



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**LA PROTECTION DES FONDS PUBLICS – BUREAU DE
L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

**L'hon. Shawn Murphy, député
Président**

Février 2008



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**LA PROTECTION DES FONDS PUBLICS – BUREAU DE
L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL**

**Rapport du Comité permanent
des comptes publics**

**L'hon. Shawn Murphy, député
Président**

Février 2008

COMITÉ PERMANENT COMPTES PUBLICS

PRÉSIDENT

L'hon. Shawn Murphy

VICE-PRÉSIDENTS

Jean-Yves Laforest

David Sweet

MEMBRES

David Christopherson

Brian Fitzpatrick

Mark Holland

L'hon. Charles Hubbard

Mike Lake

Marcel Lussier

Pierre Poilievre

John Williams

Borys Wrzesnewskyj

GREFFIER DU COMITÉ

Justin Vaive

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Alex Smith
Lydia Scratch

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'alinéa 108(3)(g) du *Règlement*, le Comité permanent des comptes publics a étudié Le Chapitre 11, La protection des fonds publics – Bureau de l'enquêteur correctionnel, du rapport de novembre 2006 de la vérificatrice générale du Canada . Le comité a convenu de déposer ce rapport comme suit :

INTRODUCTION

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel est un petit organisme indépendant chargé d'examiner les plaintes des délinquants sous responsabilité fédérale. L'enquêteur correctionnel fait office d'ombudsman et mène des enquêtes à la demande du ministre responsable ou de sa propre initiative. Il tâche de régler les plaintes en formulant des recommandations à l'intention du Service correctionnel du Canada. L'enquêteur correctionnel est nommé pour un mandat, renouvelable, d'une durée maximale de cinq ans. L'ancien enquêteur correctionnel, Ronald Stewart, a occupé ce poste pendant 26 ans, de novembre 1977 à octobre 2003.

Le Bureau du vérificateur général a réalisé une vérification du Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) après avoir reçu des plaintes anonymes selon lesquelles des pratiques douteuses avaient cours au BEC. Cette vérification était axée sur les pratiques de gestion des ressources humaines ainsi que sur la possibilité de congés non déclarés, l'encaissement des crédits de congés annuels et les frais de voyage et d'accueil des cadres supérieurs du BEC et de l'ancien enquêteur correctionnel. La vérification a porté également sur certains des services financiers et des services de gestion des ressources humaines fournis par le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile¹ au BEC et à deux autres petits organismes indépendants.

Préoccupé par la possibilité d'abus de confiance et l'érosion des mesures de contrôle, le Comité a tenu une audience sur la vérification du Bureau de l'enquêteur correctionnel le 26 mars 2007. Il a alors entendu : Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada; Ron Stewart, ancien enquêteur correctionnel; Howard Sapers, enquêteur correctionnel actuel; Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada; Marc O'Sullivan, secrétaire adjoint du Cabinet, Secrétariat du personnel supérieur et des projets spéciaux, Bureau du conseil privé; de même que Suzanne Hurlbise, sous-ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada.

CONTEXTE

¹ Ce ministère porte maintenant le nom de « Sécurité publique Canada », mais le Comité utilisera dans ce rapport son ancienne appellation, compte tenu qu'il s'agit de celui employé dans le rapport de vérification.

Il ne s'agit pas de la première vérification d'un petit organisme. En 2003, le Bureau du vérificateur général a enquêté sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada². Le Comité permanent des comptes publics a tenu trois audiences sur cette vérification-là en octobre 2003 et a publié son rapport en avril 2004³. Cette vérification a mis au jour de nombreuses irrégularités concernant les frais d'accueil et de voyage de l'ancien commissaire à la protection de la vie privée, ainsi que dans les pratiques de ressources humaines du Commissariat. Le Comité a recommandé que la Commission de la fonction publique et le Secrétariat du Conseil du Trésor resserrent la surveillance des petits organismes.

Depuis, le Bureau du vérificateur général a créé de petites équipes chargées d'examiner plus en détail les pratiques des petits organismes. Bien que le montant des fonds publics en jeu soit faible, le risque d'abus de confiance demeure considérable. La vérificatrice générale a dit au Comité que son bureau avait l'intention de se pencher sur l'administration des petits organismes et de présenter un rapport à ce sujet au Parlement en 2008. Le Comité approuve la réalisation d'une vérification de ce genre, l'existence de nombreux cas d'actes répréhensibles dans les petits organismes lui laissant croire à des problèmes généralisés d'administration dans nombre de ceux-ci.

