

Association  
of Canadian  
Financial  
Officers



Association  
canadienne  
des agents  
financiers

# *Freins et contrepoids*

*La reddition de comptes et la responsabilité  
en vertu de la Loi sur la gestion des  
finances publiques*

**Septembre 2004**

*Volume 2*

## *Introduction*

L'Association canadienne des agents financiers (ACAF) souscrit pleinement à un solide cadre de contrôle financier pour le gouvernement du Canada. Au fil des ans, les agents financiers ont exprimé des inquiétudes au sujet de leur rôle dans ce cadre; en outre, par suite du récent « scandale des commandites » et d'autres problèmes dont les médias ont fait état, des préoccupations concernant la reddition de comptes pour les dépenses ont été soulevées.

Cela a incité l'ACAF à élaborer un document donnant un avis juridique sur la reddition de comptes et la responsabilité des agents financiers afférentes à l'exercice de leurs fonctions en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les résultats révèlent que les préoccupations exprimées par les agents financiers sont légitimes.

La section qui suit présente un sommaire du document et les recommandations de l'ACAF pour donner suite aux constatations. Le document intégral figure aussi en annexe.

## *Sommaire*

Le gouvernement a pour politique que les ministères doivent exercer une saine fonction de contrôleur. En 1997, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a lancé l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur afin de renforcer les capacités de gestion et de reddition de comptes dans la fonction publique fédérale. Pour garantir le succès de l'initiative, le SCT estimait qu'il fallait satisfaire à deux grandes conditions préalables : adopter une démarche claire et structurée et obtenir un engagement et un soutien fermes de la haute direction des ministères et des organismes centraux. Le Bureau du Vérificateur général du Canada estimait que les contrôles pour les systèmes financiers restent faibles et a recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor, en particulier, fournisse des orientations et des indications beaucoup plus claires sur la façon de mettre en pratique les aspects clés de la fonction moderne de contrôleur.

Le cadre de contrôle financier en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (la LGFP ou la Loi) définit les rôles et les responsabilités en matière de gestion des ressources publiques et la reddition de comptes afférente. Les ministères doivent établir et maintenir des contrôles adéquats au sein de leurs systèmes afin de garantir l'exhaustivité, l'exactitude et la validité de l'information financière et ils doivent en outre veiller à inclure directement du personnel financier qualifié dans l'élaboration de systèmes pour assurer un contrôle financier adéquat. Pour faciliter la gestion des fonds publics conformément aux principes de saine intendance, d'économie, de prudence et de probité de la fonction publique, il faut séparer les fonctions d'autorisation et de vérification des paiements en vertu de la Loi. Les agents financiers participent directement au processus de certification et de vérification des paiements exposé aux articles 33 et 34 de la LGFP.

Dans la pratique, le cadre financier et les politiques et lignes directrices correspondantes qui visent à soutenir une fonction de contrôleur efficace ne produisent pas la reddition de comptes améliorée qui est l'un des objectifs de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur. De fait, quatre grands thèmes ressortent des expériences pratiques des agents financiers de première ligne chargés de la certification et de la vérification des paiements en vertu de la Loi, visant leur responsabilité personnelle dans l'exercice de ces fonctions :

1. Dans le cadre hiérarchique, les agents financiers se sentent pressés de certifier les paiements en fonction de processus non conformes aux exigences du cadre de contrôle. Cela ne se produit pas dans la majorité des opérations, mais il ne s'agit pas non plus d'incidents isolés. Les agents financiers se sentent pressés d'autoriser des paiements dans des cas où ils ont déclaré craindre que les contrôles soient inadéquats. Les tactiques de pression ont pris la forme de menaces réelles ou perçues pour la sécurité d'emploi ou l'avancement et de mesures de représailles comme la marginalisation au travail.
2. Le système de paiement automatisé ne se prête pas à la conformité avec les responsabilités en vertu de l'article 33 de la LGFP, où le processus de vérification est délégué en fonction du grand volume de paiements qui sont produits par le système automatisé. La plupart des ministères ont confié à une personne le soin d'autoriser tous les paiements et, dans la pratique, il est presque impossible pour cette personne de veiller à ce que le cadre de contrôle fonctionne adéquatement partout au pays. Et pourtant, en vertu de la Loi, c'est cette personne qui doit rendre des comptes
3. Il existe un cercle vicieux dans l'article 33 (certification des paiements) et l'article 34 (vérification individuelle des comptes) de la LGFP, qui obscurcit la distinction entre les responsabilités distinctes assignées à ces deux fonctions. Les fonctionnaires habilités en vertu de l'article 34 de la LGFP sont responsables des opérations qu'ils autorisent; toutefois, les agents financiers habilités en vertu de l'article 33 de la LGFP ont l'obligation de s'assurer que les fonctionnaires habilités en vertu de l'article 34 s'acquittent de leurs responsabilités. Par conséquent, les agents financiers habilités à certifier les paiements en vertu de l'article 33 de la LGFP réexaminent les opérations pour en déceler les erreurs. C'est ce qui obscurcit les responsabilités.
4. Il faut réévaluer les responsabilités en vertu du cadre de contrôle dans la mesure où les fonctions d'autorisation des paiements sont exécutées par des personnes qui ne satisfont peut-être pas aux exigences propres aux responsabilités des agents financiers (FI), notamment les exigences relatives aux études ou à l'expertise en

