

La Loi fédérale sur la responsabilité : Une bataille inutile au sujet de la responsabilité des sous-ministres

Alan Gilmore

La Loi fédérale sur la responsabilité (LFR) a reçu la sanction royale le 12 décembre 2006. Le gouvernement affirme avec insistance que la Loi renforce la reddition des comptes. L'un des principaux moyens employés pour atteindre cet objectif consiste à désigner les sous-ministres et les administrateurs généraux des organismes « administrateurs des comptes » de leur organisation. La Chambre des communes et le gouvernement se livrent actuellement une bataille au sujet du sens exact de cette désignation.

La notion d'administrateur des comptes a été empruntée du Royaume-Uni où, depuis plus d'un siècle, elle sous-tend le principe de la responsabilité ministérielle au Parlement en établissant que le chef permanent d'un ministère (l'équivalent de notre sous-ministre) est clairement responsable de l'administration.

Même si cette notion fonctionne bien au Royaume-Uni, les gouvernements canadiens, le Bureau du Conseil privé (BCP) et la plupart des sous-ministres se sont opposés à son adoption. Ils craignent qu'en adoptant l'approche britannique le Canada diminue au lieu de renforcer la responsabilité ministérielle canadienne envers le Parlement et politise les sous-ministres.

Après une longue bataille, la LFR a semblé adopter le modèle de l'administrateur des comptes. Mais comme je l'ai indiqué dans mon article intitulé *L'agent de la comptabilité: qu'en retirent donc les Canadiens?*¹, la LFR crée un administrateur des comptes dont les pouvoirs sont bien inférieurs à ceux des administrateurs des comptes britanniques. Pourtant, même le mandat limité confié aux administrateurs des comptes canadiens est contesté.

En mars 2007, le BCP a publié un document intitulé *Administrateurs des comptes : lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires*, qui affirme essentiel-

lement que la LFR n'a rien changé. En revanche, le Comité des comptes publics (CCP) de la Chambre des communes croit que la LFR a grandement modifié la responsabilité des sous-ministres.

Dans une large mesure, les divergences de vues découlent d'un malentendu entre les parties au sujet de l'obligation de l'administrateur des comptes britannique de rendre compte au Parlement, en particulier au Comité des comptes publics britannique. Les parties ne semblent pas réaliser que l'administrateur des comptes ne rend pas de comptes au Comité. Par conséquent, la terminologie de la responsabilité au Canada a été déformée et il en est découlé 30 ans de débat stérile.

La déformation de la terminologie de la responsabilité remonte au mémoire présenté par le BCP en 1977 à la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert), qui a recommandé en 1979 qu'une approche semblable à celle de l'administrateur des comptes britannique soit adoptée au Canada. Apparemment convaincu que l'administrateur des comptes britannique rendait des comptes au Parlement, le BCP a tenté d'émousser la recommandation de la Commission en faisant une distinction entre « obligation de rendre compte » et « obligation de s'expliquer », et « tenu de rendre compte au Parlement » et « comptable devant le Parlement ». Le BCP soutenait que les ministres sont tenus de **rendre compte au Parlement**, tandis que les sous-ministres sont tenus de **s'expliquer devant** des comités parlementaires. Autrement dit, les sous-ministres ne font que répondre aux questions des comités au nom des ministres afin de donner des renseignements et des explications sur des questions administratives. Ils n'expliquent pas comment ils ont exercé leurs responsabilités de plein droit.

L'adoption de cette terminologie dans le



Alan Gilmore

Alan Gilmore, a été premier directeur principal au Bureau du vérificateur général du Canada. Il possède une vaste expérience des cadres de responsabilité et de gouvernance, des programmes réglementaires, ainsi que des systèmes de contrôle de gestion. Il est professeur d'éthique en affaires publiques à l'Université Saint Paul, à Ottawa, et est conseiller-associé pour le Cercle Sussex, cabinet d'experts-conseils spécialisé en gestion et en politiques stratégiques. Les commentaires sur cet article peuvent être adressés à argilmore@rogers.com.

domaine de la responsabilité au Canada était inutile, étant donné que les administrateurs des comptes britanniques n'ont jamais rendu de comptes au Parlement britannique ou à ses comités. Si la question de la responsabilité était la principale préoccupation, il aurait suffi au BCP de déclarer que l'administrateur des comptes britannique ne rendait pas de comptes au Parlement, puis d'accepter la recommandation de la Commission Lambert à cette condition. On aurait pu ainsi éviter 30 ans de débat.

