



Principales questions pour établir la capacité de vérification judiciaire

Alan Gilmore

Les ministères se collettent de plus en plus avec la nécessité de mener des vérifications judiciaires. Les vérifications judiciaires servent à examiner les allégations ou les plaintes concernant des actes répréhensibles graves. Toutefois, elles s'avèrent complexes et on ne doit pas s'y engager sans y avoir réfléchi attentivement, puisqu'elles sont difficiles à mener, sont coûteuses et peuvent ne pas donner des résultats définitifs.

Cet article souligne les principales questions dont il faut tenir compte lorsqu'on établit une capacité de vérification judiciaire permettant de mener efficacement des enquêtes de prétendus actes répréhensibles impliquant l'utilisation de fonds gouvernementaux, particulièrement des subventions et des contributions. Les aspects de la vérification judiciaire qui seront examinés incluent :

- les principales particularités et caractéristiques d'une vérification judiciaire,
- les compétences requises d'un vérificateur judiciaire,
- une définition d'acte répréhensible,
- une méthode d'affectation de responsabilités dans le cadre de vérifications judiciaires,
- les premières étapes à franchir avant de décider d'effectuer une vérification judiciaire,
- la nature de l'information nécessaire pour évaluer les mérites d'une allégation,
- l'étape visant à s'assurer qu'un ministère a l'autorité d'effectuer une vérification judiciaire,
- les enjeux liés au renvoi de dossiers à la GRC.

Qu'est-ce qu'une vérification judiciaire?

Au gouvernement fédéral, les vérifications judiciaires se penchent habituellement sur les allégations et les plaintes d'actes répréhensibles impliquant un montant significatif de fonds ou de biens fédéraux. Les procédures utilisées servent à recueillir les faits (qui, quoi, comment, quand et où) de façon à s'assurer que toute preuve d'acte répréhensible pourrait en fin de compte être présentée au cours d'une procédure administrative, civile ou criminelle. Les vérifications judiciaires sont plus poussées que les vérifications habituelles et sont généralement effectuées par étapes afin de déterminer si les allégations peuvent être corroborées et si la nature d'un travail approfondi est nécessaire. Les premières étapes importantes visent à s'assurer que l'allégation ou la plainte est valable, que des preuves adéquates existent et qu'un ministère a l'autorité de procéder à une enquête ou à une vérification. Cette étape est particulièrement importante lorsqu'un bénéficiaire d'une subvention, d'une contribution ou de toute autre paiement de transfert reçoit des ressources de sources autres que celles du ministère. À cet égard, il est également important que les dossiers du bénéficiaire soient accessibles, au moment d'une enquête ou d'une vérification, afin de faire un suivi de l'utilisation des fonds d'un ministère.

Les vérifications judiciaires exigent un plan de vérification clair et détaillé en vue d'obtenir des renseignements pour savoir qui a commis un acte répréhensible, quel acte fut commis, comment il a été commis et où il a été commis. Généralement, un examen préliminaire sera

mené afin d'évaluer l'allégation ou la plainte compte tenu des critères précisés tels que le caractère substantiel et l'impact. Un plan de vérification doit avoir des objectifs et un calendrier clairs et doit établir les compétences requises, une estimation des coûts et toutes les restrictions en ce qui a trait à l'étendue des examens. Les contractuels devront avoir un énoncé des travaux (lettre de mission) dans lequel on énonce en détails leur rôle et leurs responsabilités.

Quelles sont les compétences requises?

Les rapports de vérification judiciaire sont habituellement longs et abondamment corroborés et comprennent une chronologie des faits clairement documentée. Qu'elles soient effectuées par des experts externes liés par contrat ou par le personnel d'un ministère, les vérificateurs doivent posséder les qualifications et les connaissances nécessaires pour les effectuer. Les fonctionnaires ministériels qui supervisent de telles vérifications doivent également avoir suivi une formation spéciale.

Les experts qui effectuent des vérifications judiciaires doivent posséder des qualifications et connaissances spéciales. Ils devront se familiariser avec les contrôles financiers et de gestion d'un programme ainsi que savoir ce que constituerait un acte répréhensible en vertu des lois et politiques pertinentes. En outre, les vérificateurs judiciaires doivent :

- posséder les compétences permettant de déterminer quels aspects doivent être examinés, qu'est-ce qui constitue une preuve pertinente et valide, où trouver ces preuves et comment les

- obtenir ou les récupérer;
- être des experts à interroger les agents des ministères et des bénéficiaires;
- être en mesure de présenter les conclusions et les explications de manière à venir appuyer une poursuite administrative, civile ou criminelle.

