

---

# *La responsabilité, la reddition de comptes et l'affaire des commandites*

---

par C.E.S. Franks

*Le 10 février 2004, la vérificatrice générale, Sheila Fraser, a publié les résultats très attendus de sa vérification du programme de publicité et de commandite administré par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Elle a constaté que 100 millions de dollars avaient été versés à des agences de communications sous forme d'honoraires et de commissions et a déclaré que le programme semblait avoir été conçu pour donner des commissions à ces entreprises plutôt que pour procurer un avantage quelconque à la population canadienne. Le même jour, le premier ministre Paul Martin a institué une commission d'enquête dirigée par le juge John Gomery qui doit se pencher sur la gestion du programme de commandite. Présidé par John Williams, le Comité des comptes publics de la Chambre des communes a tenu plusieurs semaines d'audiences sur le rapport de la vérificatrice générale. L'un des derniers témoins à comparaître devant le Comité avant la dissolution du Parlement pour des élections a tenté de dégager de l'incident une leçon en matière de reddition de comptes et a suggéré des moyens susceptibles d'éviter la résurgence de tels problèmes.*

L'enquête menée par le Comité des comptes publics sur l'affaire des commandites a abouti à un constat utile, mais peut-être imprévu et inattendu. Elle a permis de mettre le doigt sur une lacune cruciale responsable de tels problèmes. En effet, pas un des nombreux témoins qui ont comparu devant le comité — anciens ministres et hauts fonctionnaires — n'a dit : « Oui, la gestion de ce programme relevait de moi et je suis donc responsable de ce qui a mal tourné. »

Nous vivons sous un régime de gouvernement responsable et, de par la Constitution, quelqu'un doit être responsable et redevable devant le Parlement de ce que le gouvernement a fait

ou a omis de faire. Pourtant, pas un des témoins entendus n'a accepté d'assumer la responsabilité des problèmes en cause. La responsabilité ministérielle ou autre brille par son absence. L'absence de responsabilité et de reddition de comptes mise en lumière par l'enquête du Comité des comptes publics atteste l'existence de graves problèmes dans la manière dont se conçoit et s'applique la notion de responsabilité au Canada.

Il faut conférer les responsabilités à des personnes précises si l'on veut que celles-ci rendent des comptes. Dans notre système parlementaire à Cabinet, la responsabilité repose en majeure partie sur les épaules des ministres. Mais, dans un système aussi vaste et complexe que le gouvernement du Canada, il doit y avoir des exceptions à la règle générale, et la doctrine de la responsabilité ministérielle comporte des exceptions où les responsabilités sont attribuées à des personnes autres que les ministres. Plusieurs documents font état de l'interprétation que fait le Bureau du Conseil privé du fonctionnement concret de la responsabilité ministérielle et des

---

C.E.S. Franks est professeur émérite de sciences politiques à l'Université Queen's, de Kingston. Le présent article est une version révisée de son témoignage du 6 mai 2004 devant le Comité des comptes publics de la Chambre des communes

---

exceptions à la doctrine stricte voulant qu'un ministre soit responsable de toutes les actions des fonctionnaires qui relèvent de lui. Il faut être au fait de ces exceptions pour bien comprendre les frustrations et les difficultés du Comité des comptes publics.

La version du Bureau du Conseil privé de la responsabilité ministérielle n'est pas sans failles, et ce sont elles qui ont permis que le système fonctionne si mal pendant aussi longtemps dans l'affaire des commandites. Quand on aura compris les exceptions et les failles, on saura ce qu'il faut faire pour éviter à l'avenir que de tels problèmes ne surviennent ou, du moins, les déceler plus rapidement.

Premièrement, d'après le Bureau du Conseil privé, seul le ministre en poste est responsable et redevable devant le Parlement. Un ancien ministre n'est pas responsable et ne peut pas être obligé de répondre devant le Parlement ou ses comités des erreurs commises durant son mandat. C'est la raison pour laquelle les anciens titulaires de charge ministérielle ont comparu devant le Comité des comptes publics à titre personnel.

