonner le respect »²⁵. Si l'article 53 a manifestement pour effet d'empêcher que des projets de loi de finances aient leur origine au Sénat, il indique tout aussi clairement que toutes les dépenses publiques doivent être approuvées par la Chambre des communes²⁶. Le libellé reflète le principe du contrôle parlementaire sur les dépenses publiques dérivé du *Bill of Rights* anglais²⁷. Le juge Major a estimé que l'article 53 codifie « le principe selon lequel il ne peut y avoir de taxation sans représentation », soit le même que celui qui sous-tend le *Bill of Rights* anglais²⁸. Le juge Major poursuit :

L'objet fondamental de l'article 53 est de constitutionnaliser le principe qu'un pouvoir de taxation ne peut découler accessoirement d'une mesure législative subordonnée. Ainsi, cette disposition assure la compétence et la responsabilité des parlementaires à l'égard de la taxation.

Alors que l'arrêt *Succession Eurig* traitait de la seconde partie de l'article 53, à savoir l'imposition d'une taxe, il est bien évident que si le respect de cette partie de l'article peut être imposée par les tribunaux, la partie introductive doit l'être aussi. Autrement dit, les mots de l'article 53 : « tout projet de loi ayant pour objet l'affectation d'une portion quelconque du revenu public » représente également « un impératif constitutionnel dont les tribunaux peuvent ordonner le respect ». Si ces mots sont interprétés de la même manière que la seconde partie, il est clair que la Chambre des communes ne peut « accessoirement » déléguer le pouvoir de dépenser. Toute délégation du pouvoir de dépenser des fonds publics doit être explicite.

L'article suivant, l'article 54, traite du rôle de l'exécutif politique pour ce qui est de l'affectation de fonds publics. Il stipule :

Il ne sera pas loisible à la Chambre des communes d'adopter une motion, résolution, adresse ou un projet de loi pour l'affectation d'une

partie du revenu public, ou d'une taxe ou d'un impôt, à des fins préalablement recommandées à la Chambre par un message du Gouverneur général pendant la session au cours de laquelle une telle motion, résolution ou adresse ou un tel projet de loi est proposé.

Dans la pratique, bien entendu le « message du Gouverneur général » signifie un projet de loi provenant du Cabinet. Tout comme les arrêts relatifs à la signification de l'article 53, ceux traitant de l'article 54 portaient sur la fiscalité²⁹. Par exemple, dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la commercialisation des produits agricoles de 1970 (Canada)*, le juge Laskin a estimé que les prélèvements autorisés par la Loi n'étaient pas des taxes et de ce fait non assujettis aux articles 53 et 54. Alors que la conclusion du juge Laskin sur la question fiscale a été approuvée à l'unanimité par la Cour, les juges se sont séparés sur la question de savoir si ces articles pouvaient motiver une demande de contrôle judiciaire. La majorité s'est rangée dans le camp du juge Pigeon qui estimait que le Parlement pouvait indirectement modifier les articles 53 et 54 en déléguant clairement des pouvoirs fiscaux à l'exécutif. Dans son opinion dissidente, le juge Laskin a conclu que les tribunaux canadiens n'étaient pas liés par les précédents britanniques intéressant la relation entre la Constitution et les tribunaux³⁰. Alors que la Cour dans *Succession Eurig* a tranché que l'article 54 ne s'appliquait pas en l'espèce, il est clair que le même raisonnement qui rend justiciable l'article 53 vaut également pour l'article 54. L'une des conséquences du rapatriement de la Constitution en 1982 est que les tribunaux ont donné raison à Laskin plutôt qu'à Pigeon. Cela ne signifie pas que le gouvernement fédéral ne pourrait pas modifier les articles 53 et 54 en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, simplement qu'il devrait le faire explicitement et publiquement.

Dans les causes relatives à l'article 54, une distinction a été établie entre l'affectation et l'imposition de taxes, la conclusion étant qu'elle a pour effet de restreindre le rôle de la Chambre d'approuver, ou désapprouver,

les affectations de revenu public à des demandes émanant de la branche exécutive. Le passage précédemment cité du *Renvoi relatif au régime d'assistance publique du Canada*, conclut :

... suivant l'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, c'est seulement à l'initiative du gouvernement que peut être déposé un projet de loi de finances ou un projet de loi modificative dans ce domaine³¹.

Globalement, les articles 53 et 54 signifient que les gouvernements doivent publiquement demander des fonds à la Chambre des communes, la véritable gardienne de la bourse publique, à des fins publiquement énoncées et, une fois autorisés, ces fonds ne peuvent être dépensés que pour cela³².

C'est en vertu du pouvoir constitutionnel de la Chambre d'approuver toutes les affectations de crédits qu'elle possède également celui de vérifier que les fonds sont bien dépensés aux fins pour lesquelles ils ont été approuvés. De fait, sans le pouvoir de surveillance de la Chambre, l'exigence de l'approbation préalable se réduirait à une simple formalité. L'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867* représente le fondement constitutionnel de la responsabilité ministérielle à l'égard des dépenses publiques, un fondement légal qui donne à la Chambre des communes la faculté d'imposer des limites légales aux dépenses de l'exécutif. En d'autres termes, la Chambre a le pouvoir constitutionnel de promulguer des lois ayant pour objet d'assurer le respect de ces contraintes par l'exécutif et de surveiller, et le cas échéant d'imposer, ce respect. Cela ne signifie pas que les tribunaux devraient jouer un rôle accru dans la supervision de l'exercice du pouvoir de dépenser de la Chambre des communes, simplement qu'il existe un fondement constitutionnel à un tel rôle. Le principal but de l'argumentation ci-haut est de montrer que les tribunaux ont reconnu le fondement constitutionnel, légal et non conventionnel de l'exercice par la Chambre de son pouvoir de

supervision des dépenses de l'exécutif. Il va sans dire que sans pouvoir de dépenser, l'exécutif serait impotent.

4 Le fondement légal de la reddition de comptes financière

Depuis 1951, la *Loi sur la gestion des finances publiques* est le principal instrument légal permettant à la Chambre des communes de vérifier que les fonds publics sont dépensés uniquement aux fins autorisées³³. Cela ressort de son article 26, qui donne clairement expression au principe « pas de taxation sans représentation » :

Sous réserve des *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*, tout paiement sur le Trésor est subordonné à l'autorisation du Parlement.

Étant donné que la Loi, sous sa forme actuelle, s'applique à tous les fonds du Trésor, aucune dépense gouvernementale n'échappe à sa portée. En outre, la Loi s'applique à « toute personne » en possession de fonds publics, qu'ils aient été déboursés par le gouvernement ou reçus en son nom. Avec cette formulation, il est très clair que la portée de la Loi dépasse largement les seules dépenses des titulaires de charges publiques pour englober toute dépense et acquisition de fonds publics. En tant qu'instrument légal, la Loi doit être considérée comme l'un des instruments par lesquels la Chambre des communes s'acquitte de son obligation constitutionnelle de faire rendre des comptes à l'exécutif pour l'emploi des fonds publics. Ainsi, la Loi impose certaines obligations légales à l'exécutif politique, des obligations qui constituent le volet légal de la responsabilité ministérielle.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* a remplacé la *Loi du revenu consolidé et de la vérification*, elle-même dérivée de l'*Acte pour pourvoir à la meilleure audition des comptes publics* de 1855, soit avant la Confédération. Un remaniement considérable de la *Loi sur la gestion des finances publiques* est intervenu en 1967, suite au rapport de la Commission Glassco (1962),

et de nouveau en 1984 après le Rapport Lambert (1979)³⁴. Plus récemment, la Loi a été modifiée en 2003, changement ayant pris effet le 1^{er} avril de cette année³⁵. Tout en étant clairement motivés par les besoins du contrôle parlementaire sur les dépenses gouvernementales, ces changements s'inscrivent dans une tendance décrite par Norman Ward en 1962 comme « l'accumulation régulière de pouvoirs aux mains de l'exécutif, avec l'assentiment du Parlement »³⁶. Ward, qui considérait la *Loi sur la gestion des finances publiques* comme « admirablement lucide » et une bonne « loi », a fait observer :

[Traduction]

De par la séparation claire des fonctions, et leur attribution à des mandataires spécifiques, la *Loi sur la gestion des finances publiques* a non seulement donné un statut légal à un système de contrôle financier sans équivalent dans le Commonwealth, mais aussi grandement facilité la surveillance parlementaire³⁷.

Hodgetts et coll. souscrivent à cette appréciation de la Loi, ajoutant qu'en ce qui concerne les pouvoirs du Conseil du Trésor, le terme « clarifier » décrit peut-être le mieux les effets de la Loi de 1951³⁸. Cependant, Ward estimait aussi que la Loi :

[Traduction]

... n'a altéré aucun des principes fondamentaux du contrôle parlementaire des finances au Canada, mais les a plutôt réaffirmés, clarifiés et étendus à plusieurs concepts et définitions importants...³⁹

En fin de compte, on peut résumer le jugement porté par Ward sur la Loi en rappelant la tension entre l'affirmation que la Loi « portait encore plus loin la centralisation du contrôle des finances aux mains de l'exécutif » et celle voulant qu'elle ait « grandement facilité la surveillance parlementaire » de l'exécutif. On peut dire qu'en

promulguant la *Loi sur la gestion des finances publiques* et ses divers remaniements, le Parlement a confié une grande partie de la surveillance de l'exécutif à l'exécutif lui-même⁴⁰.

À première vue, ce qui frappe le plus dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* est peut-être bien sa portée. Celle-ci est mise en évidence par le nombre de types différents de transactions financières officielles auxquelles elle s'applique. Comme on l'a déjà vu, elle a pour objet de suivre la trace des fonds publics. Ces derniers peuvent être dépensés pour acquérir les services d'employés relevant de conventions collectives, de « gestionnaires » qui ne sont pas syndiqués, de personnes nommées à des mandats de durée fixe ou bien « à titre amovible », d'employés travaillant dans des sociétés d'État ou d'autres organisations quasi gouvernementales, ainsi que de personnes travaillant selon une grande diversité d'arrangements contractuels. Leur seul point commun est que, dans tous les cas, la personne touche des fonds publics, que ce soit sous forme de salaire ou pour des services facturés. En outre, toute personne ayant pouvoir de dépenser des fonds publics est assujettie à la Loi. Enfin, quiconque prend réception de fonds destinés au Trésor au cours de la prestation d'un service au gouvernement est couvert aussi par la Loi.

Les distinctions entre l'argent reçu pour services rendus, l'argent reçu au cours de la prestation de services et le déboursement de fonds publics sont importantes car chaque type de transaction est traité différemment, selon son contexte. Alors que l'on peut considérer toutes sortes de transactions comme inappropriées, seules certaines d'entre elles retiennent l'attention de la Loi et les recours eux-mêmes dépendent davantage du contexte que de la nature de la transaction. Plutôt que de focaliser sur la nature des divers échanges financiers couverts par la Loi, il est plus facile de considérer les différentes catégories de personnes mises en jeu par ces transactions.

La Loi s'applique aux ministères, aux autres organismes gouvernementaux, aux sociétés d'État et à toute partie qui effectue des transactions financières avec ces ministères, organismes et sociétés. Dans la nouvelle version, récemment amendée, de la Loi, on trouve sept annexes dressant une liste des divers ministères et organismes gouvernementaux auxquels la Loi s'applique, soit trois de plus par rapport aux versions antérieures⁴¹. Les sept annexes sont intitulées ministères (Annexe I), secteurs de l'administration publique (Annexe I.1), établissements publics (Annexe II), sociétés d'État (Annexe III, Partie I et Partie II), secteurs de l'administration publique centrale (Annexe IV) et organismes distincts (Annexe V). L'« administration publique centrale » est définie comme les annexes I et IV, tandis que la fonction publique comprend les annexes I, IV et V, ainsi que « tout autre secteur de l'administration publique fédérale désigné par le gouverneur en conseil aux fins de cet alinéa »⁴². Les différences entre « administration publique centrale », « fonction publique » et « administration publique fédérale » sont significatives en ce sens que différentes parties de la Loi s'appliquent à ces éléments⁴³. De même, les établissements publics et les sociétés d'État ne font pas partie de la fonction publique et ne sont pas assujettis à la partie de la Loi s'appliquant à cette dernière.

La Loi s'applique clairement de manière différente aux ministères, organismes et sociétés d'État, dont beaucoup font aussi l'objet de nombreuses autres lois. Par exemple, la différence entre les éléments de la fonction publique, soit l'« administration publique centrale », et ces autres que la Loi vise aussi apparaît clairement dans les articles 11 à 13 de la Partie I et les articles 76 à 82 de la Partie IX. Sous le titre « Gestion des ressources humaines », les articles 11 à 13 définissent les responsabilités du Conseil du Trésor et de ses délégués, principalement les administrateurs généraux, pour ce qui est de la gestion d'ensemble de l'administration publique centrale⁴⁴. Par exemple,

l'alinéa 11.1(1)f) confère au Conseil du Trésor la latitude de superviser les administrateurs généraux en élaborant des lignes directrices ou des directives « sur l'exercice des pouvoirs conférés par la présente Loi aux administrateurs généraux de l'administration publique centrale, ainsi que les rapports que ceux-ci doivent préparer sur l'exercice de ces pouvoirs ».