Il faut noter que les vérificateurs judiciaires pourraient être appelés à témoigner comme témoin expert lors d'une procédure administrative, civile ou criminelle. Par conséquent, ils doivent être en mesure de témoigner de manière compréhensible et objective. Il faut aussi noter que les agents ministériels travaillant à l'administration du programme ainsi que les personnes responsables d'avoir occasionné les résultats de la vérification ou pris des mesures relativement aux résultats pourraient être appelés à témoigner.

Qu'est-ce qu'un « acte répréhensible »?

La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* donne des définitions d'un acte répréhensible. Il est suggéré que la définition d'acte répréhensible énoncée dans la Loi soit utilisée dans le but d'établir une capacité de vérification judiciaire. La Loi définit un acte répréhensible comme suit :

- la contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris sous leur régime;
- l'usage abusif des fonds ou des biens publics;
- les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public;
- le fait de causer – par action ou omission – un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire;
- la contravention grave d'un code de conduite établi en vertu des articles établis par le Conseil du Trésor et l'administrateur général d'un organisme du secteur public;
- le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles énoncés plus haut.

Qui fait quoi?

Pour établir une capacité de vérification

judiciaire, il se pourrait qu'on ait à concilier les responsabilités de diverses fonctions d'enquête d'un ministère.

Les principales fonctions qu'on pourrait avoir à concilier sont les tâches du dirigeant principal de la vérification du ministère et celles du cadre dirigeant désigné pour recevoir et traiter les divulgations d'actes répréhensibles. Les politiques du Conseil du Trésor visant la *Vérification interne* (avril 2006) et *La responsabilité de la vérification interne en ce qui concerne la fraude et les abus au sein de l'administration fédérale* (septembre 1986) ne confient pas explicitement la tâche d'effectuer des vérifications judiciaires aux fonctions ministérielles internes de vérification. Toutefois, elles permettent de désigner la vérification interne comme la fonction responsable de telles vérifications.

Cependant, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* exige en effet que le sous-ministre désigne un haut fonctionnaire responsable de recevoir et traiter les divulgations d'acte répréhensible. Les procédures établies pour traiter de telles divulgations doivent protéger l'identité des personnes impliquées dans le processus de divulgation ainsi que la confidentialité de l'information reçue relativement à la divulgation. Le haut fonctionnaire ministériel chargé des divulgations peut donc effectuer des enquêtes d'actes répréhensibles qui sont essentiellement des vérifications judiciaires. Un ministère peut donc se retrouver avec deux groupes effectuant des vérifications de genre judiciaire de façon non coordonnée et en fonction de différentes normes et méthodes.

En théorie, les responsabilités de ces fonctions peuvent être facilement conciliées grâce à la formation d'un petit comité coordonnateur ayant la responsabilité d'établir les normes relatives aux enquêtes, d'examiner les allégations reçues par le secteur de vérification interne ou du haut fonctionnaire responsable de la divulgation d'actes répréhensibles afin de déterminer au préalable si une allégation doit faire l'objet d'une enquête et quelle est la meilleure fonction pour enquêter l'allégation. Toutefois, les personnalités et les préoccupations relatives aux procé-

dures peuvent causer des difficultés qui peuvent seulement être résolues au niveau du sous-ministre.

En règle générale, une capacité de vérification judiciaire n'aborderait pas les allégations d'harcèlement, la mauvaise conduite au travail relativement aux conditions d'emploi ou la violation des règles de sécurité. Il existe diverses politiques du Conseil du Trésor qui visent ces situations et qui énoncent les façons et les moyens de les enquêter. Cependant, les ministères doivent réaliser que les allégations pourraient se chevaucher. Par exemple, une allégation d'harcèlement pourrait être associée au signalement d'un acte répréhensible. On pourrait avoir à utiliser le comité coordonnateur pour veiller à ce que les différents groupes enquêtant éventuellement des allégations connexes ne compromettent pas l'enquête de l'un et l'autre.

Quelles sont les premières étapes dans l'évaluation d'une allégation?