commerce ou en finances qui sont propres à la classification FI dans la fonction publique.

Outre ce qui précède, le contrôle des engagements de paiement (article 32 de la LGFP) est étroitement relié aux obligations afférentes à l'autorisation des demandes de paiement (article 33 de la LGFP). L'article 32 de la Loi interdit tout engagement de paiement supérieur au solde disponible non grevé du crédit. Dans certains ministères, des protocoles peu rigoureux rendent à toutes fins pratique impossible le contrôle en vertu de l'article 33 de la LGFP. Par exemple, l'utilisation de cartes de crédit crée l'obligation légale de paiement et contrevient à l'article 32; pourtant, l'opération a déclenché la responsabilité en vertu des modalités de demande de paiement de l'article 33 de la LGFP.

La délégation des pouvoirs en vertu des articles 33 et 34 de la Loi à des personnes de l'extérieur de la fonction publique dans le contexte de la diversification des modes de prestation de services constitue un autre secteur de préoccupation. Dans ces cas-là, les responsabilités ne sont pas, dans la pratique, strictement assujetties au cadre de contrôle de la fonction publique. Néanmoins, pour ce qui est en particulier de l'article 33 de la Loi, l'agent financier supérieur demeure entièrement responsable de l'efficacité et de l'efficience de la personne exerçant les pouvoirs qui lui sont délégués. Il n'y a plus de surveillance directe des pouvoirs délégués à l'extérieur de la fonction publique et, pourtant, l'obligation de rendre compte de l'exercice de ce pouvoir subsiste.

Depuis la mise en œuvre de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, les éléments du cadre concernant la reddition de comptes et les rapports de responsabilisation ont fait l'objet de beaucoup de dialogue, d'examen et d'évaluation. Par contre, on a très peu mis l'accent sur la responsabilité individuelle inhérente au cadre de contrôle, question qui préoccupe particulièrement les agents financiers qui se trouvent dans une position où il leur est demandé de compromettre l'exécution de leurs obligations en vertu de la LGFP. La responsabilité individuelle est établie dans nombre de lois, par exemple, la LGFP même et le *Code criminel*, ainsi que la common law et les exigences des organismes de régie des professions. Des sanctions pour inconduite sont prescrites dans ces sources de responsabilité, notamment des mesures disciplinaires dans le cadre de la relation d'emploi.



Le contexte actuel d'examen accru de la conduite des fonctionnaires dans l'administration des fonds publics donne à entendre qu'il existe peu de tolérance à l'égard du moindre non-respect des protocoles financiers. Ce qui préoccupe les agents financiers dans le contexte actuel, c'est que toute dérogation de leur part au strict respect des protocoles en vertu du cadre de contrôle les rendrait passibles de mesures disciplinaires, quelles que soient les circonstances. La protection et le soutien des agents financiers qui veulent divulguer des actes répréhensibles dans l'exécution de leurs obligations en vertu de la LGFP sont inadéquats à l'heure actuelle. Même si le gouvernement fédéral s'est engagé à déposer un projet de loi garantissant cette protection, il est crucial que le régime légiféré assure une protection réelle et efficace aux fonctionnaires.

L'expérience des agents financiers de première ligne révèle que le cadre de contrôle en vertu de la LGFP n'est pas uniformément respecté et que, dans certains cas, il n'est carrément pas tenu compte des exigences de la Loi. Il existe une méconnaissance de l'importance des obligations statutaires afférentes aux fonctions d'autorisation des paiements établies dans la Loi. On pourrait soutenir que l'importance de la *Loi sur la gestion des finances publiques* a été minée, ce qui pourrait avoir de graves conséquences pour les agents financiers.