Deuxièmement, la doctrine du Bureau du Conseil privé veut que tout ministre en poste soit redevable devant le Parlement de ce qui s'est en fait passé durant le mandat de ses prédécesseurs. Être redevable devant le Parlement est moins lourd qu'être responsable devant le Parlement.

Troisièmement, la doctrine veut que les ministres rendent compte au Parlement en fournissant de l'information sur l'usage qui est fait, par les organismes non ministériels, des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi. En effet, en ce qui concerne l'exercice de ces pouvoirs législatifs, les dirigeants de ces organismes rendent compte non pas à un ministre, mais au Parlement, par l'intermédiaire du ministre concerné.

Quatrièmement, toujours selon la doctrine, les sous-ministres sont redevables devant les comités parlementaires, mais pas responsables envers eux. Les sous-ministres sont responsables envers leur ministre, le premier ministre et le Conseil du Trésor, mais pas envers le Parlement ou ses comités. Les responsabilités incombant exclusivement aux sous-ministres aux termes de la Loi sur la gestion des finances publiques comprennent des responsabilités cruciales comme tenir les comptes et garantir la prudence et la probité dans les opérations financières. En fait, il semblerait que, si les ministres ne sont pas responsables et redevables devant le Parlement de l'exercice des pouvoirs conférés par la loi aux organismes non ministériels, ils sont, en revanche, responsables et redevables devant le Parlement de l'exercice des pouvoirs que la loi confère aux sous-ministres.

Cinquièmement, lorsque des erreurs ou des fautes sont commises par des fonctionnaires, la doctrine dit que les ministres doivent intervenir rapidement pour y remédier et fournir au Parlement l'assurance que les mesures correctives voulues ont été prises. Les impératifs de la responsabilité

ministérielle sont satisfaits lorsque les ministres rendent compte au Parlement dans ce sens.

***L'interprétation du Bureau du Conseil privé signifie qu'aucun ministre actuel ou ancien ne doit répondre devant le Parlement des problèmes survenus durant le mandat d'un prédécesseur.***

Responsabilité et reddition de comptes sont liées à la charge et à son titulaire actuel. Les ministres ne sont pas responsables quand des fonctionnaires commettent une faute. Plus important encore dans l'affaire des commandites, les sous-ministres doivent rendre des comptes au gouvernement — c'est-à-dire au ministre, au premier ministre et au Conseil du Trésor, mais pas au Parlement — des fonctions de gestion cruciales qui leur sont confiées en exclusivité par la loi. Il semblerait aussi, mais le Bureau du Conseil privé ne le dit pas explicitement, que le principe selon lequel la responsabilité est rattachée à la charge et non à la personne s'applique au sous-ministre aussi bien qu'au ministre.

Or, comme ministres et sous-ministres changent fréquemment au Canada, la personne responsable qu'interroge le Comité des comptes publics est rarement le sous-ministre qui était aux commandes quand les gestes en cause ont été posés. Comme les ministres aussi changent souvent, ils sont, la plupart du temps, non pas responsables mais comptables — comme cela s'est produit dans l'affaire des commandites — quand le Parlement est finalement saisi des problèmes.

Cette interprétation par le Bureau du Conseil privé de la doctrine de la responsabilité ministérielle décrit fidèlement la manière dont les divers témoins conçoivent leurs responsabilités et leur obligation de rendre compte envers le Comité des comptes publics. Les sous-ministres, indépendamment de leurs responsabilités législatives, ont fait ce que les ministres et le Cabinet du premier ministre leur ont dit de faire. Les anciens ministres ne sont ni responsables ni comptables, et le ministre actuel s'est acquitté de ses responsabilités en veillant à ce que les problèmes soient corrigés. Personne n'est responsable des problèmes ni n'est tenu d'en rendre compte. Le système a fonctionné exactement comme le décrit le Bureau du Conseil privé.

Reste à savoir si le Comité des comptes publics estime que cette conception de la responsabilité des ministres et des sous-ministres et de l'obligation du gouvernement de rendre compte au Parlement est opportune. Si le comité la trouve correcte, son travail est terminé. L'enquête judiciaire permettra d'élucider les faits et la police fera enquête sur les activités criminelles, le cas échéant. Mais, si le Comité conclut que cette conception est erronée, il lui reste encore à trouver une

---

meilleure façon de gérer ces relations cruciales qui existent entre le Parlement, les ministres et les fonctionnaires.