La première étape pour décider si une enquête d'une allégation est de mise consiste à réaliser un examen préliminaire afin de déterminer si une allégation est valide, si une enquête pourra être menée à bien et qui sera responsable de l'enquête. On suggère que les critères suivants, considérés dans leur ensemble, pourraient être utilisés pour faire une telle détermination :

- si l'allégation ou la plainte implique un acte répréhensible;
- si des renseignements adéquats sont disponibles pour procéder à une enquête;
- si les parties présumées avoir commis l'acte répréhensible sont identifiables;
- si le ministère sera en mesure de démontrer qu'il a l'autorité d'effectuer un examen;
- si des dossiers adéquats et d'autres preuves seront vraisemblablement disponibles;
- si les ressources à risque sont matérielles;
- si l'acte répréhensible est important compte tenu de la responsabilité ministérielle à l'égard du Parlement et de la responsabilité du sous-ministre en vertu de la *Loi fédérale sur la responsabilité* et la *Loi sur la gestion des finances publiques*;

- si l'allégation ou la plainte doit être immédiatement signalée au service de police compétent.

Si l'examen préliminaire indique que les preuves sont insuffisantes ou que l'autorité du ministère est discutable, donc il sera très problématique d'effectuer une vérification judiciaire fructueuse.

Quels renseignements sont nécessaires pour procéder à une évaluation?

Certains renseignements de base sont requis pour effectuer une évaluation d'une allégation ou plainte. Généralement, l'information suivante sera nécessaire pour évaluer si un présumé acte répréhensible est valide et s'il faut prendre des mesures :

- si le plaignant a des connaissances personnelles directes du présumé acte répréhensible;
- comment le plaignant a pris connaissance du présumé acte répréhensible;
- le nom des personnes et des organisations impliquées dans le présumé acte répréhensible;
- l'endroit où l'acte répréhensible a eu lieu;
- les dates à laquelle l'acte répréhensible a eu lieu;
- la façon dont l'acte répréhensible a été commis;
- si des preuves additionnelles existent et où les trouver.

Le ministère a-t-il l'autorité d'effectuer une vérification judiciaire?

Tel qu'il a été mentionné, l'une des questions clés auxquelles pourraient se buter un ministère au moment de décider s'il doit procéder à une vérification judiciaire est celle de déterminer qu'il a l'autorité d'effectuer une telle vérification. Déterminer si le ministère a l'autorité requise exige de savoir à qui appartiennent les ressources à risque et qui sont les auteurs de l'acte répréhensible.

Un présumé acte répréhensible pourrait impliquer des ressources ministérielles, des ressources d'autres ministères et organismes fédéraux et de sociétés d'État, ainsi que des ressources non fédérales. Les auteurs potentiels d'actes répréhensibles pourraient être les employés du ministère, les dirigeants et les employés des bénéficiaires initiaux

des subventions et contributions ainsi que les dirigeants et les employés des bénéficiaires finaux. Le *Guide sur les subventions, contributions et autres paiements de transfert* du Conseil du Trésor définit les bénéficiaires initiaux et les bénéficiaires finaux comme suit :

- Bénéficiaire initial : Le bénéficiaire initial d'un accord de paiement de transfert qui à son tour verse les fonds à un bénéficiaire final.
- Bénéficiaire final : Une personne ou une organisation qui a conclu une entente avec un bénéficiaire initial pour réaliser les objectifs de l'accord initial de paiement de transfert.

En général, un ministère a l'autorité de réaliser des enquêtes ou des vérifications judiciaires d'un présumé acte répréhensible, impliquant ses ressources, commis par ses employés; d'un présumé acte répréhensible, impliquant les ressources ministérielles, commis par les dirigeants et les employés des bénéficiaires initiaux et finaux des paiements de transfert, s'il en est autorisé en vertu des accords de paiement de transfert; et un présumé acte répréhensible commis par des bénéficiaires impliquant des ressources fédérales transférées par d'autres ministères et organismes fédéraux et des sociétés d'État, assujettis à l'autorisation d'accords de transfert et à une entente conjointe avec ces autres entités.

Si l'accord de transfert ne prévoit pas de vérification par le ministère ou stipule seulement une exigence d'une vérification financière traditionnelle, donc le ministère pourrait ne pas avoir l'autorité de réaliser une vérification judiciaire. Généralement, les ministères n'auront pas l'autorité d'enquêter ou d'effectuer des vérifications judiciaires d'un présumé acte répréhensible commis par des bénéficiaires et impliquant ses ressources transférées au moyen de subventions sans condition à moins que les bénéficiaires le demandent. De même, si un accord de transfert entre les bénéficiaires initiaux et les bénéficiaires finaux ne prévoit pas de vérification judiciaire, donc le ministère n'aura probablement pas l'autorité de réaliser une vérification des bénéficiaires finaux à moins que toutes les parties le demandent.