La Partie IX de la Loi est intitulée « Responsabilité civile et infractions ». Celle-ci n'a fait l'objet que de modifications mineures depuis la première version de la Loi. Les définitions de la responsabilité civile et les infractions que l'on y trouve sont exprimées dans les termes les plus généraux et indiquent clairement qu'elles s'ajoutent, plutôt que d'être distinctes, aux mesures disciplinaires établies dans des articles antérieurs. Puisque quiconque, du ministre jusqu'à un commis, dans la fonction publique, ou du directeur d'une société d'État jusqu'à un employé sous contrat d'une filiale d'une telle société, est assujéti à la Partie IX, mais que seul le commis peut faire l'objet des mesures disciplinaires énoncées sous le régime des alinéas 11.1(1f) et 12(1c), les procédures à suivre dans le cas d'un commis ayant enfreint la Loi seront très différentes de celles appliquées dans le cas d'un directeur de société⁴⁵. Étant donné la portée de la Partie IX et les divers problèmes que son application peut susciter, il sera utile d'examiner la question de la responsabilité civile au cas par cas, selon les différents groupes auxquels la Loi s'applique. Ces groupes comprennent les trois différentes catégories de personnes physiques ou morales pouvant être dépositaires de fonds publics, ceux assujétiés aux articles 11 à 13 de la Loi, les directeurs, agents et employés des sociétés d'État, tant les sociétés-mères que leurs filiales, et tous ceux qui fournissent des services au gouvernement ou à ces organismes sur une base contractuelle. Il importera, dans la partie ci-après, de ne pas perdre de vue la distinction entre les parties de la Loi qui s'appliquent à tous les groupes ci-dessus et celles qui ne s'appliquent qu'à une ou deux catégories. Avant de poursuivre, il n'est

pas inutile de passer en revue brièvement certaines des considérations générales que la Loi cherche à couvrir à titre d'instrument de politique. Ces considérations peuvent être cernées en recourant aux concepts familiers de « responsabilité », « reddition de comptes » et « responsabilité civile ».

5 La responsabilité, la reddition de comptes et la responsabilité civile

Dans un essai célèbre, écrit il y a près d'une vingtaine d'années, Gerald Caiden fait remarquer qu'il convient de différencier ces termes — responsabilité, reddition de compte et responsabilité civile — bien qu'ils soient souvent utilisés de manière interchangeable, et de les traiter comme un jeu complexe de concepts apparentés plutôt que comme des synonymes. Bien que les écrits concernant ces notions se soient multipliés depuis, le conseil de Caiden mérite toujours notre attention. Il a brièvement défini les trois termes de la manière suivante :

- être responsable signifie avoir le pouvoir d'agir et de contrôler, la liberté de décider, la faculté de distinguer (comme entre le bien et le mal) et de se comporter de manière rationnelle, fiable, cohérente et digne de confiance, en faisant preuve de discernement;
- rendre des comptes à l'égard de ses responsabilités consiste à présenter des rapports, expliquer, donner des raisons, répondre, assumer des obligations et se soumettre à un jugement externe; et
- être civilement responsable consiste à assumer l'obligation de réparer, restaurer, indemniser par rapport à des actes répréhensibles ou des erreurs de jugement⁴⁶.

Du point de vue légal, il pourrait sembler que le troisième de ces concepts, la responsabilité civile, présente le plus grand contenu juridique, mais ce serait une erreur de le croire. De fait, qualifier chacun de ces concepts de juridique serait négliger le conseil de Caiden, soit de faire la distinction entre ces concepts mais non de les séparer.

Dans le cas de fonctionnaires, ou de quiconque manie les fonds publics, la responsabilité dérive d'une délégation de pouvoir légale. Une personne sera responsable de l'exécution d'un ensemble de fonctions ou de responsabilités légalement déléguées, définies par une Loi, un règlement ou une description de tâches. La même personne sera légalement tenue de rendre compte de l'exécution de ses fonctions à quelqu'un qui a légalement autorité pour exiger cette reddition de comptes. Enfin, la personne pourra être tenue responsable en droit administratif, civil ou pénal, non seulement pour la non-exécution des fonctions déléguées mais aussi de l'omission de rendre compte de cette exécution ou non-exécution. Du point de vue légal, la responsabilité civile n'est pas « assumée », comme semble le dire Caiden, mais plutôt imposée par une entité ayant ce pouvoir. Le fait de devoir assumer la responsabilité de quelque chose ne veut pas dire pour autant que l'on ait la moindre responsabilité juridique. Il ne dépend pas de l'individu que la responsabilité juridique soit assumée ou non, elle est toujours imposée à quelqu'un une fois les procédures requises suivies. La responsabilité juridique, qu'elle soit pénale, civile ou administrative, est l'aboutissement d'un processus, non son point de départ.

Alors que la distinction entre l'omission de s'acquitter de ses responsabilités et l'omission de rendre compte de leur exercice est cruciale pour la *Loi sur la gestion des finances publiques*, cette Loi a pour objet plus précisément d'assurer que les personnes rendent compte de l'exécution de responsabilités attribuées par d'autres textes. Ces responsabilités sont habituellement définies dans la Loi portant création du ministère ou de la société d'État, ou dans divers règlements, descriptions de tâches, lignes directrices et codes promulgués en vertu de cette Loi. Comme toutes les lois-cadres de cette sorte, la *Loi sur la gestion des finances publiques* doit être rendue applicable à des acteurs très divers. Il existe toutefois une obligation sous-jacente commune imposée à toutes ces personnes, l'obligation de rendre des comptes. La portée

de l'obligation de rendre compte au Parlement est en outre soulignée dans l'alinéa 76(1)c) qui s'applique à « toute personne à qui des fonds publics ont été versés pour toutes fins ». Cela dit, la latitude de dépenser et la structure de reddition de comptes varient clairement d'une personne à l'autre. Néanmoins, la Loi a manifestement pour objectif, chaque fois que possible, d'appliquer à tous les responsables de fonds publics une norme commune de reddition de comptes au Parlement.

La « reddition de comptes » est devenue l'une des expressions les plus galvaudées dans la documentation sur l'administration publique. Richard Mulgan a signalé dans un article récent :

[Traduction]

Que l'expression « *accountability* » soit une notion complexe et polymorphe est maintenant devenu un lieu commun dans les écrits sur l'administration publique. Un terme qui n'était employé que rarement il y a quelques dizaines d'années et selon un sens relativement restrictif (et qui d'ailleurs n'a pas d'équivalent évident dans les autres langues européennes) revient maintenant à tout bout de champ, est appliqué à toutes sortes d'usages analytiques et rhétoriques et porte la plus grande partie du fardeau de la « gouvernance » démocratique (lui-même un nouveau venu conceptuel). Aussi, le concept de « *accountability* » a perdu une partie de sa simplicité ancienne et requiert une clarification constante et une catégorisation de plus en plus complexe⁴⁷.

La mise en garde de Caiden, demandant qu'on distingue le concept des notions voisines de responsabilité et de responsabilité juridique n'a clairement pas endigué les emplois abusifs du terme. Outre l'extension du sens du terme, on a assisté également, comme le fait observer Mulgan, à une multiplication des types de reddition de comptes. Par exemple, dans un article souvent cité écrit après l'explosion de la navette spatiale Challenger, Barbara Romzek et Melvin Dubnik

établissaient une distinction entre la reddition de comptes administrative, légale, professionnelle et politique en fonction des relations entre la personne devant les comptes et la personne à qui ils sont dus⁴⁸. *Dans la même veine, dans un texte portant sur la politique de santé, Emanuel et Linda Ezekiel établissent une distinction entre la reddition de comptes professionnelle, économique et politique*⁴⁹. Cependant, en dépit de la fréquence avec laquelle de telles distinctions sont faites, il n'est pas toujours évident qu'elles soient nécessaires. De fait, bien souvent, ces efforts de catégorisation donnent à entendre qu'il y aurait des types fondamentalement différents de reddition de comptes, plutôt que des contextes différents dans lesquels on peut être tenu comptable. Or, cette dernière acception est certainement plus proche de la réalité.

Avoir des comptes à rendre signifie se trouver en relation avec une personne ayant pouvoir de demander ou d'exiger ces comptes. L'élément essentiel dans une relation redditionnelle n'est pas l'obligation de rendre des comptes, c'est l'existence d'une autorité qui peut les exiger. Ce pouvoir d'exiger des comptes s'accompagne souvent de celui de sanctionner, ce dernier pouvant soit appartenir directement à la personne habilitée à exiger des comptes soit exiger l'intervention de quelque autre autorité légale, telle qu'un tribunal. Le pouvoir d'exiger des comptes est limité par les conditions de cette délégation de pouvoir⁵⁰. Dans tous les cas, le pouvoir d'exiger des comptes peut être assorti du pouvoir de sanctionner ou de prendre l'initiative d'une sanction, en cas de non-exécution.

Tout comme on parlait de la responsabilité de rendre des comptes, on peut parler de la responsabilité d'exiger des comptes. De fait, on peut concevoir la reddition de comptes comme la corrélation de deux responsabilités, celle de rendre des comptes au moment voulu et celle d'exiger des comptes. Dans un cas particulier, l'une ou l'autre, ou aucune de ces responsabilités ou les deux, peuvent être remplies. Il découle de cette analyse de la relation redditionnelle que la responsabilité

juridique peut également appartenir aux deux parties à cette relation. Le fait de ne pas exiger de comptes alors qu'on a la responsabilité de le faire donne lieu à la même responsabilité juridique que l'omission de rendre les comptes requis. La même norme de diligence devrait être appliquée aux deux.

Sur la base de l'analyse précédente, la reddition de comptes peut être considérée comme une responsabilité additionnelle pour laquelle on peut être tenu juridiquement responsable. Une personne à qui est attribué un ensemble de responsabilités se voit aussi investie de la responsabilité de rendre compte. Pour prendre un exemple assez simple, l'obligation pour un fonctionnaire de tenir un registre des transactions peut également être considérée comme l'attribution de la responsabilité de rendre compte. Le registre est tenu non pas seulement afin de suivre la trace des transactions au sein du ministère, mais aussi comme moyen de rendre compte de ces transactions à une autre partie ayant pouvoir d'exiger l'accès à ces dossiers. Parmi les fonctions confiées à cette autre partie sera la responsabilité d'exiger des comptes. Alors que la responsabilité de rendre des comptes, comme la responsabilité d'exiger des comptes, peut être la fonction première ou exclusive d'un fonctionnaire, il est beaucoup plus probable, dans toute structure administrative, que ces responsabilités ne seront qu'une partie des fonctions officielles de l'intéressé. De fait, une relation redditionnelle pure entre deux personnes serait impossible puisque coupler le seul devoir de rendre des comptes avec le seul devoir d'en recevoir laisserait les deux parties à cette relation sans aucun objet de reddition de comptes. Une charge, comme celle de vérificateur général, par exemple, peut clairement être créée avec la responsabilité d'exiger des comptes d'une entité (l'exécutif) et la responsabilité de rendre ces comptes à une autre entité (le Parlement).

Alors que la forme sous laquelle les comptes sont rendus peut varier selon la nature de la demande ou de l'exigence, dans chaque cas, les

mêmes éléments sont présents. Le pouvoir d'exiger des comptes sera exercé par la mise en place de divers instruments, depuis des lois et des règlements jusqu'à des mécanismes plus informels tels que des réunions régulières du personnel, en passant par des lignes directrices et des directives. Au niveau le plus élevé, la *Loi sur la gestion des finances publiques* peut être considérée comme un exercice du pouvoir constitutionnel du Parlement d'exiger des comptes de l'exécutif. Les parlementaires, en particulier ceux exerçant le plus grand contrôle sur l'assemblée, seront tenus politiquement responsables par l'électorat de leur omission de faire rendre des comptes à l'exécutif. En outre, les sanctions pour l'omission de rendre des comptes peuvent aller d'une simple réprimande au congédiement et, dans les cas les plus extrêmes, jusqu'à des poursuites civiles et pénales. La *Loi sur la gestion des finances publiques* est l'une des façons dont le Parlement impose à l'exécutif la responsabilité de rendre des comptes, encore que, comme on l'a vu plus haut, la Loi mette principalement l'accent sur les relations entre le Cabinet et les ministères, organismes et sociétés qui doivent répondre devant lui. En outre, comme on l'a vu, la tension entre les intérêts du Parlement et ceux du Cabinet est omniprésente et limite potentiellement l'efficacité de la Loi dans la mesure où la responsabilité de son application appartient à l'exécutif.

Comme on l'a vu au départ, la doctrine de la responsabilité ministérielle comporte des éléments à la fois politiques et juridiques. Il importe de bien reconnaître les deux. La sujétion de la branche exécutive du gouvernement, exécutif politique compris, à la Loi est l'un des principes les plus importants du droit canadien. Que l'instrument du commandement légal soit le Parlement, par le biais de la promulgation de textes tels que la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ou les tribunaux, par l'exercice du pouvoir de contrôle judiciaire, le principe sous-jacent est le même. Toute action de l'exécutif doit être conforme à la Loi. Selon la Cour suprême, le premier principe de la primauté du

droit, « un postulat fondamental de notre structure constitutionnelle », est que « [Traduction] la Loi est le régisseur suprême des fonctionnaires tout comme des particuliers et préclut donc tout exercice d'un pouvoir arbitraire »⁵¹. Les responsabilités de tout fonctionnaire public sont assorties de limites qui dérivent du principe de la primauté du droit, des limites qui sont légalement, et pas seulement politiquement, exécutoires. À tout le moins, la primauté du droit signifie que nul titulaire de charge, quel que soit son rang, ne peut posséder une latitude absolue⁵². Toute latitude est limitée en droit. Le droit présuppose que tous les titulaires de charges publiques, du rang le plus modeste jusqu'au poste le plus élevé, sont limités dans ce qu'ils peuvent légalement faire dans l'exercice de leurs fonctions. Ces limites sont plus susceptibles d'être énoncées dans les descriptions de tâches de ceux qui sont au rang inférieur de la hiérarchie que de ceux qui se situent au niveau le plus élevé, pour lesquels les règlements sont souvent remplacés par la délégation d'une latitude pouvant être interprétée en faisant appel aux notions de privilège et de convention.