Au cours de l'audience, M. Stewart a remis en question les conclusions de la vérification. Toutefois, lorsqu'on l'a pressé de présenter des faits ou des détails en sa faveur, il a prétexté une mémoire défaillante, le défaut de conserver les documents ou l'impossibilité de consulter des documents. Le Comité approuve fortement les méthodes du Bureau du vérificateur général. Les vérificateurs reçoivent une solide formation et font preuve d'un grand professionnalisme et d'une rigoureuse objectivité. M. Stewart a eu amplement l'occasion de présenter sa version des faits et n'a soumis aucune preuve en sa faveur. Le Comité souscrit aux conclusions et recommandations des vérificateurs, lesquelles sont mesurées, adéquates et équitables.

² Vérificatrice générale du Canada, *Rapport sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada*, septembre 2003.

³ Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Quatrième rapport – Rapport de la vérificatrice générale du Canada sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada*, 37^e législature, 3^e session, avril 2004.

PAIEMENTS IRRÉGULIERS ET SUSPECTS

La vérification a permis de déterminer que l'ancien enquêteur correctionnel, Ron Stewart, a commis des abus et des actes répréhensibles graves, dont certains lui ont procuré des avantages personnels substantiels. Selon la vérification, l'ancien enquêteur correctionnel :

- a touché un salaire non gagné – il a été absent 319 jours des locaux du BEC entre 1998-1999 et 2003-2004, mais a néanmoins été rémunéré (comme il avait droit à 157 jours de vacances payées, 162 jours lui ont été indûment payés);
- a généré peu de produits de travail en six ans, par exemple, de rapports, de notes de service, de lettres, de courriels, d'appels téléphoniques, de décisions ou de commentaires;
- s'est fait payer des crédits de congé annuel de manière irrégulière, puisqu'il n'a jamais déclaré les congés pris;
- a réclamé et obtenu le remboursement de frais de voyage à des fins non professionnelles, comme des sorties pour assister aux parties de la Coupe Grey;
- a réclamé et obtenu le remboursement de frais d'accueil à des fins non professionnelles, pour recevoir des relations, des amis et des connaissances, par exemple;
- a acheté du matériel informatique pour une utilisation non professionnelle;
- a utilisé un véhicule de l'État à des fins personnelles.

La vérification a permis de relever des paiements irréguliers totalisant 198 000 \$ et des paiements suspects d'un total de 127 000 \$, tels que présentés dans le tableau suivant (pièce 11.1 de la vérification).

Type de paiement irrégulier, de 1998-1999 à 2003-2004	Montant approximatif
Salaire non gagné	83 000 \$
Paiement des congés annuels accumulés	95 000 \$
Remboursement de frais de voyage non liés aux affaires du Bureau de l'enquêteur correctionnel	7 000 \$
Remboursement de frais d'accueil non liés aux affaires du Bureau	5 000 \$
Achat de matériel informatique pour utilisation non liée aux affaires du Bureau	8 000 \$
Total des paiements irréguliers	198 000 \$
Type de paiement suspect, de 1990-1991 à 1997-1998	
Paiement des congés annuels accumulés	127 000 \$
Total des paiements	325 000 \$

Le Comité est scandalisé de cet abus de confiance. Le simple fait que le BEC était un petit organisme ne possédant pas la capacité d'une grande organisation ne peut servir à justifier l'obtention d'avantages personnels injustifiés au détriment du Trésor public. Le Comité croit fermement que l'ancien enquêteur correctionnel doit être tenu responsable de ses actions et rembourser à la Couronne tout paiement irrégulier qu'il a reçu. Lors de son audience devant le Comité permanent des comptes publics, Ron Stewart s'y est engagé. « Je tiens à déclarer au comité et à la population canadienne que si j'ai reçu de l'argent ou des avantages auxquels je n'avais pas droit, j'ai l'intention de les rembourser au mieux de mes capacités. Je vous en fais la promesse⁴. »

La vérificatrice générale a recommandé la présentation au Parlement d'un rapport définissant les mesures à prendre afin de déterminer et de récupérer les sommes versées de manière irrégulière. Le 15 octobre 2007, le ministre de la Sécurité publique a présenté un tel rapport au Comité dans lequel il dit que le gouvernement a récupéré une bonne partie des sommes qui, selon la vérificatrice générale, auraient été touchées de manière irrégulière par l'ancien enquêteur correctionnel. Le rapport précise que : « Les fonds recouverts incluent des sommes équivalentes aux paiements de congés annuels inappropriés versés au cours de la période visée par la vérification, aux frais de voyage non liés aux affaires du Bureau, aux frais d'accueil personnels et au prix d'un ordinateur acheté à des fins personnelles, dépenses dont la

⁴ Réunion 45, 1535.

valeur avant impôts s'élève à 112 000 \$. » On a joint au rapport une lettre adressée par Ron Stewart à l'enquêteur correctionnel actuel, Howard Sapers, dans laquelle M. Stewart écrit :

En aucun moment, je n'ai eu l'intention de faire quelque chose de répréhensible ou de prendre des mesures qui auraient pu me procurer un avantage personnel. Je regrette profondément toute procédure pouvant être considérée *comme* inappropriée ou trompeuse. Je vous assure que je suis prêt à rembourser aux Canadiens les montants que j'aurais pu recevoir par erreur. Aussi, sans hésitation, j'accepte de payer la totalité des montants qui sont réclamés par le gouvernement du Canada.