La situation peut se compliquer davantage lorsque le revenu d'un bénéficiaire

compte des fonds fédéraux et non fédéraux. Dans de tels cas, le ministère doit s'assurer que l'allégation se rapporte à l'utilisation de ses fonds et qu'il sera en mesure de montrer qu'on a fait une mauvaise utilisation de ses fonds plutôt que des fonds d'un autre ordre de gouvernement ou de sources privées.

Procéder à ces déterminations est une étape importante à franchir avant de poursuivre avec une vérification judiciaire complète. En règle générale, un cabinet de vérificateurs embauché en vue d'effectuer une vérification judiciaire présumera que son client sait qu'il a le pouvoir de vérification qui pourrait mener à la dépense d'un montant important de ressources sans succès si un tel pouvoir est problématique. De façon plus proactive, les dispositions relatives aux vérifications judiciaires et la nécessité de conserver des dossiers sur la façon dont les fonds du ministère ont été utilisés pourraient être incorporées dans les accords de paiement de transfert.

Qu'en est-il du renvoi de cas à la GRC?

Les ministères pourraient décider de renvoyer les allégations d'un acte répréhensible à la GRC. Aux fins de renvois, il serait préférable que le ministère établisse un PE avec la GRC. En règle générale, les ministères trouveront toutefois que la GRC n'est pas prête à accepter une allégation renvoyée ou à prendre des mesures à son égard sans obtenir suffisamment de renseignements justificatifs et organisés. La GRC comme tout autre organisme gouvernemental travaille en fonction de ressources limitées et s'attendra à ce que le ministère ait fait ses devoirs avant de renvoyer un cas. La manière la plus efficace d'obtenir les renseignements dont la GRC a besoin pour un renvoi serait d'effectuer une évaluation préliminaire systématique et une vérification judiciaire.

Généralement, un PE exigera que le ministère filtre les allégations afin de déterminer si l'acte répréhensible constitue une infraction criminelle. Cela permettra de trouver les renseignements que le ministère devra envoyer à la GRC. Cette information sera fort probablement très similaire à l'information qui, comme ex-

pliqué plus haut, est nécessaire et utilisée par le ministère pour réaliser une évaluation préliminaire du présumé acte répréhensible et pour déterminer la validité de l'allégation au moyen d'une vérification judiciaire. En règle générale, il est préférable que les ministères fournissent à la GRC l'information trouvée grâce à un mandat de perquisition afin d'alléger les difficultés techniques juridiques relatives à l'inadmissibilité de l'information.

Conclusion

Établir une capacité de vérification judiciaire et effectuer une vérification judiciaire est un travail beaucoup plus complexe et risqué qu'une vérification financière traditionnelle ou même une vérification du rendement. Cet article

énonce quelques-unes des questions clés dont un ministère doit tenir compte au moment de réaliser une vérification judiciaire, particulièrement au moment de décider s'il effectue ou non une vérification judiciaire d'un paiement de transfert tel qu'une subvention ou contribution. Pour veiller à ce que ces questions et d'autres questions importantes soient abordées, les ministères doivent élaborer

et approuver une politique sur les vérifications judiciaires qui permettra de coordonner les divers types d'enquête que le ministère peut réaliser ainsi qu'établir des normes et des procédures en fonction des pratiques exemplaires. Autrement, beaucoup de temps, d'énergie et d'argent seront consacrés à réaliser des vérifications judiciaires qui ne s'avèrent pas utiles.

Au sujet de l'auteur

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 règlementaires, 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.

VOS DÉFIS

Gestion par activités

Schéma dynamique des processus

Conformité

Gouvernance

Analyse de la capacité

Simulation

Mesures de performance

Coût de revient

Forage multidimensionnel

Coût d'obtention de la qualité

Planification budgétaire

Analyse des écarts

Gestion des risques

Gestion du processus budgétaire

Budget par activités

Vérification interne

Tarification

Théorie des contraintes

Benchmarking - Étalonnage

Gestion budgétaire



NOS SERVICES



Solutions en gestion de la performance corporative

841, boul. Jean-Paul-Vincent, Longueuil, QC J4G 1R3
Tél.: 450-640-1222, poste 44, www.decimal.ca