La latitude est le pouvoir de prendre des décisions dans des cas particuliers sans demander l'autorisation d'une autorité supérieure et représente un élément essentiel de toute prise de décision exécutive. L'application de règles à des cas particuliers exige inévitablement une part de jugement qui résiste à la codification. Dans *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, un « programme de gestion moderne » publié par le Conseil du Trésor, on peut lire que « le pouvoir décisionnel (doit) se situer au bon niveau pour obtenir des résultats »⁵³. « Un pouvoir de décision réel aux points de service » est synonyme de l'exercice d'une latitude par la personne traitant de dossiers particuliers et peut-être considéré comme la version la plus récente du slogan de la Commission Glassco « Laissez les gestionnaires gérer ». Le fait qu'un décideur ne doive pas demander l'autorisation de prendre une décision donnée, ou de formuler

une règle, ne signifie pas qu'il n'a pas de comptes à rendre à l'égard de cette décision ou de cette règle. En d'autres termes, la latitude n'implique pas que l'on est exempté de l'obligation de rendre des comptes. Dans *Des résultats pour les Canadiens* on admet clairement que :

L'octroi du pouvoir décisionnel aux points de service doit aller de pair avec la mise en place d'un cadre garantissant une gestion pleinement responsable des fonds publics. Ce cadre doit commencer par définir clairement les responsabilités pour que les gestionnaires, à tous les niveaux, en saisissent la portée et facilitent la reddition de comptes au Cabinet et au Parlement, par l'intermédiaire des ministres de leurs organisations⁵⁴.

Comme on l'a vu plus haut, l'élément commun à toutes les formes de reddition de comptes est l'obligation d'expliquer ou de justifier ses actes à une autorité supérieure. L'obligation de rendre des comptes a pour corollaire le devoir d'une autre partie d'exiger les comptes. Idéalement, chaque titulaire de charge publique connaît les limites de son autorité et travaille à l'intérieur de ces frontières. Sur le plan pratique, il existe une foule de raisons pour lesquelles les titulaires de charge individuels sortent de ces frontières, motifs qui vont des plus louables aux plus blâmables. En outre, puisque chaque charge n'existe qu'en rapport avec d'autres charges, les limites légales de chacune ne peuvent être définies que par rapport à ces relations. Par exemple, maints titulaires de charge sont tenus de suivre les instructions d'autres titulaires de charge qui ont autorité sur eux⁵⁵. Cette autorité peut prendre de nombreuses formes, depuis l'ordre d'accomplir une tâche donnée jusqu'à la recommandation d'une promotion. Alors que l'on peut séparer ces formes d'autorité aux fins d'analyse, c'est beaucoup moins aisé dans la pratique. Le titulaire de charge individuel qui ordonne l'émission d'un chèque est le même qui effectuera la prochaine évaluation de rendement. Il peut être difficile dans la pratique à un subordonné de contester ce qu'un supérieur assure être un exercice légitime de sa latitude. En outre,

puisque la reddition de comptes pour l'exercice de la latitude est typiquement due à une personne de rang plus élevé, il est quasiment impossible au subordonné de demander des comptes à un supérieur⁵⁶.

L'exercice de la latitude peut, bien entendu, être contesté en justice. Du point de vue du droit administratif, de telles contestations ont porté principalement sur l'exercice de pouvoirs légaux ayant un impact direct sur les intérêts (par exemple les droits fonciers et civils) de particuliers. Les raisons en sont évidentes. La législation relative à la latitude a évolué sous l'effet de demandes de contrôle judiciaire présentées par des personnes estimant avoir été lésées par ceux possédant « le pouvoir de décision réel ». Dans leur rôle de supervision, les tribunaux ont imposé des limites de forme et de fond à l'exercice de la latitude dans des cas individuels. Mais, dans les États modernes, le domaine de la latitude a été élargi bien au-delà du seul pouvoir de prendre des décisions individuelles pour englober aussi celui de décider les règles applicables à ces cas. Certains octrois de pouvoirs légaux doivent maintenant être interprétés comme non seulement le pouvoir de prendre des décisions mais aussi celui de promulguer des règles.

Les règlements, aussi appelés lois non impératives, sont une forme de compétence législative de l'exécutif. La faculté de l'exécutif de promulguer des règles est reconnue de longue date comme une source potentielle d'abus de pouvoir. L'une des grandes raisons en est le fait que l'introduction d'une étape intermédiaire entre une loi et son exécution complique la reddition de comptes. La branche exécutive du gouvernement est légalement habilitée à prendre des règlements qui ne sont pas soumis au Parlement et d'en contrôler l'application à des cas particuliers au moyen de tribunaux administratifs qui ne sont pas des cours de justice. En d'autres termes, l'État moderne a évolué de telle manière que l'exécutif fixe nombre des règles qui régissent la prise de décisions et contrôle en même temps les tribunaux qui supervisent l'application de ces règles. Le fait que, dans le système de responsabilité

ministérielle de type Westminster, le Cabinet, un organe partisan, contrôle la branche exécutive complice encore cet état de choses.

Dans l'intérêt de l'efficacité administrative, il est impossible de soumettre chaque règle aux rigueurs du débat parlementaire ni d'assujettir chaque décision à un contrôle judiciaire. Cela dit, le fait que la branche exécutive contrôle non seulement la prise de décisions mais aussi la prise de règlements et la nomination des fonctionnaires qui vont interpréter et appliquer ces règles multiplie non seulement les possibilités d'abus de pouvoir mais alimente aussi les soupçons du public. Puisque les structures administratives contiennent aujourd'hui routinièrement la formulation de politiques, la prise de règlements, la prise de décisions et les fonctions d'appel, l'idée que l'exécutif serait un administrateur neutre et un exécutant de politiques ayant survécu aux rigueurs du débat parlementaire est largement trompeuse. De fait, l'accroissement du pouvoir de l'exécutif a rendu encore plus aigu le problème de la reddition de comptes. Une solution possible serait de mettre davantage l'accent sur la responsabilité d'exiger des comptes, une responsabilité qui devrait être considérée comme un élément indispensable de tout système redditionnel.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* sert en réalité deux maîtres politiques, le Parlement et le gouverneur en conseil. La Loi n'est pas seulement un instrument de surveillance parlementaire des dépenses de l'exécutif, elle établit aussi le cadre dans lequel les dépositaires de fonds publics doivent rendre des comptes au Cabinet. En tant que comité du Conseil privé, le Conseil du Trésor est un organe statutaire possédant des responsabilités envers le Parlement qui lui sont attribuées par la Loi. Comme on l'a vu plus haut, cela a pour effet de rendre légal ce qui serait autrement une affaire de convention. Cela dit, la plupart des fonctions assignées au Conseil du Trésor sont énoncées par la formule permissive « peut » plutôt que de manière contraignante. On peut cependant faire valoir que la latitude porte sur les moyens et non

les fins. Autrement dit, la Loi imposerait au Cabinet, au Conseil du Trésor et aux administrateurs généraux, et par extension à tous les autres dépositaires de fonds publics, l'obligation juridique de faire en sorte que les fonds publics soient effectivement dépensés en exécution de programmes ayant reçu l'aval parlementaire, tout en laissant à l'exécutif le choix des moyens par lesquels cet objectif est poursuivi et la reddition de comptes assurée.

Alors que les deux objectifs de la Loi, assurer la reddition de comptes au Parlement ainsi qu'au Conseil privé, ne sont pas incompatibles, ils peuvent se contrarier l'un l'autre d'une manière qui peut retentir sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire. La fonction de surveillance parlementaire des dépenses de l'exécutif est remplie principalement, voire exclusivement, par les partis d'opposition à la Chambre. La surveillance par le Cabinet des dépenses de l'exécutif, pour sa part, est assurée par des membres du parti détenant les rênes du pouvoir. C'est ici que le potentiel inhérent de conflit entre les deux objectifs de la Loi est le plus apparent. Alors que le Parlement a d'autres moyens de contrôler les fonds publics, principalement le Comité des comptes publics et le vérificateur général, ces entités sont extérieures au fonctionnement routinier de la fonction publique⁵⁷. La *Loi sur la gestion des finances publiques* s'applique plus directement à la structure interne de la fonction publique, dans la mesure où elle érige le Conseil du Trésor et le ministère des Finances et définit les fonctions les plus importantes des sous-ministres et de leurs délégués au niveau supérieur de l'appareil d'État. Le Conseil du Trésor possède aussi le pouvoir de gérer la fonction publique. Pour toutes ces raisons, cette Loi, plus que tout autre peut-être, se situe au point d'intersection entre les intérêts partisans de l'exécutif politique et la neutralité administrative traditionnelle de la fonction publique⁵⁸.

Comme la présente enquête le démontre abondamment, il faut établir une distinction entre les différentes significations que peut revêtir une

expression comme « intérêt partisan ». Cela ressort clairement de l'échange suivant entre M. Cournoyer, avocat adjoint de la Commission, et l'honorable Stéphane Dion, au cours du témoignage de ce dernier devant la Commission :

M^e Cournoyer : Je vais vous demander maintenant, monsieur le ministre, d'aller à la page 39 du volume. C'est la page 18 du rapport de M. Massé. On retrouve au haut de la page 18 le paragraphe qui suit « l'initiative de communication au Québec », le paragraphe suivant : « Les ministres recommandent un renforcement substantiel de l'organisation du Parti libéral du Canada au Québec. Cela signifie embaucher des organisateurs, trouver des candidats, identifier des comtés qui peuvent sortir gagnants à la prochaine élection fédérale et utiliser les techniques politiques les plus modernes pour rejoindre les acteurs ciblés ».

Ma question est la suivante, monsieur le ministre. N'est-il pas étonnant que dans un document préparé pour le Cabinet par des ministres, des considérations qu'on peut associer à *la politique partisane plutôt qu'à l'administration publique* se soient retrouvées dans le document?

M. Dion : Oui, c'est étonnant. Je peux vous dire qu'en neuf ans de vie politique, je ne me rappelle pas d'avoir vu ça. Ça, c'est probablement le premier document que j'ai lu qui venait du gouvernement. Ça ne m'a peut-être pas frappé à l'époque mais ici, avec le recul, *je suis étonné que des fonctionnaires rentrent dans ce genre de considérations qui relèvent de la vie politique partisane*⁵⁹. [Souligné par l'auteur]

L'utilisation de l'expression « vie politique partisane » dans cet échange est intéressante car elle risque de masquer le fait que le Cabinet est une entité partisane. La responsabilité ministérielle collective est un principe partisan dans la mesure où elle oblige les ministres à appuyer les initiatives du gouvernement qu'ils servent. C'est la discussion portant sur l'élection

de membres du parti, c'est-à-dire d'affaires du Parti libéral, qui était problématique. Une discussion sur la meilleure façon de mettre en œuvre les politiques libérales, c'est-à-dire les engagements idéologiques du Parti libéral, au moyen du contrôle de l'administration publique, une discussion que l'on pourrait également qualifier de partisane, n'est pas seulement appropriée au Cabinet, elle est attendue. L'exécutif politique est régi par les intérêts partisans car sa raison d'être est de réaliser, dans toute la mesure politiquement et légalement permise, la plateforme du parti, sur la base de laquelle l'électorat a donné au parti le contrôle du pouvoir exécutif. Comme on l'a vu plus haut, il est de longue date admis que, dans une démocratie de type Westminster où les partis politiques, plutôt que des personnes, sont devenus les acteurs principaux, l'exécutif politique, une entité partisane, contrôle le Parlement et l'administration pendant son mandat. Aussi, alors que la *Loi sur la gestion des finances publiques* est l'une des limites légales imposées par le Parlement à l'exécutif politique, l'une de ses caractéristiques les plus remarquables réside dans le fait qu'elle confie à l'exécutif lui-même la charge d'assurer l'exécution par le gouvernement des objectifs parlementaires.

6 Déclarations récentes concernant la responsabilité et la reddition de comptes

Le Bureau du Conseil privé et le Conseil du Trésor se situent tous deux au point même où la nécessité de séparer les intérêts partisans de l'autorité législative et exécutive est la plus prononcée. Il est donc instructif d'examiner les déclarations récentes concernant la reddition de comptes de ces deux organes. En 2004, le Bureau du Conseil privé a publié un document intitulé *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*⁶⁰. Le document commence, à très juste titre, par un chapitre consacré à la responsabilité et reddition de comptes ministérielles. Comme on peut s'y attendre, on y dit que les ministres sont responsables et comptables à deux titres, individuellement et collectivement. Pour de plus amples détails, on renvoie le lecteur au document *La responsabilité constitutionnelle*. Sous le titre

« Responsabilité ministérielle individuelle », mention est faite de deux lois habilitantes qui confèrent aux ministres leurs pouvoirs et définissent leurs obligations, avec une référence aux « conventions “non écrites” ou précédents, qui dictent aux ministres la manière dont ils doivent s’acquitter de leurs responsabilités »⁶¹. Ce chapitre ne fait pas état du fondement légal de la responsabilité ministérielle, en ce sens que la Loi limite les façons dont les ministres peuvent exercer leurs pouvoirs et s’acquitter de leurs fonctions. Le lecteur de ce passage serait fondé de conclure que les seules conséquences auxquelles les ministres s’exposent sont une affaire de convention plutôt que de droit.

Le chapitre sur la responsabilité individuelle est suivi d’un autre beaucoup plus long sur la responsabilité collective, dans lequel le thème central est la « solidarité ministérielle ». Dans toute cette partie, on souligne l’importance de la concertation, de la coordination et de la cohérence des initiatives du Cabinet, en arguant que la solidarité ministérielle représente une « convention constitutionnelle tacite » de première importance. Cette convention :

est renforcée par le serment de conseiller privé, qui oblige les ministres à exprimer leur opinion lors de la prise des décisions et à respecter rigoureusement la confidentialité du processus décisionnel du Cabinet⁶².

L’accent mis sur la solidarité et la confidentialité donne l’impression que la loyauté représente la caractéristique prépondérante de la responsabilité ministérielle. Cette impression est renforcée dans la partie suivante traitant de la responsabilisation ministérielle et de l’obligation de rendre des comptes, qui attire l’attention sur la prérogative du premier ministre de mesurer les conséquences (du comportement du ministre au Parlement) et de réaffirmer son appui pour le ministre en cause, ou de lui demander de démissionner⁶³.

Pas plus que dans les autres chapitres, il n'est fait mention de la possibilité que la responsabilité ministérielle puisse comporter une obligation légale qui l'emporte sur les obligations du ministre envers le Cabinet ou le Premier ministre.