Le Comité apprécie les expressions de regret de M. Stewart et les efforts que celui-ci a faits pour rembourser le gouvernement. Il remarque cependant que M. Stewart est loin d'avoir remboursé la totalité des paiements irréguliers et suspects signalés par la vérificatrice générale dans le tableau précité. En fait, M. Stewart ne semble pas avoir remboursé au gouvernement le « salaire non gagné » et le « paiement des congés annuels accumulés » de 1990-1991 à 1997-1998. Le Comité constate avec inquiétude que les personnes coupables d'abus de confiance peuvent éviter de rembourser intégralement les sommes mal acquises. Il voudrait savoir pourquoi le gouvernement a accepté un remboursement inférieur au montant dû et recommande en conséquence :

RECOMMANDATION 1

Que le gouvernement explique au Comité des comptes publics d'ici le 30 juin 2008 pourquoi il n'a pas cherché à se faire rembourser par Ronald Stewart les sommes que celui-ci a touchées de manière irrégulière en salaire non gagné et en paiement de congés annuels accumulés entre 1990-1991 et 1997-1998 et qui ont été signalées par le Bureau du vérificateur général.

Les pratiques problématiques au BEC touchent également les ressources humaines. La vérification a permis de constater qu'un certain nombre de pratiques en ressources humaines ne respectaient pas les politiques et les pratiques du Conseil du Trésor. Par exemple :

- sur une courte période, la moitié des employés ont été reclassés ou promus;
- les concours de dotation n'étaient ni équitables ni publics;
- trois postes de direction ont été rétroactivement reclassés et dotés.

De plus, des crédits excédentaires du BEC afférents aux exercices 1999-2000, 2000-2001 et 2001-2002 ont été versés à titre de prime aux employés n'appartenant pas à la catégorie de la gestion. Les agents du BEC ont dû manipuler les chiffres pour que tous les employés reçoivent approximativement le même montant, malgré les différences d'échelles salariales. Selon la

vérification, ces paiements constituent une infraction à la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Ces pratiques au BEC sont en elles-mêmes inquiétantes, mais le plus troublant demeure que les freins et contrepoids semblent insuffisants pour assurer la conformité des pratiques en matière financière et en matière de gestion des ressources humaines aux politiques du Conseil du Trésor, de même qu'aux valeurs et à l'éthique de la fonction publique.

FREINS ET CONTREPOIDS

Si l'ancien enquêteur correctionnel a pu recevoir des paiements irréguliers, c'est principalement parce que le BEC et le fournisseur de services, Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC), ne possèdent pas de freins et de contrepoids adéquats. Selon la *Politique sur les responsabilités et l'organisation de la fonction de contrôleur* du Conseil du Trésor, les administrateurs généraux sont tenus de nommer un agent financier supérieur. Il est de la responsabilité de cet agent de veiller à ce que les transactions et les paiements respectent la *Loi sur la gestion des finances publiques* et soient effectués avec prudence et probité. Si l'agent financier supérieur estime qu'une démarche de l'administrateur général est impropre, il doit tenter de persuader celui-ci d'adopter un autre plan d'action, et s'il échoue, demander conseil au sous-contrôleur général⁵.

Le directeur exécutif du Bureau de l'enquêteur correctionnel a signé pendant de nombreuses années à titre d'agent financier supérieur du BEC, mais il croyait que cette fonction était remplie par un fonctionnaire de SPPCC. Il était donc difficile de savoir qui assumait le poste et les attributions d'agent financier supérieur au BEC, et les dépenses irrégulières de l'ancien enquêteur correctionnel n'étaient pas contestées. M. Sapers a dit au Comité que le BEC a retenu les services d'un agent financier supérieur intérimaire afin d'améliorer les politiques et les procédures de gestion du BEC.

Le manque de mécanismes de surveillance efficaces ne concernait pas seulement le BEC. Le BEC étant un petit organisme, il ne possède pas la capacité nécessaire pour mener ses propres activités de gestion financière et de ressources humaines. Par conséquent, le ministère chargé de la supervision, Sécurité publique et Protection civile Canada (SPPCC), fournissait ces services au

⁵ Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur les responsabilités et l'organisation de la fonction de contrôleur*, 1996, article 7.