## *Recommandations de l'ACAF*

1. **Entreprendre un examen approfondi de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, afin d'éclaircir :**
  - a. la question du cercle vicieux de la reddition de comptes dans les articles 33 et 34 de la LGFP;
  - b. le risque de responsabilité individuelle pour les agents financiers qui approuvent les paiements automatisés dans le cadre de contrôle financier;
  - c. des contrôles efficaces et pratiques pour les engagements;
  - d. les qualifications particulières exigées des postes financiers au sein de l'organisation qui sont habilités en vertu de l'article 33 de la LGFP.
  
2. Offrir obligatoirement à **toutes les personnes du ministère qui jouent un rôle dans le cadre de contrôle financier** une formation pertinente concernant le régime de reddition de comptes et de responsabilité en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* avant d'être autorisées à exercer leurs pouvoirs en vertu de la Loi. Pour ce faire, il faut un engagement organisationnel et financier, de l'orientation et du soutien de la part du Conseil du Trésor, du contrôleur général, des autres organismes centraux et de la haute direction. Cela contribuera à l'intégrité de la fonction de contrôleur dans la fonction publique fédérale et atteindra l'objectif d'une reddition de comptes accrue que la vérificatrice générale préconise.
  
3. **Prendre des mesures pour faire en sorte que les agents financiers puissent exercer leurs fonctions avec professionnalisme, sans crainte de menaces voilées de représailles ou de marginalisation de leur rôle au sein du ministère ou de l'agence. À cette fin, l'ACAF recommande que :**
  - a. tous les postes d'agents financiers soient classifiés par le bureau du contrôleur général. À l'heure actuelle, la responsabilité de la classification des postes appartient aux ministères, ce qui peut servir de moyen d'intimider les agents financiers. En outre, la norme de classification n'est pas appliquée uniformément dans tous les ministères;

- b. toute réorganisation des postes financiers au sein d'un ministère soit assujettie à l'approbation du contrôleur général. Cette recommandation aidera à faire en sorte que les ministères, dans la poursuite de leurs résultats de programme, ne contreviennent pas aux exigences du cadre de contrôle financier.
- 4. Confier l'intégrité du cadre de contrôle financier à des agents financiers supérieurs des ministères qui possèdent eux-mêmes au moins les mêmes titres professionnels que ceux qui sont exigés des agents financiers de première ligne.**

L'ACAF souscrit pleinement à un solide cadre de contrôle financier pour le gouvernement du Canada et, ainsi, elle accueillerait volontiers l'occasion de collaborer avec le Conseil du Trésor et le contrôleur général afin de régler toutes les questions exposées dans le présent document et son annexe.





# *LA REDDITION DE COMPTES ET LA RESPONSABILITÉ EN VERTU DE LA LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES*

---

## **Introduction**

Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a lancé l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur en 1997 afin de renforcer les capacités de gestion et de reddition de comptes dans la fonction publique fédérale. Pour garantir le succès de l'initiative, le SCT estimait qu'il fallait satisfaire à deux grandes conditions préalables : adopter une approche claire et structurée et obtenir un engagement et un appui fermes de la haute direction des ministères et des organismes centraux.

Dans son rapport d'avril 2002, le Bureau du vérificateur général du Canada a déclaré que, selon lui, cet engagement et cet appui de la haute direction du secteur public, du SCT et du Parlement lui-même doivent être plus manifestes dans certains secteurs clés, notamment :

- donner une orientation et des directives générales;
- faire en sorte que les ministères comprennent bien la fonction de contrôleur;
- surveiller l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'initiative.

En particulier, le SCT, malgré son engagement à l'égard de l'initiative, devait améliorer fortement l'orientation et les directives qu'il donnait sur la façon de mettre en pratique les aspects clés de la fonction de contrôleur.<sup>1</sup> Cette nécessité de clarté et d'orientation accrues que le vérificateur général a cernée existe encore, comme en fait foi l'incertitude qui reste inhérente aux redditions de comptes complexes et parfois obscures dans l'application pratique du cadre de contrôle par les agents financiers dans le secteur public. La défaillance du cadre de contrôle dénoncée dans le rapport de novembre 2003 du Bureau du vérificateur général dans le cas du programme de commandites souligne de nouveau la nécessité d'une

---

<sup>1</sup> *Les stratégies de mise en œuvre de la fonction de contrôleur moderne*, chapitre 7, Rapport d'avril 2002 du Bureau du vérificateur général du Canada

orientation et d'un appui suffisants et d'une intervention proactive, afin d'assurer la mise en œuvre efficace de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur.<sup>2</sup>