Mais il en a été autrement. Au fil des années, le débat est devenu plus obtus, quand le gouvernement, le BCP, le CCP et d'autres ont commencé à employer les mêmes termes mais en leur donnant un sens différent, ce qui entraînait des implications différentes. L'examen qui suit de l'usage de ces termes par la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (Commission Gomery), le CCP, le BCP et le gouvernement illustre l'évolution du débat. Décoder la terminologie de la responsabilité donne une idée de ce qu'il faut faire pour concilier les positions du gouvernement, du BCP et du CCP.

En février 2006, après avoir entendu des témoignages contradictoires sur qui était responsable du scandale du programme des commandites, la Commission Gomery recommandait que :

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

Pour le non-initié, cette recommandation semble claire. L'expression « rendre compte de plein droit » semble indiquer que la Commission Gomery voulait que les sous-ministres rendent compte au CCP de leurs propres responsabilités. Mais la Commission Gomery a ensuite utilisé l'expression « **devant le Comité des comptes publics** » pour décrire le statut des administrateurs des comptes comparissant à des audiences du CCP.

Que ce soit délibéré ou non, l'emploi, par la Commission Gomery, de l'expression « devant le Comité des comptes publics » envoie un message contradictoire. Tel qu'indiqué, le mot « devant » est depuis longtemps un code du BCP pour faire la distinction entre l'obligation des ministres de rendre compte au Parlement et l'obligation des sous-ministres de s'expliquer devant des comités parlementaires. Le BCP a utilisé cette terminologie pour contrer les recommandations qui, selon lui, laissaient penser que les sous-ministres devraient rendre des comptes au Parlement. Mais la Commission Gomery l'a employée pour recommander qu'ils rendent des comptes au CCP.

En mai 2005, après ses audiences sur le scandale du programme des commandites, le CCP recommandait que les sous-ministres soient désignés « agents comptables chargés de responsabilités semblables à celles qui incombent aux agents comptables en Grande-Bretagne ». Il recommandait en outre que les administrateurs des comptes « soient tenus de rendre des comptes sur leur rendement, dans l'exercice de leurs fonctions et des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi, **devant le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes** » [nous soulignons]. Comme la Commission

Gomery, le CCP semblait utiliser le terme « comptable devant » utilisé par le BCP comme un synonyme de « rendre des comptes au ».

En août 2005, le gouvernement libéral rejetait la recommandation du CCP, soutenant qu'il n'était pas nécessaire d'ajuster les responsabilités respectives des ministres et des sous-ministres parce qu'elles étaient parfaitement claires : les ministres rendent des comptes au Parlement et les sous-ministres, à leurs ministres; et lorsque les sous-ministres témoignent devant un comité parlementaire, ils le font à titre de représentant de leur ministre.

Malgré l'opposition du gouvernement au rapport du CCP, la Chambre des communes vota en sa faveur. Ce faisant, la Chambre des communes appuyait les recommandations du CCP de désigner les sous-ministres « administrateurs des comptes » assumant des responsabilités semblables à celles de leurs homologues britanniques.

En juin 2006, le CCP publiait un deuxième rapport, dans lequel il reprochait au gouvernement de ne pas avoir tenu compte de la gravité de la question ainsi que du temps et des efforts consacrés par le CCP à l'élaboration de ses recommandations. Lorsque le CCP présenta ce rapport, le gouvernement avait changé; désormais, les Conservateurs étaient au pouvoir. S'attendant peut-être à une réaction différente, le CCP déposa à nouveau son rapport de mai 2005 à la Chambre des communes et demanda que le nouveau gouvernement donne suite à toutes ses recommandations.