BEC. Pourtant, la vérification a permis de constater que les fonctionnaires de SPPCC n'ont pas contesté ces dépenses et ces pratiques irrégulières en gestion des ressources humaines, et croyaient plutôt que leur rôle se bornait à fournir des services au BEC. Pourtant, comme ils autorisaient les paiements au nom du BEC en vertu de l'article 33 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, il entrerait dans le cadre de leurs fonctions de contester les pratiques irrégulières du BEC.

La sous-ministre actuelle de SPPCC, Suzanne Hurtubise, n'a pas hésité à admettre que son ministère n'a pas rempli comme il se devait son rôle de vérificateur de la conformité aux règles et aux lignes directrices du Conseil du Trésor. Elle en a également assumé la responsabilité. Elle a déclaré : « À titre d'agente comptable du ministère de la Sécurité publique, c'est moi qui suis responsable de la qualité des services fournis par les agents du ministère aux organismes qui font partie du portefeuille⁶. » Bien qu'elle n'occupait pas le poste de sous-ministre à l'époque où se sont passés les faits incriminés, M^{me} Hurtubise a dit que son ministère a formulé un plan de travail afin de mettre en œuvre les recommandations et de régler les problèmes.

Le Comité croit que le BEC et SPPCC sont sincères dans leur volonté d'améliorer la surveillance de la gestion financière et des ressources humaines. Cependant, une récente vérification des pratiques du BEC en matière de ressources humaines effectuée par la Commission de la fonction publique a permis de constater que les problèmes persistent. Sur dix nominations étudiées, neuf contrevenaient à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, aux politiques applicables ou aux valeurs de nomination. Si le BEC s'est doté d'un plan de ressources humaines et d'un modèle de contrôle des nominations, la mise en œuvre de ces outils tarde. En revanche, il semblerait que la fonction de contestation du fournisseur de services, SPPCC, ait été améliorée.

Soucieux de s'assurer que le BCE et SPPCC font de vrais progrès vers le règlement des problèmes mis au jour par le Bureau du vérificateur général, le Comité aimerait obtenir des informations précises et détaillées sur les mesures déjà prises par ces organismes pour améliorer la gestion financière et la gestion des ressources humaines et sur celles qu'il leur reste à prendre, de même que sur leur date d'exécution prévue. Le Comité formule la recommandation suivante :

⁶ Réunion 45, 1540.

RECOMMANDATION 2

Que le Bureau de l'enquêteur correctionnel et Sécurité publique et Protection civile Canada présentent au Comité permanent des comptes publics d'ici le 30 juin 2008 des plans d'action détaillés sur la manière dont ils comptent mettre en œuvre les recommandations de la vérificatrice générale.

ENCADREMENT ET SUPERVISION PAR UN ORGANISME CENTRAL

Au vu des problèmes soulignés plus haut, il est évident que les agents du BEC et de SPPCC n'étaient pas conscients de ce que l'on attendait d'eux ou ne le savaient pas au juste. Une certaine confusion planait quant aux rôles et aux responsabilités. Deux organismes centraux, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé, ont la responsabilité d'encadrer et de superviser de façon générale les ministères et organismes fédéraux. Cette affaire et la vérification de 2003 du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada indiquent clairement que cette fonction d'encadrement et de supervision n'est pas efficace.

Secrétariat du Conseil du Trésor

Manifestement, le BEC, sous la direction de Ron Stewart, n'a pas respecté de nombreuses politiques du Conseil du Trésor. Le Comité ne peut s'empêcher de se demander ce que faisait le Secrétariat du Conseil du Trésor tout ce temps-là. Encore une fois, il semblerait que le Secrétariat croit qu'il suffit de formuler et de promulguer une politique sur la nomination d'agents financiers supérieurs, plutôt que de prendre des mesures de surveillance et de veiller à ce que les ministères et les organismes, y compris les petits organismes indépendants, emploient un agent financier supérieur qualifié et bien formé, conscient de son devoir de faire en sorte que l'organisme respecte les lignes directrices et les politiques applicables. En outre, les ministères qui offrent des services aux petits organismes indépendants doivent mieux connaître leurs obligations.

Charles-Antoine St-Jean, le contrôleur général du Canada de l'époque, a admis au Comité que la définition des attributions manquait quelque peu de clarté. Dans son discours d'ouverture, il a déclaré au Comité que le Secrétariat du Conseil du Trésor avait entrepris une vaste révision des politiques de gestion financière et s'efforçait de définir clairement les rôles et les responsabilités, de même que les mécanismes de reddition de comptes. En réponse à une recommandation de la vérificatrice générale voulant que tous les petits organismes indépendants désignent un agent financier principal, le Secrétariat du Conseil du Trésor a souligné qu'il

travaillait à un nouveau modèle de chef des finances pour le gouvernement du Canada⁷. Le Comité espère que le Secrétariat appliquera ce modèle plus strictement que l'actuelle politique sur la fonction de contrôleur. Bien que le Secrétariat du Conseil du Trésor souscrive aux recommandations de la vérificatrice générale visant l'adoption de mesures correctives à l'égard des agents financiers supérieurs et du rôle des fournisseurs de services, le Comité s'interroge sur l'origine du problème.