Les lecteurs trouveront ci-dessous un résumé du cadre en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)* qui établit les pouvoirs et les obligations afférents aux méthodes d'autorisation et de vérification des paiements. L'élaboration et la révision des initiatives de modernisation de la fonction de contrôleur ont visé principalement à garantir une meilleure reddition de comptes à l'intérieur de ce cadre. Toutefois, les politiques et lignes directrices relatives à la gestion des finances publiques qui ont pour objet d'appuyer l'application des contrôles ne donnent pas l'orientation et les directives claires qui s'imposent pour soutenir la mise en œuvre pratique du cadre financier. En outre, un manque d'engagement à l'égard de la formation aux niveaux de la direction comme de l'exécution a créé un climat où l'obligation de respecter les protocoles de contrôle est parfois peu appréciée ou prise à la légère. Les expériences pratiques des agents financiers de première ligne qui assument des fonctions de certification et de vérification en vertu de la LGFP révèlent des inquiétudes constantes à cet égard qui pourraient entraîner des risques de responsabilité individuelle. Ces expériences révèlent également que les agents financiers qui cherchent à dénoncer des irrégularités dans l'exécution de leurs obligations en vertu de la LGFP jouissent à l'heure actuelle d'une protection et d'un appui inadéquats.

## **Les agents financiers et le cadre de contrôle**

Selon la politique établie par le gouvernement, les ministères doivent exercer une saine fonction de contrôleur.<sup>3</sup> La fonction de contrôleur se définit comme comprenant les processus administratifs essentiels et intégrés dont toute organisation a besoin pour :

- gérer les risques financiers;
- comprendre les répercussions financières des décisions avant qu'elles ne soient prises;
- rapporter les résultats financiers; et

---

<sup>2</sup> *Le Programme de commandites*, chapitre 3, Rapport de novembre 2003 du Bureau du vérificateur général du Canada

<sup>3</sup> *Politique sur les responsabilités et l'organisation de la fonction de contrôleur*, section 4, Énoncé de la politique, Secrétariat du Conseil du Trésor

- se protéger contre la fraude, la négligence, la contravention aux règles ou aux principes financiers ainsi que la perte de biens ou de fonds publics.<sup>4</sup>

En vertu des exigences procédurales de la *Politique sur les responsabilités et l'organisation de la fonction de contrôleur* du Secrétariat du Conseil du Trésor, l'administrateur général d'une organisation désigne un agent financier supérieur (AFS) qui doit lui rendre compte directement. Il incombe à l'AFS d'élaborer et d'instaurer une structure ainsi qu'un processus de gestion financière qui sont conformes aux objectifs de la politique d'assurer la répartition des responsabilités et de servir de fondement pour l'exercice d'une fonction de contrôleur efficace dans le ministère. L'agent financier supérieur peut, en fonction de l'étendue de l'organisation, déléguer ses responsabilités financières principales à un agent financier supérieur à temps plein (AFSTP).

Les agents financiers supérieurs des ministères sont chargés de fournir des conseils sur les incidences financières des propositions et actions de la direction et sur l'approbation et le caractère adéquat des contrôles financiers des programmes. Ils assument l'entière responsabilité de l'élaboration de systèmes administratifs financiers et agissent également en qualité de spécialistes financiers dans le cas de systèmes afférents à des programmes, assurant le contrôle financier et agissant à titre consultatif.<sup>5</sup>

Les ministères doivent établir et maintenir des contrôles adéquats au sein de leurs systèmes afin de garantir l'exhaustivité, l'exactitude et la validité de l'information financière et ils doivent en outre veiller à inclure directement du personnel financier qualifié dans l'élaboration de systèmes pour assurer un contrôle financier adéquat. Les agents financiers participent directement au processus de certification et de vérification des paiements exposé aux articles 33 et 34 de la LGFP.

## **Les articles 33 et 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)<sup>6</sup>**

---

<sup>4</sup> *Politique sur les responsabilités et l'organisation de la fonction de contrôleur*, section 2, Définition, Secrétariat du Conseil du Trésor

<sup>5</sup> *Politique sur les Systèmes et contrôles financiers*, Partie 4, Secrétariat du Conseil du Trésor

<sup>6</sup> Le texte intégral des articles 33, 34 et 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R., ch. F-10, est reproduit à l'Annexe A.