Plus récemment, dans un rapport au Parlement, intitulé *Responsabilités et responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires*, le Secrétariat du Conseil du Trésor a décrit ainsi la responsabilité politique des ministres :

La responsabilité politique n'est pas non plus le moyen de déterminer la responsabilité civile ou criminelle en cas d'actes illicites, qui relève plutôt du système judiciaire. Les sanctions associées à la responsabilité ministérielle sont politiques, et vont de mettre un ministre dans l'embarras, avec pour conséquence la perte de son statut politique, à une extrémité du spectre, jusqu'à la chute possible du gouvernement, à l'autre extrémité⁶⁴.

Alors que cette description de la responsabilité juridique est exacte, elle omet toute référence au fondement légal de la responsabilité ministérielle elle-même. La différence essentielle entre le droit comme source de sanction des conduites illicites et le droit comme source de pouvoirs pour l'exercice duquel on est comptable même sans avoir enfreint la loi réside au cœur même de la responsabilité ministérielle.

Un document de discussion intitulé *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement*, publié par le président du Conseil du Trésor en octobre 2005, fait observer que :

Le sous-ministre est responsable envers le ministre et le Conseil du Trésor spécifiquement pour assurer :

- l'attribution des ressources afin d'atteindre les objectifs du Ministère, sous la direction du ministre, de la manière la plus efficace, efficace et économique possible;

- la mise en place de systèmes efficaces de contrôle interne;
- la conformité aux procédures et aux politiques financières;
- la planification et la gestion des ressources humaines et la dotation en personnel;
- l'intendance et la protection des fonds publics;
- la saine gestion des ressources liées aux initiatives horizontales⁶⁵.

Le rapport énonce l'engagement suivant, présenté comme l'un des objectifs de la politique gouvernementale d'« amélioration continue » :

La Loi sur la gestion des finances publiques et les politiques du Conseil du Trésor renforceront les relations de responsabilisation entre les sous-ministres, les ministres et le Conseil du Trésor (2006)⁶⁶.

Entre ces deux énoncés, l'obligation redditionnelle des sous-ministres est examinée plus avant dans le passage suivant :

Les sous-ministres ne sont pas directement responsables envers le Parlement, car cela réduirait les responsabilisations politiques des ministres et la nature non partisane de la fonction publique. Pour appuyer la responsabilisation de leurs ministres respectifs, les sous-ministres doivent se conformer à une obligation de s'expliquer, c'est-à-dire qu'ils sont tenus de fournir des renseignements et des explications aux comités parlementaires, entre autres lorsqu'ils comparaissent devant ceux-ci. Seuls les ministres sont responsables envers le Parlement⁶⁷.

Enfin, les différentes obligations redditionnelles des sous-ministres sont traitées plus en détail dans un autre document du Bureau du Conseil privé, le *Guide du sous-ministre*⁶⁸. Sous le titre « Obligations multiples de rendre compte », on lit :

Le sous-ministre doit gérer une série d'obligations de rendre compte à la fois multiples et complexes qui découlent des divers pouvoirs, autorisations et responsabilités liés au poste... Son travail consiste à conseiller son ministre en ce qui a trait à sa responsabilité ministérielle individuelle et collective... Le sous-ministre a l'obligation de rendre des comptes au Premier ministre, par l'entremise du greffier du Conseil Privé... Les sous-ministres sont également comptables au Conseil du Trésor et à la Commission de la fonction publique... ⁶⁹

À eux tous, les passages précédents brossent un portrait relativement clair du rôle d'équilibriste qui incombe au sous-ministre.

Deux choses transparaissent clairement de ces documents :

- les sous-ministres doivent des comptes à leur ministre, au Conseil du Trésor, au premier ministre et à la Commission de la fonction publique;
- les sous-ministres ne sont pas comptables envers le Parlement.

Toutefois, un certain nombre d'autres choses ne sont pas claires.

6.1

La responsabilité directe des sous-ministres

Les sous-ministres ne doivent pas des comptes aux ministres, au Conseil du Trésor, au Premier ministre et à la Commission de la fonction publique pour les mêmes choses. On ne peut être comptable dans l'abstrait, on doit être comptable de quelque chose. Généralement, on est responsable de l'exécution d'une tâche, d'une fonction ou d'une responsabilité qui nous est déléguée. En outre, on doit des comptes à quelqu'un habilité à exiger ou à demander des comptes, c'est-à-dire habituellement, mais pas nécessairement, la personne qui a délégué la tâche. La reddition de comptes, de par sa nature même, est une relation verticale, une relation dans laquelle un individu ou une entité exerce

une autorité sur un autre individu ou entité, en demandant des comptes. Les ministres et le Conseil du Trésor attribuent des responsabilités différentes aux sous-ministres. Ces derniers sont comptables envers les ministres et le Conseil du Trésor, respectivement, pour l'exécution de ces responsabilités.

6.2

La responsabilité indirecte des sous-ministres

Puisque les ministres et le Conseil du Trésor sont tous deux comptables envers le Parlement, les sous-ministres sont indirectement comptables envers le Parlement. La responsabilité du sous-ministre envers le Conseil du Trésor représente, en droit, une responsabilité indirecte envers le Parlement puisque les responsabilités du sous-ministre sont déléguées en vertu d'un pouvoir octroyé par le Parlement. Ainsi, s'il est vrai de dire que le sous-ministre n'est pas politiquement responsable devant le Parlement, il est comptable envers le Parlement par l'intermédiaire du Conseil du Trésor pour le respect par son ministère de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et d'autres lois pertinentes. Cela découle du fait que les sous-ministres sont comptables envers les ministres et le Conseil du Trésor pour des choses différentes.

6.3

Conflits découlant des responsabilités des sous-ministres

Les différentes obligations redditionnelles des sous-ministres présentent de nombreuses possibilités de conflit. Vu cette brève esquisse des responsabilités des sous-ministres, on est fondé à demander ce qui se passe lorsque ces responsabilités sont en conflit. Puisque les sous-ministres sont comptables envers leur ministre, le greffier du Conseil privé, la Commission de la fonction publique et le Conseil du Trésor pour des choses différentes, il faut se demander quelle est la hiérarchie entre ces responsabilités afin de savoir laquelle prend le pas sur l'autre en cas de conflit.

Même un coup d'œil rapide sur les responsabilités attribuées aux sous-ministres dans la liste ci-haut montre qu'elles ont des sources différentes. Les responsabilités pour « l'exécution des objectifs ministériels », « la planification et gestion des ressources humaines » et la « protection des fonds publics » se recoupent manifestement, mais seule la première est attribuée par le ministre. Les deux dernières ont des sources différentes qui ne peuvent clairement pas être ignorées lors de la poursuite des « objectifs ministériels ». En outre, la source de la responsabilité donne lieu à une relation différente entre le sous-ministre et la partie de la fonction publique dont il est responsable. Ces relations différentes engagent des aspects différents des valeurs du secteur public, des valeurs ancrées dans la nature neutre, ou non partisane, de la fonction publique.

Les objectifs ministériels sont des politiques découlant des engagements gouvernementaux, des objectifs dont la réalisation requiert une fonction publique non partisane, ou neutre. Le caractère non partisan ici doit être entendu au sens que la fonction publique ne peut contrecarrer les objectifs d'un gouvernement élu en prenant partie contre eux. Cela ne signifie rien de plus que le fait que la fonction publique ne peut avoir de programme idéologique propre, un programme qui divergerait de celui du parti au pouvoir. Dans *Fraser c. Commission des relations de travail dans la fonction publique*, même si la Cour suprême a saisi l'occasion pour traiter d'autres éléments de l'idée de service public, toute la cause tournait autour de ce concept de la neutralité⁷⁰.

La responsabilité de la gestion des ressources humaines et celle de la protection des fonds publics, en revanche, ne sont pas attribuées aux sous-ministres par leur ministre, mais déléguées aux sous-ministres par le Conseil du Trésor en vertu d'une autorité confiée à ce dernier par le Parlement. Cette responsabilité a son origine dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* et d'autres textes de loi, et non dans des directives ministérielles. L'exécution de ces responsabilités exige aussi un exécutif neutre ou non partisan, mais ces termes revêtent alors un sens différent,

un sens qui reflète les différences entre ces relations. Les fonctionnaires sont non partisans selon ce deuxième sens parce qu'ils doivent être loyaux envers les institutions du gouvernement plutôt qu'envers le parti au pouvoir. Cette deuxième conception de la neutralité est partiellement traduite par la phrase « dire la vérité au pouvoir » mais est plus complètement reflétée par l'idée que les fonctionnaires doivent rappeler la Loi aux détenteurs du pouvoir⁷¹.

La neutralité du secteur public revêt, enfin, un troisième sens, que traduit le principe du mérite, qui empêche que les fonctionnaires soient récompensés pour leurs services au parti au pouvoir. Le principe du mérite, en enlevant aux fonctionnaires ce motif, fait qu'ils n'ont plus besoin de s'attirer les faveurs des puissants, tout en privant simultanément ces derniers de la possibilité de manier les promesses de récompense. Tout comme les deux premiers sens, cette troisième conception oblige également à établir une distinction entre les objectifs partisans du parti au pouvoir et les raisons pour lesquelles le fonctionnaire compétent peut être récompensé lorsqu'il permet au gouvernement de réaliser efficacement ses objectifs.

S'il importe de reconnaître que la fonction publique est tenue d'être non partisane selon tous ces sens, il importe encore plus de ne pas les confondre. Le fonctionnaire loyal ne peut exprimer une opposition partisane aux politiques du gouvernement au pouvoir pour des motifs idéologiques, mais il est tenu d'exprimer une opposition aux initiatives gouvernementales qui l'obligeraient à enfreindre la loi. Le fonctionnaire doit également être assuré que les décisions prises conformément à ces exigences ne compromettent pas ses chances de promotion. L'équilibre délicat entre ces trois significations de la neutralité peut être résumé par la seule idée que le fonctionnaire loyal doit exécuter les directives du gouvernement du jour à l'intérieur des limites de la loi. Alors qu'un sous-ministre ne devrait pas se préoccuper de promotion, nul personnage du gouvernement canadien ne porte plus directement que

lui le fardeau du maintien de cet équilibre entre les deux premières significations de la neutralité. De fait, ces deux significations sont reliées directement aux deux sources de l'autorité du sous-ministre, chacune de ces sources entraînant un rapport différent entre le titulaire de cette charge et les ministres et leur ministère.

Superficiellement, il peut sembler que les sous-ministres doivent servir plusieurs maîtres dans la mesure où leurs obligations redditionnelles multiples ne sont pas toutes envers la même autorité. Mais cette apparence est trompeuse car ces obligations multiples sont toutes fondées sur des responsabilités attribuées par deux sources, à savoir l'exécutif politique et le Parlement. Le fait que le Conseil du Trésor soit un comité du Conseil privé, c'est-à-dire du Cabinet à toutes fins pratiques, ne change rien au fait que les responsabilités de la *Loi sur la gestion des finances publiques* sont conférées par le Parlement, et non le Cabinet ou des ministres individuels. Les pouvoirs délégués au Conseil du Trésor par le Conseil privé, puis délégués plus bas aux sous-ministres, conservent leur caractère de pouvoirs légaux octroyés par le Parlement. C'est dans cette tension entre le Parlement et le Cabinet que les conflits entre les diverses responsabilités attribuées aux sous-ministres vont inévitablement surgir.

Le Parlement et le Cabinet ont entre eux une relation complexe dont la finalité première, voire déterminante, est contradictoire. Les conflits sont une partie intégrante du système. L'une des meilleures expressions de cet aspect de la démocratie parlementaire nous a été livrée par le juge en chef Duff de la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif aux Lois de l'Alberta*.

[Traduction]

En vertu de la Constitution instituée par l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, le pouvoir législatif au Canada appartient à un Parlement . . . Sans entrer dans un examen détaillé des dispositions de l'Acte

concernant la Chambre des communes, il est possible de dire qu'elles prévoient manifestement que celle-ci soit, comme son nom l'indique, un organisme représentatif . . . L'Acte prévoit un Parlement qui fonctionne sous le feu de l'opinion publique et de la libre discussion. Il ne peut y avoir aucun doute que ces institutions tirent leur efficacité de la libre discussion des affaires, des critiques, réponses et contre-critiques, des attaques contre la politique et l'administration et des défenses et contre-attaques, de l'analyse et de l'examen le plus libre et le plus complet de chaque point de vue énoncé sur les projets politiques. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la façon dont s'acquittent les ministres de la Couronne de leur responsabilité envers le Parlement, les députés du Parlement de leurs devoirs envers les électeurs, et les électeurs eux-mêmes de leurs responsabilités lors de l'élection de leurs représentants⁷².

Le conflit inhérent entre l'exécutif politique et l'assemblée législative trouve son expression à tous les niveaux de la fonction publique dans la tension entre les structures constitutionnelles et légales des services et les objectifs partisans de ceux qui les contrôlent pendant leur mandat.

L'une des façons les plus importantes dont l'exercice du pouvoir est contrôlé entre les élections est par le biais de la structure juridique des bureaux. S'il est vrai que toute administration peut modifier la structure de la fonction publique, le titulaire de charge publique possède certaines obligations légales qui ne peuvent être modifiées sans l'aval du Parlement. En outre, la Constitution exige que toute transformation de la fonction publique accompagnée de la dépense de fonds publics soit autorisée par la Chambre des communes. En sus d'établir le cadre administratif à l'intérieur duquel l'exécutif est tenu de par la Constitution de rendre compte à la Chambre des communes, la *Loi sur la gestion des finances publiques* impose des contraintes légales au Conseil du Trésor et aux sous-ministres.