Ce qui semble faire défaut, c'est une définition claire des attributions du Secrétariat du Conseil du Trésor. Celui-ci doit avoir la responsabilité de veiller à ce que les ministères comprennent les politiques du Conseil du Trésor et les respectent. Il arrive trop souvent que le Secrétariat soit en partie responsable de la confusion qui plane quant à ses attributions ou qu'il permette qu'elle subsiste. Les agents financiers supérieurs doivent comprendre et remplir leurs fonctions, et le Secrétariat du Conseil du Trésor doit jouer un certain rôle en ce sens. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3

Que le modèle d'agent financier supérieur définisse les attributions du Secrétariat du Conseil du Trésor en ce qui concerne la fonction de surveillance des agents financiers supérieurs. Ce modèle doit aussi offrir la garantie que les agents financiers supérieurs comprennent leurs fonctions et les remplissent bien.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, il était difficile de déterminer clairement qui remplissait la fonction d'agent financier supérieur au Bureau de l'enquêteur correctionnel. Par conséquent, afin de savoir sans ambiguïté qui est l'agent financier supérieur de chaque organisme, le Comité formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 4

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor publie sur son site Web, d'ici le 30 juin 2008, la liste des agents financiers supérieurs du gouvernement fédéral et qu'il la tienne à jour.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor maintient qu'il effectue des activités de surveillance. La vérificatrice générale a recommandé que le Secrétariat surveille les petits organismes

⁷ Vérificatrice générale du Canada, Rapport de novembre 2006, chapitre 11, *La protection des fonds publics* — Bureau de l'enquêteur correctionnel, réponse à la recommandation 11.77.

indépendants afin d'évaluer l'efficacité de leurs cadres de gestion et de contrôle financier, et ce, pour s'assurer qu'ils respectent les politiques et les pratiques applicables du Conseil du Trésor⁸. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a répondu en faisant allusion au Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), par lequel il établit les attentes en matière de gestion auxquelles doivent répondre les ministères et les organismes et sur lesquelles il s'appuie pour évaluer ensuite leur rendement. Lorsque le Comité permanent des comptes publics a critiqué le travail effectué par le Secrétariat en 2003 à l'égard du Commissariat à la protection de la vie privée, le Secrétariat a également cité le CRG : « À cette fin, le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore des mécanismes pour évaluer et suivre *annuellement* les progrès accomplis dans l'atteinte des attentes du CRG par les ministères et les organismes⁹. »

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel ne faisait pas partie des troisième et quatrième cycles (2005-2006 et 2006-2007) d'évaluation du CRG¹⁰. Il n'est peut-être pas possible d'évaluer annuellement le CRG de chacun des petits organismes du gouvernement fédéral, mais on ne sait pas à quelle fréquence ces organismes seront soumis à une évaluation. Le Comité croit que les évaluations occasionnelles intermittentes ne permettent pas d'établir une base de référence, d'évaluer les progrès et de savoir si les lacunes repérées ont été corrigées. Il est difficile de savoir si tous les petits organismes participeront à ce processus, ou à quelle fréquence ils le feront, étant donné qu'il n'existe aucun calendrier à long terme des évaluations ni de normes relatives à leur fréquence. Par conséquent, le Comité formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 5

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor effectue des évaluations régulières du Cadre de responsabilisation de la gestion de tous les petits organismes et qu'il mentionne clairement la fréquence de ces évaluations sur son site Web.

En outre, quoique le Secrétariat du Conseil du Trésor semble largement se fier à l'évaluation du CRG pour fournir une rétroaction sur l'administration des ministères et leur

⁸ *Ibid.*, recommandation 11.108.

⁹ Gouvernement du Canada, *Réponse du gouvernement au Premier rapport du Comité permanent des comptes publics sur la Vérification de la gestion financière et de l'administration du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada*, mars 2005 (c'est nous qui soulignons).

¹⁰ On peut trouver la liste des ministères participant aux évaluations du CRG à l'adresse http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/assessments-evaluations/assessments-evaluations_f.asp. Il est à noter que le Commissariat à la protection de la vie privée ne figure sur aucune de ces listes.

conformité aux politiques du Conseil du Trésor, le Comité ignore dans quelle mesure ces évaluations sont rigoureuses ou efficaces. Comme le Comité aimerait être sûr que l'évaluation du CRG remplit le rôle que lui attribue le Secrétariat du Conseil du Trésor, la vérificatrice générale pourrait vérifier le processus d'évaluation du CRG.