Le CCP a peut-être fondé ses espoirs sur le programme du Parti conservateur aux élections de 2006. Ce programme électoral affirmait :

Le scandale des commandites a été révélé par une vérification interne – vérification que les Libéraux ont essayé de passer sous silence. Sous les Libéraux, la distinction entre les ministres et les fonctionnaires non partisans est devenue floue. Il importe de rétablir des lignes de responsabilités claires.

Afin d'établir des « lignes de responsabilité claires », les Conservateurs promettaient de désigner le sous-ministre de chaque ministère ou organisme comme « agent comptable responsable ». Le sous-ministre devrait « **rendre compte**

au Parlement des dépenses et des pratiques administratives du ministère ou de l'organisme » [nous soulignons]. À noter que le programme électoral conservateur n'a pas employé le terme « comptable devant » afin d'impliquer que les sous-ministres ne feraient que répondre aux questions au nom des ministres.

En avril 2006 le gouvernement conservateur déposait la *Loi fédérale sur la responsabilité* à la Chambre des communes. Le libellé de la LFR permettait à ceux qui s'attendaient à une modification importante de l'obligation de rendre compte des sous-ministres de conclure que tel était l'objectif visé.

Mais quelques indices donnaient à penser que ce n'était peut-être pas le cas. Le paragraphe 16.4(1) de la LFR stipule que l'administrateur des comptes est **comptable devant** [nous soulignons] le comité parlementaire compétent :

- a) des mesures prises pour que les ressources du ministère soient affectées de façon à réaliser les programmes de celui-ci, en conformité avec les règles et méthodes administratives applicables;
- b) des mesures prises pour que le ministère soit doté de mécanismes de contrôle interne efficaces;
- c) de la signature des comptes qui doivent être tenus pour l'établissement des Comptes publics visés à l'article 64; et
- d) de l'exercice des autres attributions spécifiques relatives à l'administration du ministère qui lui sont conférées sous le régime d'une loi fédérale.

À noter que les rédacteurs de la loi ont utilisé l'expression « comptable devant » plutôt que « tenu de rendre compte aux » comités parlementaires.

Un autre indice de l'absence de grand changement est le fait que l'article débute par l'affirmation que la responsabilité de l'administrateur des comptes s'inscrit « dans le cadre des attributions du ministre compétent – notamment en ce qui concerne la gestion et la direction du ministère – et de son obligation de rendre compte au Parlement ». Cela implique que la disposition des lois sur les ministères qui affirme que les ministres sont responsables de la direction de leur ministère pourrait limiter la portée des fonctions de l'administrateur

des comptes et son statut lorsqu'il comparait devant un comité parlementaire.

Mais on pourrait pardonner aux députés de ne pas contester ce libellé parce que la réponse du gouvernement conservateur au rapport du CCP redéposé indiquait que les responsabilités de l'administrateur des comptes en vertu de la LFR sont essentiellement les mêmes que celles recommandées par le CCP. En outre, le gouvernement soulignait que la LFR énonçait que les sous-ministres sont tenus de « répondre aux questions relatives à leurs responsabilités administratives » et que les administrateurs des comptes comparaitraient devant les comités parlementaires et répondraient « aux questions qui leur sont soumises par les membres de ces comités concernant l'exercice des responsabilités et des fonctions visées par la Loi ».

Mais ces affirmations étaient suivies de l'avertissement que les administrateurs de comptes « n'ont **pas d'obligation redditionnelle devant le Parlement**, contrairement aux ministres, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas tenus de rendre compte au Parlement, que ce dernier ne peut les critiquer ni leur dicter des mesures particulières. Le gouvernement concluait : « La responsabilité fondamentale du ministre envers le Parlement et celle du sous-ministre envers son ministre n'ont **pas** été modifiées, mais elles ont été renforcées et formulées plus clairement dans la législation » [nous soulignons]. Les députés auraient eu besoin d'une clé pour pouvoir déchiffrer ce langage codé et pouvoir lire entre les lignes que ces paragraphes affirmaient en réalité que rien ne changerait.

La position du gouvernement est devenue claire pour le CCP quand, en mars 2007, le BCP a affiché sur son site Internet un document intitulé *Administrateurs des comptes : lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires*. Ce document a été conçu pour « aider les administrateurs des comptes à comprendre la nature de leurs responsabilités » en vertu de la LFR et leur « fournir des lignes directrices pratiques concernant leur comparution devant les comités parlementaires ». Il contient des affirmations indiquant que la LFR n'a rien changé.