Comme on l'a déjà vu, les sous-ministres sont comptables de deux ensembles différents de responsabilités qui leur sont déléguées en provenance de deux sources différentes. Ils sont comptables de l'exécution de ces responsabilités envers la source respective. Il existe des tensions incontournables entre ces responsabilités, des tensions qui ont leur origine dans la structure du gouvernement. Il est de la plus haute importance que la nature de ces responsabilités soit définie aussi clairement que possible. Une façon d'y parvenir est de veiller à ne pas importer un vocabulaire adapté à un des jeux de responsabilités pour la description de l'autre jeu. Par exemple, les ministres sont autorisés par le Parlement à dépenser des fonds en exécution de politiques autorisées par le Parlement. Les sous-ministres sont donc comptables envers leur ministre de l'exécution efficace et efficiente de ces politiques par les fonctionnaires de leur ministère. Cette forme de reddition de comptes se prête à l'emploi de la terminologie propre aux initiatives, objectifs et indicateurs de rendement, terminologie de plus en plus empruntée au secteur privé. De ce point de vue, à tout le moins, il y a un certain chevauchement entre la gestion des ressources humaines du secteur privé et celle du secteur public. Cependant, les sous-ministres ne sont pas comptables envers les ministres de la gestion des ressources humaines, ils sont comptables envers le Conseil du Trésor pour l'exécution des fonctions qui leur sont attribuées par la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En outre, ces responsabilités doivent être exécutées à l'intérieur du cadre légal des relations entre employeur et employé, un cadre dessiné par toutes sortes de lois et de conventions collectives. Alors que la terminologie des objectifs, initiatives et indicateurs de rendement chevauche les notions de formation, évaluation et promotion, par exemple, les lois et règlements régissant les relations entre employeur et employés ne procèdent pas du ministre. Enfin, la séparation des obligations redditionnelles est encore compliquée par le fait que les sous-ministres sont aussi comptables du respect par leur ministère des contraintes légales touchant la dépense de fonds publics qui sont énoncées dans la Loi.

Il va sans dire que ces trois obligations redditionnelles différentes, que l'on peut qualifier respectivement de politique, administrative et légale, sont imbriquées dans la pratique. Cependant, elles peuvent aussi être séparées, pas seulement aux fins de l'analyse mais aussi de la définition de la nature précise des responsabilités mises en jeu. Ce n'est que lorsque les responsabilités sont précisément définies que l'on peut voir clairement pourquoi les responsabilités légales doivent être isolées les unes des autres. Ce problème transparait dans le passage suivant du document de discussion publié par le Conseil du Trésor :

... il faut établir un cadre de conformité de portée générale pour renforcer les valeurs de la fonction publique, récompenser l'excellent rendement et prévoir des conséquences claires en cas de rendement insuffisant ou de non-conformité. De nombreuses conséquences et sanctions sont déjà prévues à l'égard des personnes : pour encourager l'excellence, mentionnons la rémunération au rendement, les promotions et les primes de reconnaissance; dans les cas de non-conformité, les différents moyens sont les avertissements écrits, la suspension, la rétrogradation ou le renvoi ainsi que, dans les rares cas où une telle mesure serait requise, l'application de sanctions pénales. Toutefois, les gestionnaires n'ont pas toujours un soutien adéquat pour utiliser ces outils; lorsqu'ils les utilisent, ce n'est pas toujours de manière uniforme, et les résultats de leur utilisation ne sont pas toujours transparents ou ne sont pas diffusés à grande échelle. Cette situation a fait naître l'impression qu'il n'y a aucune conséquence à craindre pour la mauvaise conduite ou la mauvaise gestion⁷³.

Cela donne à entendre que la performance, l'inconduite et le comportement criminel sont des éléments d'un même continuum, plutôt que des catégories distinctes. L'idée que le refus d'une promotion, un avertissement écrit et des poursuites pénales représentent trois étapes d'un même cheminement occulte la différence réelle entre divers

niveaux de rendement, la non-exécution de directives et lignes directrices et le comportement criminel. On est fondé à tenir pour acquis que tous les fonctionnaires vont obéir à la loi; on ne peut pas tenir pour acquis que tous les fonctionnaires vont avoir le même niveau de rendement. Les primes de rendement et les promotions ne récompensent pas l'obéissance à la loi ni le fait de réaliser les objectifs du gouvernement sans enfreindre la loi. S'il est vrai qu'une série de sanctions est disponible pour punir les actes fautifs, ces sanctions ne peuvent être imposées qu'après un verdict de culpabilité. Elles n'ont pas leur contrepartie positive et sont par nature rétroactives. En estompant la différence entre le rendement au travail, l'inconduite et le comportement criminel, un « cadre de conformité » transmet le message qu'enfreindre la loi n'est guère plus qu'un mauvais rendement ou une autre forme d'inconduite.

La différence entre faire son travail et obéir à la loi est plus visible dans le secteur privé, car il y a une distinction institutionnelle claire entre l'employeur et le système judiciaire. Dans le secteur privé, la relation entre une société, par exemple, et le système juridique est complexe, mais la différence fondamentale entre les deux n'est jamais sujette à doute. En revanche, dans le secteur public, cette différence n'est pas claire car l'employeur est aussi responsable de l'administration du système juridique. Le gouvernement n'est pas seulement un prestataire de services, il est aussi une autorité réglementaire. En outre, s'il est possible de débattre des mérites respectifs de la prestation de services publique et privée, la privatisation de la compétence législative signifierait la fin du droit. De fait, c'est l'essence même de la fonction législative et de la gouvernance démocratiques modernes que les lois procèdent de la volonté du peuple et que le gouvernement se fasse au nom du peuple. Ces fonctions ne peuvent être privatisées. La fonction législative et la fonction réglementaire consistent à dessiner des limites et de ce fait cohabitent mal avec des concepts de gestion dérivés

d'idéaux entrepreneuriaux consistant à faire reculer les limites à la poursuite du profit. La distinction entre prestation des services, qui peut être définie assez largement, et la réglementation, qui peut être définie au sens étroit comme le pouvoir légal d'imposer des sanctions, reflète la différence entre l'État comme employeur et l'État comme procureur. Puisque la fonction de poursuite n'a pas de véritable équivalent dans le secteur privé, il importe de préserver la distinction lorsqu'on parle de l'État-patron. Les employeurs privés peuvent évaluer et sanctionner leurs employés, ils ne peuvent les poursuivre sans le secours de l'État.

Des notions telles que sanctions disciplinaires et inconduites sont ambiguës dans la mesure où elles semblent enjamber deux conceptions de l'obéissance, à savoir l'exécution d'ordres et de directives, d'une part, et le respect de la loi, d'autre part. Il est approprié d'associer des notions telles que le rendement et l'excellence à la première conception de l'obéissance, mais totalement inapproprié de les combiner avec la seconde. Encore une fois, l'obéissance à la loi est une condition préalable du rendement, et non une mesure de celui-ci. La structure légale d'une charge publique procède de la constitution et des diverses lois promulguées en conformité de celle-ci. La primauté du droit signifie que la charge définit les pouvoirs de son titulaire dans la mesure où ces pouvoirs dérivent d'une source légale, une source externe au titulaire de la charge. Toute autorité exercée par le titulaire lui est déléguée par quelqu'un d'autre et le titulaire est toujours comptable envers cet autre pour l'exercice du pouvoir délégué. Le rendement, au contraire, est une mesure de la capacité du titulaire à remplir les exigences de sa charge dans le respect des limites légales. Parmi les critères de rendement peuvent figurer la capacité d'assumer la responsabilité de mener à bien les tâches confiées et d'exercer les pouvoirs délégués.

Il existe, par conséquent, deux façons sensiblement distinctes dont un titulaire de charge publique peut faillir. Il peut soit s'avérer incapable de remplir les exigences de sa charge pour diverses raisons, ces raisons

étant à juste titre le sujet de la gestion des ressources humaines. Le bon administrateur place les personnes voulues aux postes voulus et coordonne leurs activités de telle manière que les objectifs du ministère sont réalisés de manière efficace et efficiente. Les personnes qui ne remplissent pas les exigences de leur charge peuvent faire l'objet d'une mauvaise évaluation, d'une rétrogradation ou même du congédiement. Alors que l'employeur est tenu de veiller, lorsqu'il prend ces mesures, à respecter les diverses contraintes légales régissant les relations entre employeur et employés, rien de cela ne met en jeu des infractions à des règlements ou des lois de la part de l'employé. De tels actes appartiennent à une catégorie entièrement différente et relèvent d'une partie différente du système juridique.

Cette différence catégorique se trouve elle aussi dissoute dans un « continuum » dans un rapport du Conseil du Trésor au Parlement, intitulé *La Loi sur la gestion des finances publiques : Pour réagir face à la non-conformité*. En réponse à la question de savoir « Qu'est-ce qu'une mauvaise gestion? », le texte répond ceci :

... la mauvaise gestion peut s'appliquer à un ensemble d'actes allant de la simple erreur dans l'exercice d'une fonction administrative à l'infraction délibérée à des lois pertinentes et des politiques connexes. Elle peut parfois prendre la forme d'un acte criminel comme le vol, la fraude, un abus de confiance et une conspiration⁷⁴.

L'idée qu'une « simple erreur » puisse appartenir au même « ensemble d'actes » que le « vol » ou la « fraude » revient à occulter non seulement la différence entre les lois et les politiques, mais aussi la différence entre des catégories aussi fondamentalement distinctes que l'incompétence et la criminalité, et la responsabilité civile et pénale. Ceux qui sont incapables de suivre des directives ou de remplir les tâches qui leur sont attribuées ne sont pas des criminels, ils sont soit insuffisamment qualifiés soit incompétents. Ceux qui remplissent les objectifs qui leur sont

fixés en recourant à la fraude ou à l'abus de confiance sont des criminels, qu'ils soient compétents ou non.

Dans le rapport du Conseil du Trésor au Parlement cité ci-dessus, le passage suivant traite de la « bonne gestion » dans la fonction publique :

La « bonne gestion » ne se résume pas à l'application d'une série de règles et d'instruments juridiques et la « mauvaise gestion » ne peut être simplement définie comme le non-respect des règles de gestion. Il n'y a pas d'instrument unique pour guider les gestionnaires. Les règles et les principes qu'ils doivent observer proviennent de diverses lois, de divers règlements d'application et, tel que décrit ci-dessus, de nombreuses politiques et directives applicables à l'administration interne du gouvernement.

Une bonne gestion du secteur public nécessite un bon jugement, c'est-à-dire bien enraciné dans l'éthique, les valeurs et les principes, et le *désir de défendre la primauté du droit et l'intérêt public*. Les règles, qu'elles se présentent sous forme de règlements, de politiques, de lignes directrices ou de directives, devraient être comprises et respectées. *Le respect des règles n'exclut pas toutefois la possibilité de les modifier pour améliorer l'exécution des programmes ou d'en créer de nouvelles qui respectent les valeurs fondamentales*⁷⁵. [Souligné par l'auteur]

Le mot « règles » dans le passage précédent cache une différence essentielle entre les lois et règlements, d'une part, et les lignes directrices, politiques et directives, d'autre part. La primauté du droit et l'intérêt public sont les fondements de toute l'entreprise de gestion du secteur public. Ils ne sont pas des sujets de jugement de la part des administrateurs du secteur public, ils sont les attributs intrinsèques qui différencient la gestion du secteur public et celle du secteur privé.

Alors que le secteur public et le secteur privé sont tous deux astreints au droit, l'attitude à l'égard du respect des lois ne sera probablement

pas la même dans les deux cadres. À l'intérieur du secteur privé, il n'est pas rare de rencontrer de l'antagonisme vis-à-vis de l'autorité réglementaire parce qu'on y considère que les lourdeurs bureaucratiques font obstacle à l'esprit d'entreprise et à la réalisation de profits. Ainsi que le fait remarquer le président du Conseil du Trésor :

Bien que nombre des défis . . . en matière de gestion soient les mêmes que ceux du secteur privé, une approche différente est de rigueur dans son cas. Tout en comprenant l'importance d'une gestion efficiente et de l'optimisation des ressources, le gouvernement n'a pas pour objectif de réaliser des bénéfices⁷⁶.

On ne saurait exagérer l'importance de cette différence. En outre, cette dernière ne tient pas seulement au fait que le gouvernement n'est pas animé par le motif du profit. Le seul fait, incontournable, que le secteur public englobe le rôle de réglementation empêche d'importer en bloc dans le service public les méthodes de travail du secteur privé. Le même constat a été formulé par Ronald Moe et Robert Gilmour en rapport avec le fondement juridique de l'administration publique :

[Traduction]

La caractéristique distinctive de l'administration publique, comparée à la gestion privée, réside dans le fait que les actes des fonctionnaires doivent être fondés sur le droit public, et non les intérêts pécuniaires des entrepreneurs privés ou les obligations fiduciaires des gestionnaires de société⁷⁷. [Souligné dans le texte original]

Pour illustrer la différence culturelle entre la fonction publique et le secteur privé, Moe et Gilmour citent maints exemples de PDG d'entreprises que l'on a :

[Traduction]

fait venir pour « réinventer » ou « restructurer » de fond en comble tel programme ou tel organisme à la manière du secteur privé et qui

ont eu un choc en découvrant qu'il leur fallait méticuleusement obéir aux lois et règlements et rendre compte au Congrès de leurs actes⁷⁸.

Les auteurs décrivaient certes là le problème de l'introduction de techniques de gestion privée dans le secteur public aux États-Unis, mais le principe est exactement le même au Canada.

Cette connexion entre la sphère légale et la sphère politique est au cœur même d'un système de gouvernement démocratique soumis à la primauté du droit. Les deux sont nécessairement liés car ce n'est que si l'exécutif remplit son obligation constitutionnelle d'informer le Parlement de ses activités que le Parlement, et le peuple, pourront tenir politiquement responsable le gouvernement, qui contrôle l'exécutif. La responsabilité politique ne signifie pas tant agir conformément à la loi, elle présuppose plutôt que le gouvernement remplit ses obligations juridiques, tant constitutionnelles que légales. Pour cette raison, on ne peut simplement englober la notion de responsabilité juridique dans la rubrique générale de la responsabilité ministérielle si cette dernière notion est appréhendée selon un sens exclusivement politique. C'est pourquoi il est juste de dire que le sous-ministre n'est pas politiquement comptable envers le Parlement et faux de dire que le sous-ministre n'est pas légalement comptable envers le Parlement.