Un autre moyen de détecter les problèmes consiste à effectuer des vérifications internes. Si de graves problèmes ont été repérés dans deux petits organismes, il en existe peut-être aussi ailleurs. Comme les petits ministères et organismes ne possèdent pas la capacité nécessaire pour effectuer ces évaluations, le Bureau du contrôleur général (BCG) est autorisé à mener des vérifications horizontales et d'autre nature auprès des petits ministères¹¹. Le contrôleur général a affirmé au Comité que son bureau effectue actuellement une vérification horizontale des frais de voyage et d'accueil dans les petits ministères et organismes. Il songe également à réaliser une évaluation des pratiques de gestion financière à l'égard des heures supplémentaires, des congés et des avantages imposables.

Le Comité est heureux de voir que le BCG s'efforce de surveiller plus étroitement les activités des petits organismes. Toutefois, il est difficile de savoir exactement quels sont les organismes couverts par ces vérifications horizontales et à quelle fréquence ces dernières seront réalisées. Par exemple, les 38 organismes indépendants identifiés par le Bureau du Conseil privé font-ils tous partie de cette vérification horizontale? Comme le Comité croit que tous les petits organismes indépendants devraient être soumis à une vérification interne, le Comité formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 6

Que le Bureau du contrôleur général veille à ce que tous les petits organismes indépendants soient régulièrement soumis à une vérification interne pour prévenir l'apparition de graves problèmes de gestion; que ces vérifications aient lieu au moins une fois tous les cinq ans; et que le Secrétariat du Conseil du Trésor publie le calendrier de ces vérifications, en précisant le nom des organismes concernés, dans son Rapport sur les plans et les priorités, et ce, à compter du rapport de 2009-2010.

Bureau du Conseil privé

Le Bureau du Conseil privé a également un rôle à jouer au niveau de l'encadrement et de la surveillance parce que le Secrétariat du personnel supérieur du Bureau du Conseil privé est

responsable du personnel nommé par le gouverneur en conseil, dont fait partie l'enquêteur correctionnel. Le Bureau du Conseil privé assure l'encadrement des dirigeants d'organismes et offre des conseils au premier ministre sur la rémunération au rendement, la nomination et la renomination du personnel par le gouverneur en conseil.

Marc O'Sullivan, secrétaire adjoint du Cabinet, au Bureau du Conseil privé, a expliqué au Comité que Ron Stewart avait d'abord été nommé au poste d'enquêteur correctionnel en 1977 en vertu de la *Loi sur les enquêtes*. En 1993, il avait été renommé pour un mandat de cinq ans en vertu de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Son mandat avait par la suite été reconduit pour une période de trois ans en 1998, et pour une période de deux ans en 2001.

Le Comité est troublé de constater que le mandat de l'ancien enquêteur correctionnel a été reconduit plusieurs fois, même si les problèmes relatifs à ses activités remontent à plusieurs années. Par exemple, la vérification a permis d'établir que l'ancien enquêteur correctionnel n'a déclaré aucun congé annuel entre 1990-1991 et 1997-1998 et s'est fait payer ses crédits de congés annuels¹². La vérification a également permis de conclure qu'il s'absentait fréquemment du bureau et n'avait pas surveillé efficacement les activités du BEC. En fait, le BEC a fonctionné pendant des années sans gestion adéquate de la part de son dirigeant. Le Comité croit que le Bureau du Conseil privé doit entreprendre un processus plus approfondi pour s'assurer que les dirigeants de petits organismes indépendants dont le mandat est reconduit remplissent réellement toutes leurs fonctions de manière adéquate, ainsi que leurs obligations en matière de gestion. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 7

Que le Bureau du Conseil privé s'assure que tous les dirigeants de petits organismes nommés par le gouverneur en conseil remplissent adéquatement leurs responsabilités de gestion avant de recommander la reconduction de leur mandat.

La vérification a permis de constater qu'en plus d'avoir été renommé plusieurs fois, l'ancien enquêteur correctionnel avait reçu des primes de rendement en plus de son salaire¹³. Marc O'Sullivan a affirmé au Comité que M. Stewart n'avait pas vraiment touché de

¹¹ Le contrôleur général dispose de ce pouvoir en vertu de la *Politique sur la vérification* du Conseil du Trésor, avril 2006, article 5.4.2.