Le cadre de contrôle financier en vertu de la LGFP définit les rôles et les responsabilités en matière de gestion des ressources publiques et de reddition de comptes afférente. Pour faciliter la gestion des fonds publics conformément aux principes de saine intendance, d'économie, de prudence et de probité de la fonction publique, il faut séparer les fonctions d'autorisation et de vérification des paiements.

### **La certification des demandes de paiement (article 33)**

Le paragraphe 33(1) de la LGFP porte qu'il ne peut être effectué de paiement imputable sur un crédit affecté à un ministère qu'à la demande du ministre compétent. Ce paragraphe prévoit aussi la délégation de ce pouvoir aux agents financiers qui s'occupent couramment de cette activité.

Le paragraphe 33(2) de la LGFP stipule que les demandes de paiement sur le Trésor sont à présenter selon les modalités de certification prévues par règlement du Conseil du Trésor. Le *Règlement sur les demandes de paiement et de règlement*, pour sa part, porte que la certification d'une demande<sup>7</sup> :

- est sous une forme qui ne peut être facilement imitée ou reproduite par une personne autre que celle autorisée à certifier et identifie clairement cette personne;
- est présentée de façon qu'elle soit basée sur les renseignements fournis personnellement par cette personne au moment de la certification et non sur l'information prélevée d'une banque de données par un processus automatisé; et
- est présentée de façon qu'elle puisse être authentifiée avant le paiement ou le règlement et puisse faire l'objet d'une vérification après celui-ci.

Le paragraphe 33(3) de la LGFP interdit de demander des paiements sur le Trésor dans les cas où ils entraîneraient :

- une imputation irrégulière sur un crédit;
- une dépense supérieure à un crédit;
- une réduction du solde du crédit à un niveau insuffisant pour l'exécution des autres engagements.

---

<sup>7</sup> *Règlement de 1997 sur les demandes de paiement et de règlement*, article 4 (F-11 – DORS/98-130)

Les obligations afférentes à l'approbation de demandes de paiement conformément à l'article 33 de la LGFP sont étroitement reliées au contrôle des engagements de paiement sur des crédits en vertu de l'article 32. À cet égard, il existe une relation directe entre l'article 33 et l'article 32 de la LGFP. Essentiellement, l'article 32 interdit tout engagement de paiement supérieur au solde disponible non grevé du crédit et exige également la mise en œuvre de méthodes de contrôle et de comptabilisation des engagements financiers imputables aux crédits.

Toutefois, dans la pratique, il arrive souvent que les protocoles d'engagements en vertu de l'article 32 soient peu respectés, voire pas du tout. Par exemple, l'utilisation répandue de cartes de crédit dans la fonction publique fédérale pour faciliter le paiement de fournisseurs de biens et de services contrevient effectivement aux protocoles de l'article 32 et rend à toutes fins utiles caduc le contrôle prévu à l'article 33. Ainsi, la simple présentation d'une carte de crédit crée l'obligation légale de paiement sans aucune conformité avec l'article 32. La conformité avec les articles 33 et 32 dans ce type d'opérations est illusoire et, pourtant, l'opération a déclenché la responsabilité en vertu des modalités de demande de paiement de l'article 33.

### **Le processus de vérification (article 34)**

Tous les paiements et règlements doivent être vérifiés et certifiés conformément à l'article 34 de la LGFP. La certification est assujettie à la *Politique sur la vérification des comptes* du Conseil du Trésor concernant le contrôle des opérations financières<sup>8</sup>. Selon cette politique :

- la responsabilité première de la vérification des comptes individuels incombe aux agents qui ont le pouvoir de confirmer ou de certifier le bien-fondé de la demande conformément à l'article 34 de la LGFP;
- ces personnes sont chargées de confirmer l'exactitude de la demande de paiement et de vérifier les comptes suivant les règles;
- toutefois, la responsabilité première du *système* de vérification des comptes ainsi que des mesures connexes de contrôle

---

<sup>8</sup> *Politique sur la vérification des comptes*, section 4, Secrétariat du Conseil du Trésor

- financier incombe aux agents auxquels le pouvoir de payer a été délégué conformément à l'article 33;
- l'agent qui autorise un paiement en vertu de l'article 33 doit être en mesure de confirmer qu'il existe un système approprié de vérification des comptes, conformément à l'article 34, et que ce système est utilisé comme il se doit et consciencieusement; mais,
  - la responsabilité première de la vérification des comptes individuels incombe aux agents qui ont le pouvoir de confirmer ou de certifier le bien-fondé de la demande conformément à l'article 34 de la LGFP.