On a pu dire que « le corpus des lois, que la plupart des fonctionnaires ont pour pratique habituelle de respecter, est un instrument de contrôle de leur comportement, mais non de leur reddition de comptes »⁷⁹. Dans cette perspective, « la responsabilité juridique . . . se limite à cette partie du droit qui impose des procédures d'exécution ». La distinction entre contrôle et exécution est importante s'agissant de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, car le but premier de celle-ci est de contrôler et ainsi de contraindre à l'exécution. Autrement dit, à titre d'instrument de contrôle, la Loi vise à faire de la reddition de comptes une « pratique habituelle » pour ceux qui manient les fonds publics, tout en étant aussi un instrument d'exécution en rendant les fonctionnaires comptables

de l'abus de leurs responsabilités ou de leur omission à rendre compte. Les spécialistes de la politique réglementaire établissent une distinction entre deux modèles de contrôle et exécution, « les systèmes de conformité » et les « systèmes de dissuasion ». Alors que l'objectif ultime de chaque système est le même, à savoir assurer que les règles applicables sont bien respectées, les moyens mis en œuvre pour cela diffèrent, et, de fait, certains disent même que les objectifs sont différents⁸⁰. L'importante différence dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* entre les articles qui traitent de la « gestion des ressources humaines » et ceux qui traite de la « responsabilité civile » recoupe la distinction entre les modèles de conformité et les modèles de dissuasion, respectivement. Par exemple, le système de gestion des ressources humaines des articles 11 à 13 vise principalement à assurer la conformité, alors que la Partie IX de la Loi est plus clairement centrée sur l'objectif de la dissuasion.

Albert J. Reiss décrit de la manière suivante la distinction entre ces deux formes de mise à exécution de la loi :

[Traduction]

L'objectif principal d'un système de conformité est d'assurer le respect de la loi par des mesures de prévention des violations, sans la nécessité de détecter, poursuivre et pénaliser les contrevenants. Le principal objectif d'un système de dissuasion est d'assurer la conformité en détectant les violations de la loi, identifiant les responsables et sanctionnant les coupables, de manière à prévenir les violations futures, soit de la part de ceux qui sont sanctionnés soit de la part de ceux qui commettraient des violations si les contrevenants n'étaient pas punis⁸¹.

Reiss, comme beaucoup d'autres spécialistes de la politique réglementaire, traitait là du problème de la réglementation gouvernementale d'acteurs non gouvernementaux. Mais au cours des 20 dernières années, on a assisté à une croissance explosive de ce que l'on appelle la « réglementation interne à l'État ». Le mouvement de

« réinvention de l'État », largement associé aux travaux de David Osborne et Ted Gaebler⁸², a eu pour effet apparemment paradoxal d'accroître sensiblement le nombre de structures réglementaires au sein de l'administration elle-même⁸³. L'une des raisons majeures en a été la multiplication d'organisations qui enjambent la ligne de partage entre secteur public et secteur privé. Alors qu'il est toujours possible d'établir une distinction entre les acteurs publics et privés à chaque extrémité du spectre, la zone intermédiaire est devenue de plus en plus floue avec la création d'un grand nombre d'entités que l'on ne peut facilement ranger dans la catégorie publique ou privée. Tout cela est rendu encore plus confus par le fait que les termes « privé » et « public » ne sont souvent guère plus que des mots codes substitués à « lucratif » et « non lucratif », respectivement.

Les modèles de conformité et de dissuasion peuvent être appliqués, avec les ajustements appropriés, aussi bien à la réglementation des acteurs publics que des acteurs privés et des organisations et organismes qui se situent quelque part entre les deux. Le problème de la réglementation des acteurs publics, « la réglementation interne à l'État », a été analysé par Christopher Hood et d'autres qui ont engendré la notion provocante d'un « État réglementaire à l'intérieur de l'État ». Selon Hood et coll., la réglementation interne

[Traduction]

peut être définie comme l'ensemble des moyens par lesquels les activités des administrations publiques sont soumises à l'influence d'autres organes publics qui viennent s'intercaler entre les mécanismes de contrôle constitutionnel orthodoxes . . . (les tribunaux et les élus), qui sont indépendants de la ligne de commandement directe et investis d'une certaine autorité sur ceux placés sous leur tutelle⁸⁴.

Les auteurs considèrent qu'une telle réglementation est devenue nécessaire par suite de la perte de ce que Hecllo et Wildavsky ont

appelé la « vie de village » de la haute fonction publique⁸⁵. Dans leur analyse de cette ancienne culture de « mutualité », les auteurs signalent qu'il n'existait au Royaume-Uni « traditionnellement pas de loi sur la fonction publique », laquelle était essentiellement réglementée en vertu du pouvoir de prérogative de la Couronne⁸⁶. Selon cette optique, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, comme ses prédécesseurs, peut être conçue comme l'instrument par lequel l'assemblée législative remplit son obligation constitutionnelle de superviser les dépenses de fonds publics, en autorisant la Couronne à exercer le pouvoir de réglementation qui est utilisé au Royaume-Uni sans l'aide d'une loi⁸⁷. Ce pouvoir n'est plus une affaire de prérogative de la Couronne, c'est une obligation qui lui est imposée par l'assemblée législative.

7 Conclusion

Bien que la *Loi sur la gestion des finances publiques* ne soit pas exemplaire de ce que Hood entend par « réglementation interne à l'État », elle traite du même problème en ce sens qu'elle crée le cadre à l'intérieur duquel l'exécutif est investi de l'autorité légale de réglementer ses propres affaires. Cela dit, elle confère au Conseil du Trésor et aux sous-ministres des tâches très similaires à celle d'une réglementation intragouvernementale. Cependant, comme toutes les autres autorités légales, celle-ci comporte l'obligation de rendre compte de son exercice. Cette obligation prend plutôt la forme de « mécanismes de contrôle constitutionnel orthodoxes ». La Loi est un instrument statutaire qui vise, conformément à la Constitution, à assujettir l'exécutif au contrôle du législatif pour ce qui est des finances. Pour cela, elle établit à la fois des systèmes de conformité et des systèmes de dissuasion. De fait, l'une des caractéristiques les plus frappantes de la *Loi sur la gestion des finances publiques* est la différence entre les pénalités prévues à l'article 80 (dissuasion) et le libellé des lignes directrices et des politiques touchant les sanctions disciplinaires et l'inconduite (conformité).

Comme on l'a vu plus haut, la *Loi sur la gestion des finances publiques* s'applique à trois grandes catégories de personnes. En gros, ces groupes

sont les membres de l'administration publique, les dirigeants et employés des sociétés d'État, et enfin tous ceux qui travaillent pour le gouvernement selon diverses ententes contractuelles. La Partie IX de la Loi indique les peines encourues par ceux qui violent la Loi ou se livrent à diverses formes de corruption, infractions similaires à celles que l'on trouve dans le *Code criminel*⁸⁸. La vaste portée de cet article est mise en évidence par le paragraphe (e), par exemple, la seule infraction qui n'a pas son homologue direct dans le *Code criminel*. L'article stipule :

- 80) Commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, une amende maximale de 5 000 \$ et un emprisonnement maximal de cinq ans le percepteur, gestionnaire ou ordonnateur de fonds publics qui, selon le cas :
- e) ayant connaissance soit d'une violation de la présente loi ou de ses règlements ou d'une loi fiscale quelconque, soit d'une fraude commise au détriment de Sa Majesté dans le cadre de la présente loi ou de ses règlements ou d'une loi fiscale fédérale, ne la signale pas par écrit à un supérieur;

La Loi érige ainsi en infraction grave le fait de passer sous silence une infraction à la Loi. Les peines prescrites sont extraordinairement plus lourdes que les sanctions dont sont assorties les infractions disciplinaires. Alors que l'article 80 s'applique aux membres de tous ces groupes, d'autres articles de la Loi ont une application beaucoup plus restreinte puisqu'ils ne concernent que les membres de la fonction publique ou de sociétés d'État. Néanmoins, comme l'indique la présence de l'article 80, les principes fondamentaux restent les mêmes dans tous les cas. Si le but premier de la Loi est d'assurer la reddition de comptes, alors elle-même, et aussi tout règlement, directive ou ligne directrice émis sous son régime, doit spécifier l'obligation de rendre compte et celle d'exiger des comptes. Comme nous l'avons fait valoir plus haut, la seconde obligation est au moins aussi importante que la première. Puisque la portée de la Loi est telle qu'elle couvre toutes les transactions possibles mettant en jeu des fonds publics, il est indispensable que tous

ceux qui manient les fonds sachent qu'ils ont l'obligation légalement contraignante d'en rendre compte. Étant donné la remarque citée plus haut de Norman Ward concernant la « lucidité » de la Loi, les propos suivants tenus devant la Commission par l'honorable Ralph Goodale sont particulièrement intéressants. En réponse à une question de M. Fournier concernant d'éventuelles violations de la Loi, M. Goodale a déclaré :

Des mesures disciplinaires ont finalement été prises, mais je dois vous dire, maître Fournier, que j'ai trouvé la *Loi sur la gestion des finances publiques* exaspérante. Elle définit les responsabilités dont les hauts fonctionnaires doivent s'acquitter et décrit une panoplie de sanctions pouvant être en fait imposées en cas de manquements à ces devoirs et responsabilités.

Mais les procédures d'application des mesures disciplinaires en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* sont presque incompréhensibles. Donc, je ne crois pas honnêtement que cette loi soit aussi efficace qu'elle pourrait l'être⁸⁹.

Dans son rapport récent, la *Loi sur la gestion des finances publiques : Pour réagir face à la non-conformité*, le Secrétariat du Conseil du Trésor semble d'accord avec M. Ward et avec M. Goodale. En effet, dans la conclusion de ce rapport, on lit :

Les principes qui sous-tendent les cadres législatif et administratif sont sains. La difficulté est causée par l'accumulation des règles et des politiques, etc. Cette complexité contribue à la confusion et aux erreurs⁹⁰.

Étant donné que les recommandations de ce rapport ont été incorporées au document *L'amélioration de la gestion au sein du gouvernement du Canada*, il n'est pas surprenant de voir dans le paragraphe suivant une définition de la « mauvaise gestion » qui place les erreurs et fautes dans un continuum avec le vol et la fraude. Il est dans la nature même du vol

et de la fraude d'être intentionnels alors que les erreurs ne le sont pas. Cette différence est reflétée dans la Loi par la séparation des articles traitant de la gestion des ressources humaines de ceux portant sur la responsabilité civile et criminelle.

En 2003, les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* relative à la gestion des ressources humaines ont été considérablement remaniées par la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, des changements ayant pris effet le 1^{er} avril 2005. Les pouvoirs en la matière du Conseil du Trésor sont définis ainsi dans les nouveaux alinéas 11.1(1)f) et h) :

- f) élaborer des lignes directrices ou des directives sur l'exercice des pouvoirs conférés par la présente loi aux administrateurs généraux de l'administration publique centrale, ainsi que les rapports que ceux-ci doivent préparer sur l'exercice de ces pouvoirs;
- h) élaborer des lignes directrices ou des directives concernant la communication par les personnes employées dans la fonction publique de renseignements sur les actes fautifs commis au sein de celle-ci et la protection de ces personnes contre les représailles lorsqu'elles communiquent ces renseignements conformément à ces lignes directrices ou directives;

Le paragraphe 12(1) de la Loi définit les pouvoirs attribués aux administrateurs généraux, dont le plus important, aux fins qui nous occupent, est celui énoncé à l'alinéa c) :

- c) établir des normes de discipline et prescrire des mesures disciplinaires, y compris le licenciement, la suspension, la rétrogradation à un poste situé dans une échelle de traitement comportant un plafond inférieur et les sanctions pécuniaires;

Le paragraphe 12.2(1) autorise l'administrateur général à déléguer « telles de ces attributions en matière de gestion des ressources humaines », alors que le paragraphe 2 autorise quiconque à qui ces pouvoirs et fonctions ont

été délégués de les subdéléguer à son tour à « toute autre personne ». Du moins en principe, le pouvoir « d'établir des normes de discipline et prescrire des mesures disciplinaires » pourrait être délégué à quiconque, tout comme celui de faire respecter ces normes et d'imposer des sanctions.

Suite à l'entrée en vigueur des modifications apportées à la Loi en avril de cette année, le Conseil du Trésor a exercé le pouvoir discrétionnaire lui revenant en vertu de l'alinéa 11.1(1)*f*) en prescrivant des *Lignes directrices concernant la discipline* en remplacement de celles qu'avait émises le Conseil du Trésor en vertu de l'alinéa 11(2)*f*) de la version antérieure de la Loi. Il est précisé ce qui suit sous la rubrique « Objet » des nouvelles lignes directrices :

La discipline revêt un caractère correctif plutôt que punitif, et elle a pour objet d'amener les fonctionnaires à accepter les règles et les normes de conduite jugées souhaitables ou nécessaires pour atteindre les buts et les objectifs de l'organisation⁹¹.

Le lecteur relève ici une différence subtile mais importante par rapport au libellé de la version antérieure, que voici :

Les mesures de discipline correctives ont pour objet d'amener les fonctionnaires à accepter les règles et les normes de conduite qu'il est souhaitable ou nécessaire de respecter pour atteindre les buts et objectifs de l'organisation⁹².

Les deux versions de l'énoncé de l'objet des lignes directrices inscrivent clairement les mesures disciplinaires davantage dans le modèle de conformité que dans le modèle de dissuasion. Cependant, le remplacement des termes « mesures disciplinaires correctives » par la formule « la discipline revêt un caractère correctif plutôt que punitif » constitue un changement subtil mais important dans l'idée maîtresse. La mention des « buts et objectifs de l'organisation » dans les deux

versions des lignes directrices est importante car l'organisation en question est chargée de mettre en œuvre des initiatives publiques avec les deniers publics. La poursuite de ces buts et objectifs est contenue non seulement par les limites imposées par le pouvoir légal de dépenser, mais également par l'obligation constitutionnelle de rendre compte de telles dépenses. Dans ce contexte, les mots « amener les fonctionnaires à accepter les règles et les normes de conduite » tendent à masquer le fait que les postes qu'occupent ces employés sont eux-mêmes assujettis à des règles. Celles-ci, qui font partie de la définition même du poste, ont pour objet de contenir le comportement de son occupant. Veiller à ce que les occupants des différents postes respectent les règles les régissant est un des volets de la responsabilité ministérielle.