¹² Vérificatrice générale du Canada, chapitre 11, paragraphe 11.23.

rémunération au rendement, mais plutôt reçu un revenu de gestionnaire pour ses responsabilités de gestion. Selon M. O'Sullivan, la jurisprudence indique qu'il est difficile pour le gouvernement d'allouer une rémunération au rendement à une personne occupant un poste quasi judiciaire ou un poste exigeant une certaine indépendance. Le revenu de gestionnaire n'est pas variable et équivaut à la moitié de la rémunération au rendement que toucherait une personne occupant un poste non judiciaire semblable.

Le Comité est consterné de constater que M. Stewart a reçu un revenu de gestionnaire alors que ses pratiques de gestion étaient manifestement inacceptables. Dans les cas où il est impossible d'accorder au titulaire d'un poste une rémunération au rendement, la bonne solution consiste à intégrer les primes de rendement aux échelons de rémunération, comme c'est le cas pour les autres personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps plein et désignées comme devant agir en toute indépendance¹⁴. Le fait de désigner ce traitement sous le terme « revenu de gestionnaire » lorsqu'il n'a clairement rien à voir avec la gestion, et de le rendre automatique est d'une absurdité patente. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 8

Que le Bureau du Conseil privé cesse de verser un revenu de gestionnaire aux personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes quasi judiciaires à compter de 2008-2009.

L'ancien enquêteur correctionnel a déclaré au Comité n'avoir reçu aucune formation sur ses responsabilités de gestion. La vérificatrice générale a confirmé qu'elle n'avait également reçu aucune formation après sa nomination. Bien que le Bureau du Conseil privé ait rédigé *Un guide pour les dirigeants d'organismes*, ce dernier constitue une forme très passive d'encadrement; il présuppose que les destinataires lisent, comprennent et gardent en mémoire cette politique générale. En réponse à une recommandation de la vérificatrice générale voulant que les personnes nommées par le gouverneur en conseil reçoivent une formation adéquate, le Conseil privé a déclaré : « L'École de la fonction publique du Canada offre des séances structurées d'orientation et de formation à l'intention des dirigeants d'organismes. On propose que cette formation devienne obligatoire¹⁵. » De plus, les dirigeants d'organismes obtiendraient une

¹³ *Ibid.*, paragraphe 11.101.

¹⁴ *Ibid.*, paragraphe 11.101.

¹⁵ *Ibid.*, réponse à la recommandation 11.100.

séance individuelle avec des agents du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du Conseil privé.

Le problème de manque de formation des dirigeants de petits organismes n'est pas nouveau. La vérificatrice générale a confié au Comité : « Nous avons soulevé cette question en 2003 lors de notre vérification du Commissariat à la protection de la vie privée. À notre connaissance, elle n'a pas encore été réglée, même si le Comité des comptes publics a formulé une recommandation en ce sens dans son rapport de 2004 sur notre vérification du Commissariat¹⁶. »

Le Comité est fort mécontent de ce que le Bureau du Conseil privé en soit toujours au stade de suggérer de rendre la formation obligatoire. Il devrait avoir fait plus de progrès à l'heure qu'il est. De plus, la formation ne peut être limitée au moment de la nomination. Les normes, les politiques et les attentes évoluent. Ainsi, après de nombreuses années à occuper un poste, il est vraisemblable que les dirigeants aient besoin d'un cours de recyclage. Par conséquent, la formation doit être continue, et non pas se borner à un unique cours. Le Comité tenant à s'assurer que le Bureau du Conseil privé prévoit prendre des mesures, il recommande :

RECOMMANDATION 9

Que le Bureau du Conseil privé présente au Comité des comptes publics d'ici le 30 juin 2008 un rapport sur les mesures prises pour veiller à ce que toutes les personnes nommées par le gouverneur en conseil à un poste à temps plein reçoivent une formation et des conseils adéquats.

On ne peut garantir qu'en fournissant simplement de l'information passive, les personnes nommées comprendront la politique générale qui s'en dégage. Si les personnes nommées étaient tenues de signer une déclaration selon laquelle elles ont lu et compris le guide définissant leurs attributions, le Comité croit que les personnes nommées par le gouverneur en conseil prendraient vraisemblablement plus au sérieux cette politique générale et chercheraient activement plus d'information et de formation lorsque le besoin se fait sentir, ce que l'ancien enquêteur correctionnel n'a pas fait. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 10

¹⁶ Réunion 45, 1530.

Que le Bureau du Conseil privé exige que les dirigeants d'organisme nommés par le gouverneur en conseil signent une déclaration selon laquelle ils ont lu et compris les responsabilités énoncées dans le *Guide pour les dirigeants d'organismes* et tout autre document d'orientation pertinent et qu'ils les acceptent.