Le document affirme que les dispositions sur l'administrateur des comptes ne font que codifier « une pratique de longue date selon laquelle les sous-ministres comparaissent devant les comités parlementaires ». Il analyse également en détail le sens de la distinction entre « comptable devant » et « tenu de rendre compte à ». À la lecture des lignes directrices du BCP aux administrateurs des comptes, il serait raisonnable de conclure qu'on a donné un titre erroné à la LFR. Au lieu de *Loi fédérale sur la responsabilité*, un titre plus exact aurait été *Loi fédérale sur l'obligation de s'expliquer*.

Le document fait aussi la leçon aux parlementaires en leur indiquant comment ils devraient se comporter. Il contient un chapitre intitulé « Conduite des membres des comités à l'égard des fonctionnaires », qui informe les parlementaires des limites de leurs pouvoirs et ajoute que les administrateurs des comptes devraient être traités avec respect.

Décontenancé par l'attitude du gouvernement, le CCP s'est empressé de publier son propre *Protocole pour les témoignages des administrateurs des comptes devant le Comité permanent des comptes publics*. (Avant de publier ce protocole, le CCP avait tenté en vain de discuter des ébauches de son document avec le Secrétariat du Conseil du Trésor.) D'après le CCP, la LFR prévoit que les administrateurs des comptes « répondent à titre de titulaires des responsabilités qu'ils

• PATRICK VINCENT, GESTIONNAIRE DE FONDS •

LE NIVEAU DE STRESS DE PATRICK A DIMINUÉ
CONSIDÉRABLEMENT DEPUIS QU'IL A RETENU
LES SERVICES DE WELCH POUR ADMINISTRER SON
FOND RÉGLEMENTÉ. ENFIN, IL PEUT PENDRE UNE

PAUSE-CAFÉ

DE PLUS DE 40 SECONDES.



MAINTENANT, PATRICK PEUT SE FIER À

WELCH & COMPANY,

POUR GÉRER SON FONDS RÉGLEMENTÉ

CONFIDENTIELLEMENT ET AVEC

OBJECTIVITÉ ET INDÉPENDANCE.



Welch & Company LLP

Lévesque Marchand, Chartered Accountants

613.236.9191

welchandco.ca

détiennent de plein droit devant le Comité des comptes publics ». Le protocole interprète également la LFR de manière à signifier que les ministres « peuvent donner des instructions générales dans les domaines où les administrateurs des comptes assument des responsabilités législatives, mais ils ne peuvent pas donner des instructions sur des activités précises dans ces domaines ». En outre, le protocole laisse penser que le CCP a le pouvoir d'évaluer le rendement des administrateurs des comptes.

Il est possible de concilier les positions du gouvernement et du CCP si les deux parties interprètent la notion d'administrateur des comptes telle qu'elle s'applique au Royaume-Uni et si elles font disparaître les interprétations inutiles et trompeuses qui sont entrées dans la terminologie de la responsabilité canadienne.

Le gouvernement et le CCP s'entendent déjà sur le fait que la LFR ne diminue pas la responsabilité des ministres ni leur obligation de rendre compte au Parlement. Ils s'entendent aussi sur le fait que le CCP n'examine pas le bien fondé ou les lacunes des politiques; qu'il n'a pas le pouvoir de punir les administrateurs des comptes ni de leur donner des instructions; et que les questions des comités devraient se rapporter aux responsabilités des administrateurs des comptes.

Étant donné le libellé de la LFR, le gouvernement devrait concéder que les administrateurs des comptes répondent aux questions sur leurs responsabilités de plein droit. Cette approche est conforme au libellé de la LFR, qui stipule que les administrateurs des comptes sont comptables devant les comités du Parlement de « la signature des comptes qui doivent être tenus pour l'établissement des Comptes publics » et de « l'exercice des autres attributions spécifiques relatives à l'administration du ministère qui lui sont conférées sous le régime d'une loi fédérale ».