On peut conclure, sur la base de ce qui précède, que le contenu juridique de la responsabilité ministérielle au Canada dépasse l'obligation pour les ministres d'obéir à la loi et d'exercer leur pouvoir conformément aux textes pour englober aussi l'obligation constitutionnelle d'administrer leur ministère, que ce soit personnellement, collectivement ou par le biais de pouvoirs délégués, en conformité des articles 53 et 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Alors que les politiques gouvernementales renvoient au fondement juridique de la responsabilité ministérielle, celui-ci est souvent voilé par des références à son contenu conventionnel ou politique. Il serait excessif de prétendre que l'on peut clairement et dans tous les cas séparer le conventionnel et le politique du juridique. Néanmoins, on peut argüer que même l'octroi de pouvoirs le plus largement défini englobe toujours l'obligation non discrétionnaire de rendre des comptes. L'obligation de rendre des comptes est inscrite dans la Constitution, tout comme celle d'exiger des comptes.

Il est vrai que la loi peut être invoquée pour imposer la reddition de comptes par l'exécutif et protéger aussi les fonctionnaires qui contestent la vérité des comptes rendus. Cependant, les ordonnances judiciaires,

les demandes de contrôle judiciaire et les poursuites pénales ne sont la façon ni la plus efficace ni la plus efficiente d'obtenir la reddition de comptes par l'exécutif, encore que tous ces outils soient nécessaires lorsqu'il existe des motifs de croire que l'exécutif a enfreint ses obligations légales. L'objectif de la reddition de comptes est le plus facilement atteint lorsqu'il existe des lois, règlements et lignes directrices clairs qui énoncent les fondements juridiques des obligations des fonctionnaires, car c'est le fondement juridique de leur pouvoir qui les distingue des acteurs du secteur privé.

Notes en fin de texte

-
- ¹ Ce lien est mis en évidence par la phrase bien connue du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui dit que le Canada aura « une constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni ».
- ² Walter Bagehot. *The English Constitution*, 11.
- ³ Brian Harrison. *The Transformation of British Politics, 1860-1995*, 44.
- ⁴ En spécifiant que « la Constitution du Canada est la loi suprême du Canada », l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982* rend explicite la conséquence d'une Constitution écrite, une conséquence qui était restée implicite depuis 1867.
- ⁵ Il est significatif que dans son premier jugement mettant en jeu la Charte, *Law Society of Upper Canada c. Skapinker* [1984] 1 R.C.S. 357, la Cour suprême ait cité *Marbury v. Madison* (1803), 5 U.S. (1 Cranch), l'arrêt bien connu de la Cour suprême des États-Unis qui affirmait que le contrôle judiciaire des lois est la conséquence d'une Constitution écrite.
- ⁶ *Thorson c. Procureur général du Canada* [1975] 1 R.C.S. 138, à 151.
- ⁷ [1985] 2 R.C.S. 455, par. 39.
- ⁸ [1991] 2 R.C.S. 525, à 547.
- ⁹ [1999] 3 R.C.S. 199, J. Major, pour la Cour, par. 54
- ¹⁰ Cité par sir Stephen Sedley. « The Constitution in the Twenty-First Century », dans Rt Hon Lord Nolan et sir Stephen Sedley, *The Making and Remaking of the British Constitution*, 82.
- ¹¹ Sedley, *op. cit.*, p. 83-84.
- ¹² *La responsabilité constitutionnelle*, http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=E&doc=constitution/ch01_e.htm
- ¹³ A.V. Dicey. *Introduction to the Law of the Constitution*, p. 325.
- ¹⁴ Le gouvernement du Canada reconnaît clairement que « la responsabilité ministérielle au Canada, dans le système parlementaire britannique, est fondée sur la responsabilité individuelle et collective des ministres envers le Parlement ». M. Sylvain Lussier, Observations orales du procureur général du Canada, 17 juin 2005. 25664:16-18.
- ¹⁵ *La responsabilité constitutionnelle*.
- ¹⁶ Dans Nolan, Rt Hon Lord et Sir Stephen Sedley. *The Making and Remaking of the British Constitution*, p. 106.
- ¹⁷ Eugene A. Forsey. *The Courts and The Conventions of the Constitution*, p. 12.
- ¹⁸ *Ibid.*
- ¹⁹ Adams argüait que la forme première de la responsabilité ministérielle obligeait le monarque à rendre compte par l'intermédiaire des ministres comme moyen d'assujettir la Couronne à la règle de droit. La forme ultérieure, moderne, assujettissait les ministres et la Couronne au nouveau souverain, le Parlement. George Burton Adams. *Magna Carta and the Responsible Ministry*, p. 760.
- ²⁰ Au Royaume-Uni, la Government Legal Services Branch publie « A Guide to Judicial Review for UK Government Administrators » intitulé *The Judge Over Your Shoulder*. Son but est de « familiariser les administrateurs à tous les niveaux avec l'état actuel du droit et souligner les principes de bonne administration que les tribunaux attendent de nous ».

- ²¹ Adam Tomkins. *Public Law*, p. 33-34.
- ²² *Renvoi relatif à la sécession du Québec* [1998] 2 R.C.S. 217, p. 247-248.
- ²³ *Edwards c. VG Canada* [1930] A11 E.R.Rep 571, p. 577
- ²⁴ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 et 31 Victoria, c. 3. (R.-U.).
- ²⁵ *Succession Eurig (Re)* [1998] 2 R.C.S. 565, J. Major., par. 34. L'interprétation du juge Major de l'article 53 a été confirmée par deux jugements unanimes ultérieurs. Voir *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority* [1999] 3 R.C.S. 134, J. Gonthier, par. 19; *Ontario English Catholic Teachers' Assn. c. Ontario (Procureur général)* [2001] 1 R.C.S. 470, J. Iacobucci., par. 71.
- ²⁶ Les tribunaux ont rejeté la notion que l'article 53 n'a que pour effet de restreindre et non de contraindre.
- ²⁷ La perception de fonds pour ou à l'usage de la Couronne sous prétexte de prérogative, sans autorisation du Parlement, pour plus longtemps ou d'une manière autre que l'autorisation prévoit, est illégale. *Bill of Rights de 1689* (Eng.) 1 William & Mary art. 2, c. 2.
- ²⁸ L'article 53 n'est pas la version constitutionnelle de cette disposition du Bill of Rights anglais. Alors que d'aucuns argüent que le Bill of Rights anglais a été transposé dans la Constitution canadienne par le libellé du préambule, les tribunaux n'ont pas uniformément confirmé cette notion.
- ²⁹ *Renvoi relatif à la Loi sur la commercialisation des produits agricoles, 1970 (Canada)* [1978] 2 R.C.S., à 1229.
- ³⁰ *Renvoi relatif à la Loi sur la commercialisation des produits agricoles, 1970 (Canada)* [1978] 2 R.C.S., à 1227.
- ³¹ Note 8, *supra*.
- ³² Dans la pratique, l'observation de ce principe revêt différentes formes. Pour une analyse récente, voir Joan Small. *Money Bills and the Use of the Royal-Recommendation in Canada: Practice versus Principle*. Il faut savoir que ce document a été rédigé avant l'arrêt de la Cour dans le renvoi relatif à la *Succession Eurig*.
- ³³ *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.C., 1985, c. F — 11.
- ³⁴ Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, *Rapport final* (Rapport Glassco); Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final* (Rapport Lambert).
- ³⁵ *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, 2003, c. 22.
- ³⁶ Ward, Norman. *The Public Purse: A Study in Canadian Democracy Democracy*, p. 282.
- ³⁷ Ward, p. 212-213.
- ³⁸ Les auteurs faisaient état du témoignage de R. B. Bryce devant le Comité des comptes publics. Bryce avait déclaré que la loi « accroîtrait » ou « clarifierait » les pouvoirs du Conseil du Trésor. Dans ce contexte, le choix par les auteurs du terme « clarifier » signale bien leur opinion que les pouvoirs du Conseil du Trésor avaient déjà été sensiblement accrus par une évolution intervenue avant l'adoption de la loi. *The Biography of an Institution*, p. 226.
- ³⁹ Ward, p. 211-212.
- ⁴⁰ Ce problème n'est pas propre au Canada. Comme Vernon Bogdanor l'a dit au sujet du gouvernement britannique, « la doctrine de la centralisation gouvernementale a été épousée par toutes les administrations depuis la guerre (Seconde Guerre mondiale) ». Vernon Bogdanor. *Politics and the Constitution: Essays on British Government*, 43.
- ⁴¹ Les deux versions antérieures de la Loi comportaient quatre annexes, bien que leurs noms différaient. Dans la version de 1951, les annexes A à D étaient intitulées ministères, ministères (établissements), sociétés d'État et sociétés mandataires respectivement. La Loi de 1984 comportait les annexes I à III, la dernière divisée en deux parties. Leurs titres respectifs étaient ministères, commissions, sociétés d'État (Partie I) et sociétés d'État (Partie II).
- ⁴² L'« administration publique centrale » comprend l'approche exécutive du gouvernement au sens le plus étroit, certains diraient le véritable sens du terme. Selon lord Nolan, par exemple, la définition étroite

de la Couronne « veut que l'exécutif soit tout simplement la Couronne, représentée dans la pratique par les ministres de la Couronne, et leurs serveurs, soit la fonction publique ». *The Making and Remaking of the British Constitution*, p. 34.

⁴³ La *Loi sur la modernisation de la fonction publique* a remplacé, dans le texte anglais, « public service of Canada » et « Public Service » par les expressions « federal public administration » et « public service », respectivement. Ces changements sont considérés comme une modification de nature terminologique uniquement « qui n'a pas pour effet d'édicter un texte de droit nouveau ». *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, 2003, c. 22, art. 226.

⁴⁴ D'importantes modifications à cette partie de la Loi ont pris effet le 1^{er} avril 2005. Nous verrons plus loin dans la présente étude la portée de ces changements.

⁴⁵ Cela ouvre également la possibilité que des procédures multiples soient engagées contre la même personne. Pour une analyse de ce problème dans un contexte différent mais à bien des égards similaire, voir Caroline Murdoch et Joan Brockman. *Who's On First? Disciplinary Proceedings by Self-Regulating Professions and other Agencies for 'Criminal' Behaviour*.

⁴⁶ Gerald E. Caiden. « The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials », dans *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*, p. 25.

⁴⁷ Richard Mulgan. 'Accountability': *An Ever-Expanding Concept*, p. 555.

⁴⁸ Barbara S. Romzek & Melvin J. Dubnick. *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*.

⁴⁹ Ezekiel J. Emanuel et Linda L. Emanuel. *What Is Accountability in Health Care?*

⁵⁰ Dans *Canada (vérificateur général) c. Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, où le vérificateur général tentait d'obtenir accès à des documents protégés par le secret du Cabinet, la Cour suprême a refusé d'élargir les pouvoirs statutaires du vérificateur général au-delà de ceux expressément prévus dans la *Loi sur le vérificateur général*. Écrivant au nom de la Cour, le juge en chef Dickson a fait observer (p. 109) qu'il appartient au Cabinet et non aux tribunaux de décider de l'opportunité d'accroître le mandat du vérificateur général.

⁵¹ *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, par. 142; *Renvoi : Droits linguistiques du Manitoba*, [1985] 1 R.C.S., 721, à 748; *British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.* [2005] S.C.J. 50, par. 57.

⁵² L'observation souvent citée du juge Rand : « dans un règlement public de cette sorte, une latitude absolue ou illimitée n'existe pas » a été formulée par rapport aux actions du Premier ministre et procureur général de l'époque, Maurice Duplessis. *Roncarelli c. Duplessis*, (1959) R.C.S. 121 à 140.

⁵³ *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*.

⁵⁴ *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, 16.

⁵⁵ Alors que l'on cite couramment à cet égard le principe de Nuremberg voulant que le fait d'avoir exécuté un ordre n'absout jamais de la responsabilité légale, dans la pratique, il est souvent difficile à un employé de distinguer entre l'exercice légitime de la latitude d'un supérieur et un acte illégal. Autrement dit, il faut non seulement connaître les limites légales de sa propre charge, il faut aussi connaître les limites de ses supérieurs. Cette réserve ne s'applique pas, bien entendu, aux violations flagrantes qui étaient l'objet de ce procès.

⁵⁶ On entre là, bien sûr, dans le domaine de la dénonciation, un sujet que ne couvre pas la présente étude.

⁵⁷ En vertu de l'article 64, les comptes publics présentés chaque année à la Chambre des communes doivent comporter « l'avis du vérificateur général ».

⁵⁸ J'utilise ici le mot « idéologique » pour attirer l'attention sur ce qui semble évident mais parfois oublié dans notre ère post-idéologique, le fait que les partis politiques au Canada sont idéologiquement divers et que leur plateforme politique et leurs programmes reflètent ces diverses idéologies.

⁵⁹ Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Transcription, Volume 62 (25 janvier 2005), 10881:21 - 10882:16.