VALEURS ET ÉTHIQUE

En dernière analyse, ce qu'est une conduite acceptable se résume aux valeurs et à l'éthique. Manifestement, l'ancien enquêteur correctionnel ne s'est pas conduit convenablement. En n'assurant pas la supervision administrative de son organisme, il ne s'est pas acquitté de ses responsabilités de dirigeant. Il a également agi dans son intérêt et à son avantage personnels et non dans un souci éthique, c'est-à-dire avec probité et rectitude. L'exemple des échelons supérieurs compte, et la vérificatrice générale a constaté que le moral était bien bas au Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Toutefois, cette affaire ne concerne pas seulement les actes d'un seul individu. De nombreuses personnes connaissaient ses agissements et n'ont pratiquement rien fait, ou n'ont rien fait du tout, pour les empêcher. Le directeur exécutif remplissait la fonction d'agent financier supérieur et était au courant de nombre de ces activités irrégulières. Cependant, il croyait que son rôle était d'enquêter et que l'administration était assumée par le fournisseur de services. Pourtant, les fonctionnaires de ce fournisseur de services, Sécurité publique et Protection civile Canada, croyaient n'avoir aucun rôle de surveillance à jouer et n'ont donc contesté aucune des demandes de remboursement ou des pratiques de gestion des ressources humaines suspectes.

Lorsque le dirigeant d'un organisme se livre à des pratiques inacceptables, il est tentant de regarder ailleurs et de ne rien faire pour éviter de faire des vagues. Toutefois, c'était là la fonction même de certains employés du BEC et de SPPCC que de contester les pratiques de l'ancien enquêteur correctionnel. On ne peut attribuer l'entière responsabilité de ce qui s'est passé au BEC à une seule personne. Et même si les autres n'ont peut-être pas profité directement de ses actes (quoique le versement des crédits excédentaires du BEC en prime aux employés fasse sourciller), ils étaient tenus de les dénoncer. Il est de la responsabilité de tous les fonctionnaires d'empêcher que les deniers publics soient utilisés à mauvais escient. La vérification a été entamée suite à une plainte anonyme déposée auprès du Bureau du vérificateur général, mais il était déjà trop tard. Le Comité croit que les cadres supérieurs tant du BEC que de SPPCC doivent assumer une part de responsabilité quant aux abus et aux actes répréhensibles

graves commis par l'ancien enquêteur correctionnel, étant donné que beaucoup trop de personnes n'ont rien fait et que ses activités irrégulières se sont poursuivies pendant des années. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 11

Que le Bureau de l'enquêteur correctionnel et Sécurité publique et Protection civile Canada déterminent si des sanctions doivent être infligées à ceux qui étaient au courant des pratiques irrégulières de l'ancien enquêteur correctionnel mais qui n'ont pas pris de mesures pour les faire cesser.

CONCLUSION

En tant que dirigeant d'un organisme public, l'ancien enquêteur correctionnel, Ron Stewart, avait la responsabilité d'entretenir la confiance des citoyens, d'assurer la surveillance administrative de son organisme et d'agir selon l'éthique. Malheureusement, il ne l'a pas fait et a plutôt usé de sa situation pour en tirer un avantage personnel. Ce qui est tout aussi inquiétant, c'est que les freins et contrepoids qui auraient dû empêcher ces agissements étaient inexistantes. Il appert que personne n'était disposé à contester ces activités manifestement irrégulières ou à y mettre un terme. Le Bureau de l'enquêteur correctionnel et son fournisseur de services, Sécurité publique et Protection civile Canada, ont admis que des erreurs avaient été commises et prennent actuellement des mesures correctives. Toutefois, comme il est possible que des activités irrégulières aient lieu dans d'autres petits organismes publics, il est de la responsabilité des organismes centraux, à savoir le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé, d'assurer une surveillance rigoureuse de toutes les organisations gouvernementales et de bien les encadrer et les guider quant à leur rôle et à leurs responsabilités pour que de telles irrégularités ne se reproduisent pas. Le Comité espère sincèrement que ces organisations prendront leur responsabilité de leadership et de direction avec sérieux faute de quoi ces agissements pourraient se reproduire ailleurs, ce qui entraînerait une regrettable érosion de la confiance du public envers le gouvernement et la fonction publique.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
À titre personnel	2007/03/26	45
Ron Stewart, ex-enquêteur correctionnel		
Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile		
Suzanne Hurtubise, sous-ministre		
Bureau du vérificateur général du Canada		
Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada		
Bureau de l'Enquêteur correctionnel		
Howard Sapers, enquêteur correctionnel		
Bureau du Conseil privé		
Marc O'Sullivan, secrétaire adjoint du cabinet, Secrétariat du personnel supérieur et projets spéciaux		
Secrétariat du Conseil du Trésor		
Charles-Antoine St-Jean, contrôleur général du Canada		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du *Règlement*, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents ([réunions n^{os} 2 et 15 incluant le présent rapport](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
L'hon. Shawn Murphy, député