La *Politique sur la vérification des comptes* du Conseil du Trésor établit aussi des garanties dans le cadre du processus de vérification des paiements, notamment ce qui suit :

- nul ne peut exercer le pouvoir de dépenser (article 34) une somme dont il ou elle peut bénéficier personnellement, directement ou indirectement;
- les pouvoirs de signature accordés en vertu des articles 33 et 34 ne peuvent être exercés par la même personne à l'égard d'un même paiement;
- la politique réitère que le processus de vérification doit produire des preuves tangibles de cette vérification et permettre de savoir qui a effectué chacune des différentes étapes de la vérification.

La politique exige aussi que les ministères établissent leurs propres lignes de conduite en ce qui concerne le degré de précision que doit avoir la vérification, compte tenu de l'importance du risque, des diverses opérations. Ils doivent également établir un processus d'assurance de la qualité de la vérification des comptes en vertu de l'article 34, fondé sur un échantillon statistique dans le cas des opérations de risque moyen ou faible et sur un examen de tous les éléments pertinents dans le cas des opérations à risque élevé.

Les lignes directrices jointes à la *Politique sur la vérification des comptes* portent que l'AFS du ministère devrait approuver le plan d'échantillonnage et que, lorsqu'un échantillonnage statistique rigoureux est effectué selon un

plan d'échantillonnage approuvé, les agents habilités à faire les paiements en vertu de l'article 33 ne peuvent être tenus responsables des erreurs de vérification des comptes, avant la demande de paiement, qui peuvent être commises à leur insu relativement aux opérations qui ne font pas partie de l'échantillon.<sup>9</sup> Toutefois, si l'agent payeur soupçonne qu'une vérification n'a pas été effectuée convenablement, il peut, pendant un certain temps, attribuer un risque plus élevé aux opérations qui s'y rapportent, ce qui sous-entend un rôle proactif dans l'évaluation du caractère convenable de la vérification, du moins pour ce qui est d'établir le degré de risque de l'opération.

En dernière analyse, il existe un cercle vicieux entre les responsabilités de l'article 33 et les certifications de l'article 34, qui obscurcit les obligations et les responsabilités afférentes au processus d'autorisation des paiements établi dans le cadre juridique. À cet égard, le Bureau du vérificateur général estime qu'il faudrait une plus grande clarté et une meilleure orientation de la part du Conseil du Trésor.

### **La délégation de pouvoirs aux personnes de l'extérieur de la fonction publique**

On encourage les ministères à examiner les divers modes de prestation de programmes et de services dans le secteur privé et d'autres paliers de gouvernement. Dans le contexte de la diversification des modes de prestation, les pouvoirs en vertu des articles 33 et 34 pourraient être délégués à des personnes de l'extérieur de la fonction publique. Dans ces cas-là, les responsabilités ne sont pas, dans la pratique, assujetties au cadre de contrôle de la fonction publique. Sauf pour ce qui est d'établir les responsabilités des ministères et la nécessité de systèmes et méthodes de contrôle, les politiques du Conseil du Trésor ne donnent pas suffisamment d'orientation à l'égard des responsabilités relatives au processus d'autorisation des paiements en vertu des articles 33 et 34 de la LGFP.

Conformément à la loi et à la Politique du Conseil du Trésor sur la *délégation de pouvoirs financiers*, lorsque les pouvoirs en vertu des articles 33 et 34 sont délégués à des personnes de l'extérieur de la fonction publique, il faut établir des politiques et des méthodes pour garantir un niveau adéquat de contrôle sur les pouvoirs ainsi délégués. Dans le cas particulier de l'autorisation des paiements en vertu de l'article 33 de la LGFP, la politique

---

<sup>9</sup> *Politique sur la vérification des comptes*, Appendice A – Lignes directrices, Secrétariat du Conseil du Trésor

du Conseil du Trésor stipule expressément que l'agent financier supérieur du ministère, responsable de la qualité générale de la gestion financière, demeure entièrement responsable de l'efficacité et de l'efficience de la personne exerçant ces pouvoirs en conformité avec les normes et les objectifs de contrôle du ministère. Même si le Conseil du Trésor recommande que l'AFS établisse des procédures et, probablement, un programme de vérification pour assurer la conformité, il ne donne pas de directive concernant la façon de mettre en œuvre, dans la pratique, les mécanismes enchâssés dans le cadre de contrôle de la fonction publique, par exemple, dans le cas où il existe un marché de prestation de programme par un organisme du secteur privé. De plus, il n'y a pas de mention explicite de la conformité avec les protocoles visés à l'article 32 concernant le contrôle des engagements. De toute évidence, il n'y a plus de surveillance directe des pouvoirs délégués à l'extérieur de la fonction publique et, pourtant, l'obligation de rendre compte de l'exercice de ce pouvoir subsiste.