### Un meilleur moyen

---

La Grande-Bretagne a une façon tout à fait différente de concevoir la responsabilité et la reddition de comptes au Parlement relativement à l'administration et à l'emploi des fonds publics. Dans ce pays, les administrateurs permanents (permanent heads) des ministères — l'équivalent de nos sous-ministres—sont désignés comme « agents comptables » et sont personnellement et entièrement responsables des opérations financières, y compris des questions de prudence, de probité, de légalité et d'optimisation des ressources, à moins que leurs décisions n'aient été explicitement annulées par écrit par le ministre dont ils relèvent. Cette responsabilité des agents comptables est personnelle et leur reste attachée, même s'ils changent de poste ou prennent leur retraite. La responsabilité incombe au ministre ou au sous-ministre mais pas aux deux. Et pas à ni l'un ni l'autre. Cela fait plus d'un siècle que le comité des comptes publics britannique peaufine l'application du principe des agents comptables.

Cette démarche a été recommandée pour le Canada par la Commission Lambert sur la gestion financière et l'imputabilité, mais le gouvernement n'en a pas voulu, en partie faute de bien comprendre ce dont il s'agit. Certaines personnes s'opposent à cette démarche sous prétexte qu'elle est « inconstitutionnelle » et contraire aux principes du gouvernement parlementaire de type britannique. J'ai personnellement du mal à concevoir qu'une pratique qui existe au Parlement de Westminster depuis plus de 100 ans puisse être inconstitutionnelle ou contraire aux principes du modèle britannique.

D'autres ne voient pas la nécessité de changer de système considérant que, la plupart du temps, le système actuel fonctionne bien au Canada. C'est vrai. Mais les ratés de ce système, quand il y en a, comme dans l'affaire des commandites, peuvent avoir des conséquences néfastes pour l'ensemble d'un régime parlementaire doté d'un cabinet, notamment sur la confiance de la population dans la neutralité de la fonction publique.

Le Bureau du Conseil privé invoque un autre argument contre l'adoption du principe de l'agent comptable :

L'obligation officielle et directe qui incombe aux fonctionnaires de rendre compte au Parlement des questions administratives aurait pour effet de diviser la responsabilité des ministres [...] [R]esponsabilité partagée est responsabilité évitée [...] Le Parlement tend à ne pas reconnaître cette séparation officieuse entre l'obligation de rendre compte des fonctionnaires et celle des ministres [...] tout effort visant à définir les secteurs qui doivent relever spécifiquement de la responsabilité des fonctionnaires aurait pour effet d'effacer davantage les limites de responsabilité et d'affaiblir, le cas échéant, l'aptitude de la Chambre à tenir le ministre responsable des questions qui sont de sa compétence<sup>1</sup>.

Le comité des comptes publics ne sera pas nécessairement d'accord avec le Bureau du Conseil privé à ce sujet. Il a le droit de faire valoir ses vues et devrait le faire.

Il pourrait conclure que ce sont les interprétations et pratiques du gouvernement, et non les vœux du Parlement, qui ont mené au scandale et brouillé les responsabilités. Il pourrait conclure que l'interprétation que fait le Bureau du Conseil privé de la responsabilité et de la reddition de comptes dans notre régime parlementaire comporte bien trop de lacunes, d'ambiguïtés et de contradictions, et que le système donne des résultats insatisfaisants pour le Parlement et pour la population.

Il serait difficile d'esquiver davantage la responsabilité et l'obligation de rendre compte, ou d'estomper davantage les limites de responsabilité entre les ministres et les sous-ministres que cela n'a été le cas dans l'affaire des commandites, comme l'a démontré le comité. Si le Canada adoptait le principe de l'agent comptable, le comité des comptes publics et les Canadiens en général sauraient au moins qui est responsable et qui doit rendre compte de ces actes. Le moins qu'on puisse dire, c'est que cela serait une amélioration considérable.

### Notes

---

1. Canada, Bureau du Conseil privé, La responsabilité constitutionnelle, 1977, réimprimé en 1993.