Pour sa part, le CCP devrait souligner

qu'il est d'accord avec le gouvernement sur le fait qu'il ne faudrait pas poser aux administrateurs des comptes des questions relatives au bien fondé des politiques publiques ou à l'efficacité des programmes. Répondre à des questions dans ces domaines pourrait entraîner les administrateurs des comptes dans des débats politiques partisans. Mais cette recommandation formelle ne devrait pas empêcher les sous-ministres de répondre aux questions sur le contenu des rapports ministériels sur les plans et les priorités et des rapports ministériels sur le rendement déposés au Parlement. Tous les rapports contiennent une déclaration de la direction signée par le sous-ministre et indiquant que le sous-ministre soumet le rapport en vue de son dépôt au Parlement et que le rapport présente notamment « une information cohérente, équilibrée et exacte au Parlement ». Étant donné que cette déclaration est signée par le sous-ministre, il semblerait raisonnable que le CCP puisse poser des questions sur ces rapports et s'attendre à ce que les sous-ministres y répondent de plein droit.

Le gouvernement devrait également concéder que le CCP pourrait faire des recommandations dans les rapports à la Chambre des communes sur la manière d'améliorer les mesures prises par les administrateurs des comptes. Ce qu'il faut, c'est s'entendre sur la manière de rédiger les rapports sans impliquer que l'administrateur des comptes est tenu de rendre compte au CCP. Il devrait être possible de s'entendre sur ce point, étant donné que le CCP fait depuis des années des recommandations aux ministères dans le cadre de ses études des rapports du vérificateur général sans que cela implique que les ministères ou les ministères sont tenus de rendre compte au CCP.

En guise de deuxième étape, le BCP et le CCP devraient supprimer les parties de leurs documents qui détournent l'attention

des questions essentielles. Le BCP devrait supprimer ses leçons sur le comportement des parlementaires. En contrepartie, le protocole du CCP devrait souligner que les membres des comités ne devraient pas poser aux administrateurs des comptes des questions sur le bien fondé des politiques publiques ni se lancer dans un débat partisan.

Le CCP devrait supprimer son instruction au Conseil du Trésor de fournir au Parlement des renseignements sur l'efficacité des systèmes de gestion interne. Même si cette recommandation pourrait être utile, il aurait mieux convenu de la faire dans un rapport à la Chambre des communes plutôt que dans un protocole portant sur la comparution des administrateurs des comptes devant le CCP.

Le gouvernement, le BCP et le CCP ne devraient pas être étonnés par le désaccord actuel sur le sens de la désignation des administrateurs des comptes dans la LFR. Ce désaccord découle en grande partie d'un malentendu enraciné sur le rôle de l'administrateur des comptes britannique. Mais il est possible de concilier les positions des parties en adoptant le modèle de l'administrateur des comptes britannique tel qu'il s'applique et en se débarrassant de la terminologie confuse qui s'est développée au Canada. ■

Post-Scriptum : La Chambre des communes a, le 15 mai 2007, adopté le Protocole proposé par le Comité des comptes public. Cette adoption rend donc le Protocole exécutoire, lui donnant la force d'un Ordre de la Chambre des Communes, et ce au détriment du protocole parallèle publié par le Bureau du Conseil privé. Ce désaccord entre le Parlement et le gouvernement est loin d'être réglé.

Bibliographie

1. *Journal IGF*, automne 2006, volume 18, n° 1, p. 19-23.

suite de la page 7...

fin de mon mandat comme éditrice en chef du Journal d'IGF. Le Journal est le fruit d'un travail d'équipe, et nous cherchons sans cesse des chroniqueurs qui ont des sujets d'intérêt à communiquer à nos lec-

teurs. Je remercie sincèrement les membres du comité éditorial qui veillent à ce que les articles soient à la hauteur de vos attentes. Je vous encourage à participer au Journal, car vous aurez l'occasion d'y rencontrer un magnifique groupe de professionnels dévoués.

Lyne Gélinas, œuvrant au sein de l'IGF depuis plusieurs années, assumera la direction du journal. Son professionnalisme et son engagement à l'égard de l'IGF sont un grand atout pour le Journal.

En terminant, je vous souhaite un magnifique été et bonne lecture! ■