## L'application pratique du cadre de contrôle

Le cadre statutaire de responsabilité établit un mécanisme en vertu duquel les AFS des ministères surveillent la qualité générale de la gestion financière, tandis que l'assurance du processus et la vérification de la qualité du contrôle incombent aux agents financiers de première ligne. Pour ces personnes, l'application pratique de ce cadre soulève des préoccupations qui transcendent les questions de reddition de comptes systémiques et visent directement leur responsabilité personnelle dans l'exercice de leurs fonctions en vertu des dispositions de la LGFP relatives à l'autorisation des paiements. À cet égard, quatre grands thèmes ressortent des préoccupations que les agents financiers des divers ministères fédéraux ont exprimées en se fondant sur leurs expériences pratiques:

### **1. Dans le cadre hiérarchique, les agents financiers se sentent pressés de certifier les paiements en fonction de processus non conformes aux exigences du cadre de contrôle.**

Il est arrivé à de nombreux agents financiers d'être mal à l'aise de signer une autorisation de paiement en vertu de l'article 33, mais qu'ils se sentent pressés de le faire. Cela ne se produit pas dans la majorité des opérations approuvées dans le cadre de contrôle, mais il ne s'agit pas non plus d'incidents isolés, et leur prévalence suscite une réelle inquiétude que le système ne fonctionne pas toujours en conformité avec les principes de prudence et de probité de la fonction publique.

Par exemple, les agents habilités en vertu de l'article 33 ont déclaré craindre que les contrôles financiers en vertu de l'article 34 d'un ministère soient inadéquats. Ils ne s'en sentent pas moins pressés par la direction de signer l'autorisation de paiement en vertu de l'article 33. Les tactiques de pression vont d'accusations que le refus de l'agent financier d'autoriser le paiement entraînera la perte de projets d'une valeur de plusieurs millions de dollars, à des confrontations directes de gestionnaires alléguant que l'agent financier crée sciemment des problèmes et nuit délibérément à l'avancement d'initiatives particulières.

Compte tenu de leurs obligations spécifiques en vertu de la LGFP d'assurer le caractère adéquat des systèmes de contrôle en vertu de l'article 34, l'exemple qui précède soulève une question : Pourquoi l'agent financier ne devrait-il pas néanmoins capituler et signer l'autorisation de paiement

malgré des contrôles inadéquats? D'après les renseignements obtenus d'un vaste éventail d'agents financiers aux prises avec de telles situations, la facteur déterminant dans chaque cas a été la menace réelle ou perçue pour la sécurité d'emploi, ou une autre forme plus insidieuse de représailles, notamment la marginalisation au travail ou une autre menace de compromettre leurs chances d'avancement. Les agents payeurs qui ont succombé à ces tactiques ont aussi exprimé la crainte d'être étiquetés comme des obstructionnistes pour avoir tenté d'obliger les gestionnaires à respecter des contrôles et des méthodes adéquats. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que les agents financiers se déclarent collectivement préoccupés de leur capacité de promouvoir activement le respect des mécanismes de contrôle par leurs gestionnaires, partie intégrante du processus sous-jacent de certification des paiements.

Cette expérience collective illustre le conflit résultant d'intérêts divergents, à savoir, entre l'accent que les agents financiers mettent sur la conformité avec leurs obligations juridiques en vertu du cadre financier et la démarche fonctionnelle actuellement enracinée dans la culture de la direction, qui est de faciliter la mise en œuvre et l'exécution des programmes à l'égard desquels l'autorisation des paiements est demandée – autrement dit, la direction met l'accent sur les résultats. Dans la mesure où l'exécution des obligations juridiques suscite de la résistance, *quelle qu'elle soit*, au palier de la direction, cela illustre aussi la nécessité d'éducation, de formation et de changement culturel afin de faciliter le « ralliement » nécessaire pour faire en sorte que le contrôle effectif au sein du cadre ne soit pas compromis.

## **2. Il faut réévaluer les responsabilités en vertu du cadre de contrôle, à la lumière du système de paiement automatisé et du pouvoir « quasi-33 ».**

Le système de paiement automatisé ne se prête pas à la conformité avec les responsabilités en vertu de l'article 33 dans le cadre de contrôle. Il est à noter que le cadre de contrôle a été élaboré dans un environnement où les chèques étaient physiquement signés et non pas automatiquement produits. Compte tenu du grand volume de chèques qui sont produits par le système automatisé, il est presque impossible pour l'agent habilité en vertu de l'article 33 d'examiner des imprimés de toutes les factures dans le processus de vérification.