- ⁶⁰ *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*, Canada : Bureau du Conseil privé, 2004.
- ⁶¹ *Gouverner de façon responsable*, 1-2.
- ⁶² *Gouverner de façon responsable*, 2.
- ⁶³ *Gouverner de façon responsable*, 3.
- ⁶⁴ *Responsabilités des ministres et des hauts fonctionnaires*, Rapport au Parlement, 4.
- ⁶⁵ *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement*, 9.
- ⁶⁶ *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada*, 9.
- ⁶⁷ *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada*, 9-10.
- ⁶⁸ *Guide du sous-ministre*, http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=E&doc=gdm-gsm/gdm-gsm_doc_e.htm
- ⁶⁹ *Guide du sous-ministre*.
- ⁷⁰ « Une personne qui entre dans la fonction publique ou une qui y est déjà employée doit savoir, ou du moins est présumée savoir, que l'emploi dans la fonction publique comporte l'acceptation de certaines restrictions. L'une des plus importantes de ces restrictions est de faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit de critiquer le gouvernement ». *Fraser c. Commission des relations de travail dans la fonction publique*, par. 43.
- ⁷¹ « En règle générale, les fonctionnaires fédéraux doivent être loyaux envers leur employeur, le gouvernement du Canada. Ils doivent être loyaux envers le gouvernement du Canada et non envers le parti politique au pouvoir ». *Fraser*, par. 41.
- ⁷² *Renvoi relatif aux lois de l'Alberta* [1938] R.C.S. 100, aux p. 132 et 133.
- ⁷³ *L'amélioration de la gestion au sein du gouvernement du Canada*, 7.
- ⁷⁴ *La Loi sur la gestion des finances publiques : Pour réagir face à la non-conformité*, 9.
- ⁷⁵ *La Loi sur la gestion des finances publiques : Pour réagir face à la non-conformité*, 9.
- ⁷⁶ *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada*, 3.
- ⁷⁷ Ronald C. Moe et Robert S. Gilmour. « Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law », 138.
- ⁷⁸ Moe et Gilmore,
- ⁷⁹ Mulgan, 564.
- ⁸⁰ Par exemple, un modèle de conformité peut viser à réduire les sources systémiques de problèmes sans attribuer de responsabilités à des personnes en particulier, alors qu'un système de dissuasion se préoccupera davantage d'identifier et de blâmer des coupables. On peut considérer qu'une commission d'enquête, comme celle-ci, correspond au modèle de conformité alors que les poursuites civiles et pénales contre des personnes soupçonnées d'actes répréhensibles s'inscrivent dans le modèle de dissuasion.
- ⁸¹ Reiss. *Enforcing Regulation*, 25.
- ⁸² David Osborne et Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*.
- ⁸³ Pour citer un exemple, Kieran Walsh a montré que pendant une période de coupures budgétaires, le nombre d'organes réglementaires dans le National Health Service du Royaume-Uni a en fait considérablement augmenté. Walshe, Kieran. *The Rise of Regulation in the NHS*.
- ⁸⁴ Christopher Hood et coll., *Regulation inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*, 8.
- ⁸⁵ Hood. *Regulation inside Government*, 71. La phrase a aussi été appliquée à la fonction publique canadienne. Pour un exemple récent, voir Donald J. Savoie. *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, 207-208.

⁸⁶ Hood. *Regulation inside Government*, 72.

⁸⁷ Dans un mémoire présenté au Comité permanent de l'administration publique du Parlement britannique en janvier 1999, N. D. Lewis souligne la nécessité au Royaume-Uni d'une loi similaire à l'*Administrative Procedure Act* américaine. Cette loi américaine est de portée beaucoup plus large que notre *Loi sur la gestion des finances publiques*, mais elle porte aussi sur le problème de la reddition de comptes. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpubadm/209/209m113> (vérifié 08/09/2005)

⁸⁸ *Code criminel*, S.R. 1985, c. C-46, art. 119-122.

⁸⁹ Concernant d'éventuelles infractions à la Loi, M. Goodale parlait ici de l'alinéa 11(2)f) de la Loi, tel que libellé avant le 1^{er} avril 2005, car la Partie IX de la Loi, intitulée « Responsabilité civile et infractions », n'a rien à voir avec les questions disciplinaires. Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, Transcription, Volume 128 (27 mai 2005), 24116:20-24117:6.

⁹⁰ *La Loi sur la gestion des finances publiques* : Pour réagir face à la non-conformité, 49.

⁹¹ *Lignes directrices concernant la discipline*, date d'entrée en vigueur le 1^{er} avril 2005.

⁹² *Lignes directrices concernant la discipline*, version archivée.

Bibliographie

Ouvrages

- Bagehot, Walter. *The English Constitution* (Oxford : OUP, 2001 [Original, 1867]).
- Bogdanor, Vernon. *Politics and the Constitution: Essays on British Government* (Aldershot : Dartmouth, 1996).
- Butler, David, Vernon Bogdanor et Robert Summers (sous la dir. de). *The Law, Politics, and the Constitution* (Oxford : Oxford University Press, 1999).
- Day, Patricia et Rudolf Klein. *Accountabilities: Five Public Services* (Londres : Tavistock, 1987).
- Flinders, Matthew. *The Politics of Accountability in the Modern State* (Aldershot : Ashgate, 2001).
- Galligan, D.J. *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion* (Oxford : Clarendon, 1986).
- Harrison, Brian. *The Transformation of British Politics, 1860-1995* (Oxford : OUP, 1996).
- Hawkins, Keith et John M. Thomas (sous la dir. de). *Enforcing Regulation* (The Hague : Kluwer-Nijhoff, 1984).
- Hawkins, Keith et John M. Thomas (sous la dir. de). *Making Regulatory Policy* (Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1989).
- Hodgetts, J.E. & William McCloskey, Reginald Whitaker et V. Seymour Wilson. *The Biography of an Institution: The Civil Service Commission of Canada, 1908 — 1967* (Montréal : McGill-Queen's, 1972).
- Hood, Christopher et coll. *Regulation inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters* (Oxford : Oxford University Press, 1999).
- Jabbara, Joseph G. & O.P. Dwivedi (sous la dir. de). *Public Service Accountability: A Comparative Perspective* (West Hartford : Kumerian, 1988).
- Marshall, Geoffrey. *Constitutional Conventions* (Oxford : Clarendon, 1984).
- Marshall, Geoffrey (sous la dir. de). *Ministerial Responsibility* (Oxford : Oxford University Press, 1989).
- Nolan, Rt Hon Lord et Sir Stephen Sedley. *The Making and Remaking of the British Constitution* (Londres : Blackstone Press, 1997).
- Osborne, David et Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Penguin : New York, 1993).

Peters, B. Guy & Donald J. Savoie. *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms* (Montréal et Kingston : McGill Queen's, 1998).

Power, Michael. *The Audit Society: Rituals of Verification* (Oxford : Oxford University Press, 1997).

Savoie, Donald J. *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics* (Toronto : University of Toronto, 1999).

Savoie, Donald J. *Breaking the Bargain: Public servants, Ministers, and Parliament* (Toronto : University of Toronto, 2003).

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

Tomkins, Adam. *Public Law* (Oxford : Oxford University Press, 2003).

Ward, Norman. *The Public Purse: A Study in Canadian Democracy* (Toronto : University of Toronto, 1962).

White, W.L. et J.C. Strick. *Policy, Politics, and the Treasury Board in Canadian Government* (Don Mills : Science research Associates, 1970).

Woodhouse, Diana. *In Pursuit of Good Administration: Ministers, Civil Servants, and Judges* (Oxford : Clarendon, 1997).

Articles

Adams, George Burton. « Magna Carta and the Responsible Ministry », *American Historical Review* 20(4) (juillet 1915), 744-760.

Bakvis, Herman. « Prime Minister and Cabinet in Canada: An Autocracy in Need of Reform », *Revue d'études canadiennes* 35:4 (hiver 2001), 60-79.

Caiden, Gerald E. « The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials », dans Jabbara & Dwivedi, 17-38

Deutsch, John J. « Parliament and the Civil Service », *Queen's Quarterly*, 43 (1957): 565-73.

Dwivedi, O.P. « The Issue of Accountability in the Public service of Canada », dans Jabbara & Dwivedi.

Emanuel, Ezekiel J. et Linda L. Emanuel. « What Is Accountability in Health Care? », *Annals of Internal Medicine* 1996, 124:229-239.

Forsey, Eugene. « The Courts and the Conventions of the Constitution », *University of New Brunswick Law Journal* 11 (1984), 11-42.

Franks, C.E.S. « Not Anonymous: Ministerial Responsibility and the British Accounting Officers », *Administration publique du Canada* 40:4 (hiver) 1979, 633

Gagne, R.L. « Accountability and Public Administration », *Administration publique du Canada* 39:2 (été) 213-225.

Hartle, Douglas G. « The Report of the Royal Commission on Financial Management and Accountability (The Lambert Report) », *Analyse de politique* V.3 (1979), 366-382.

Hawkins, Keith et John M. Thomas. « The Enforcement Process in Regulatory Bureaucracies », dans Hawkins & Thomas, *Enforcing Regulation*.

Hawkins, Keith et John M. Thomas. « Rule Making and Discretion: Implications for Designing Regulatory Policy », dans Hawkins, Keith et John M. Thomas (sous la dir. de). *Making Regulatory Policy*, 263-280.

Hicks, Michael. « The Treasury Board of Canada and its clients : five years of change and administrative reform, 1966-71 », *Administration publique du Canada* 16:2 (été 1973), 182.

Hood, Christopher et Colin Scott. « Bureaucratic Regulation and New Public Management in the United Kingdom: Mirror-Image Developments? », (1996) *23 Journal of Law and Society*, 321-345.

Johnson, A.W. « The Treasury Board of Canada and the Machinery of Government of the 1970s », *Revue canadienne de science politique* 4:3 (sept. 1971), 346.

Kernaghan, Kenneth. « Power, Parliament and Public Servants in Canada: Ministerial Responsibility Reexamined », *Analyse de politique* V.3 (1979), 383-396.

Moe, Ronald C. et Robert S. Gilmour. « Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law », *Public Administration Review*, mars 1995, 55, 2, 135-146.

Mulgan, Richard. « 'Accountability' : An Ever-Expanding Concept », *Public Administration*, vol. 78, n° 3, 2000 (555-573).

Murdoch, Caroline et Joan Brockman. « Who's On First? Disciplinary Proceedings by Self-Regulating Professions and other Agencies for 'Criminal' Behaviour » (2001), *Saskatchewan Law Review*, 64, 29-56.

Reiss, Albert J., Jr. « Selecting Strategies of Social Control Over Organizational Life », dans Hawkins & Thomas, *Enforcing Regulation*, 23-35.

Romzek, Barbara S. & Melvin J. Dubnick. « Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy », *Public Administration Review*, mai/juin 1987, 227-238.

Scott, Colin. « Accountability in the Regulatory State », (2000), *Journal of Law and Society* 27:1, 38-60.

Small, Joan. « Money Bills and the Use of the Royal-Recommendation in Canada: practice versus Principle » (1995-1996), *27 Ottawa Law Review*, 33-58.

Sossin, Lorne et Charles W. Smith. « Hard Choices and Soft Law: Ethical Codes, Policy Guidelines and the Role of the Courts in Regulating Government » (2003), *40 Alberta Law Review*, 867-893.

Stone, Bruce. « Administrative Accountability in the 'Westminster' Democracies: Towards a New Conceptual Framework », (1995) *Governance* 8:4, p. 505-526.

Sutherland, Sharon. « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem », *Revue canadienne de science politique* 24:1 (mars 1991), p. 91-120.

Tupper, Allan. « The Contested Terrain of Canadian Public Administration in Canada's Third Century », *Revue d'études canadiennes* 35:4 (hiver 2001), 142-160.

Veilleux, Gérard et Donald J. Savoie. « Kafka's Castle : The Treasury Board of Canada Revisited », *Administration publique du Canada* 31:4 (hiver 1998), 517-538.

Walshe, Kieran. « The Rise of Regulation in the NHS », 324 *BMJ* 20, avril 2002, 967-970.

Woodhouse, Diana. « The Reconstruction of Constitutional Accountability », *Public Law* [2002], printemps, 73 - 90.

Wright, J. David. « Exposing the chameleon: Response to 'Accountability and Public Administration' », *Administration publique du Canada* 39:2 (été), 226-234.

Documents du gouvernement

Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, *Rapport final* (Ottawa, Imprimerie de la Reine, 1962) (Rapport Glassco).

Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final* (Ottawa : ministre des Approvisionnements et Services, 1979) (Le Rapport Lambert).

Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor (30 mars 2000).

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

Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires, Rapport au Parlement, Secrétariat du Conseil du Trésor (octobre 2005).

Gouverner de façon responsable : Le Guide du ministre et du ministre d'État, Bureau du Conseil privé, 2003.

La gouvernance dans la fonction publique du Canada : Obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes, Rapport du Comité permanent des comptes publics, mai 2005.

La Loi sur la gestion des finances publiques : Pour réagir face à la non-conformité, Rapport au Parlement, Secrétariat du Conseil du Trésor (octobre 2005).

L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada — Notre engagement, Document de discussion présenté par le président du Conseil du Trésor (octobre 2005).

La reddition de comptes dans le secteur public : Vers une modernisation, Document de travail préparé conjointement par le Bureau du vérificateur général du Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

La responsabilité constitutionnelle, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1993 (Réédition de la présentation de 1977 du Bureau du Conseil privé à la Commission Lambert).

Lignes directrices concernant la discipline, Secrétariat du Conseil du Trésor (2005).

Lignes directrices du Conseil du Trésor concernant la discipline — Version archivée (2003).

Un Parlement selon nos vœux : Les vues des parlementaires sur la réforme du Parlement, Bibliothèque du Parlement, décembre 2003.

Arrêts

Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée, 2005 CSC 49

Canada (vérificateur général) c. Canada (ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources) [1989] 2 R.C.S. 49

Edwards c. Procureur général du Canada [1929] All E.R. Rep. 571

Succession Eurig (Re) [1998] 2 R.C.S. 565

Law Society of Upper Canada c. Skapinker [1984] 1 R.C.S. 357

Marbury v. Madison (1803), 5 U.S. (1 Cranch)

Ontario English Catholic Teachers' Assn. c. Ontario (Procureur général) [2001] 1 R.C.S. 470

Thorson c. Procureur général du Canada [1975] 1 R.C.S. 138

Renvoi relatif aux lois de l'Alberta [1938] R.C.S. 100

Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada [1991] 2 R.S.S. 525

Renvoi : Droits linguistiques du Manitoba [1985] 1 R.C.S., 721

Renvoi relatif à la sécession du Québec [1998] 2 R.C.S. 217

Roncarelli c. Duplessis, [1959] R.C.S. 121.

Wells c. Terre-Neuve [1999] 3 R.C.S. 199

Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority [1999] 3 R.C.S. 134