Dans la pratique, l'examen des factures est habituellement confié à une personne de poste CR-4, AS-1 ou AS-2 en plus des agents financiers qui assument cette fonction. Ces personnes ne jouissent pas de pouvoirs en vertu de l'article 33, mais ils possèdent ce que certains ministères appellent un pouvoir « quasi-33 ». Ce « pouvoir » n'a aucun fondement en droit. La personne dotée d'un pouvoir « quasi-33 » examine les imprimés des documents et les approuvent à l'interne pour le ministère. Le commis ou l'agent d'administration qui inscrit la facture dans le système s'assure que la vérification en vertu de l'article 34 a été signée, que la facture ne dépasse pas les limites financières et que les biens ou les services ont été reçus. Le ministère délègue habituellement le pouvoir en vertu de l'article 33 à un agent financier qui donne l'approbation pour l'ensemble du ministère. L'agent payeur en vertu de l'article 33 dûment autorisé ne voit pas les documents imprimés, car, pratiquement, c'est impossible. Il n'en est pas moins responsable de l'exécution des obligations de vérification des paiements en vertu de la LGFP. Sur le plan pratique, la tâche de vérification a été effectivement déléguée à cause du grand volume de paiements produits par le système automatisé.

### **3. La relation entre l'article 33 (certification des paiements) et l'article 34 (vérification individuelle des comptes) obscurcit les responsabilités entre les personnes qui s'occupent du processus de paiement et celles qui s'occupent du processus de vérification.**

Les agents habilités en vertu de l'article 34 sont en dernière analyse responsables de chacun des paiements qu'ils autorisent, tandis que les agents habilités en vertu de l'article 33 ont la responsabilité de s'assurer que le système de comptabilité visé par l'article 34 est en place et fonctionne convenablement. Les agents habilités en vertu de l'article 33 ont aussi l'obligation de s'assurer que les agents habilités en vertu de l'article 34 s'acquittent de leurs responsabilités en vertu de la LGFP, pour faire en sorte que la vérification des comptes se fasse rapidement. Sous réserve que les agents habilités en vertu de l'article 33 réexaminent les paiements pour en déceler les erreurs avant l'émission des chèques, on s'en remet dans une large mesure aux fonctions que les agents habilités en vertu de l'article 33 exercent. C'est ce qui obscurcit la distinction dans les responsabilités distinctes qui sont assignées aux deux fonctions.

**4. Il faut réévaluer les responsabilités en vertu du cadre de contrôle parce que les fonctions de vérification des paiements sont effectivement exécutées par des personnes qui ne satisfont peut-être pas aux exigences propres aux responsabilités FI.**

Comme il est exposé dans le deuxième thème, on tend à déléguer l'exercice des fonctions en vertu de l'article 33 à des personnes qui ne sont pas dans des postes d'agents financiers (FI). Ces personnes ne satisfont peut-être pas aux exigences relatives aux études ou à l'expertise en commerce ou en finances qui sont propres à la classification FI dans la fonction publique. La fonction de contrôleur au sein de l'État met l'accent, et c'est tout à fait approprié, sur les contrôles financiers et la comptabilité et exige le recrutement de spécialistes financiers pour mettre effectivement en œuvre la fonction de contrôleur. De toute évidence, cette tendance a entraîné une érosion de la fonction de contrôleur.

Dans la pratique, le cadre de contrôle et les politiques et lignes directrices afférentes qui visent à appuyer une fonction de contrôleur efficace ne produisent pas le résultat attendu. Le laxisme dans l'application des protocoles d'autorisation des paiements donne à entendre qu'on sous-estime l'importance des contrôles en vertu de la LGFP. Dans le passé, on a accordé une faible priorité à la formation dans ce secteur, ce qui a contribué à la culture qui prévaut aujourd'hui. C'est pourquoi, en bout de ligne, l'amélioration de la reddition de comptes, un des objectifs de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, ne se concrétise pas.

## **La reddition de comptes en vertu du cadre de contrôle**

L'évolution de la gestion et de la gouvernance dans la fonction publique a modifié l'orientation des pratiques conventionnelles de reddition de comptes, plus particulièrement à cause des facteurs suivants :

- l'accent mis par la direction sur les résultats, y compris sur les conséquences;
- le recours accru aux ententes de partenariat pour la prestation de programmes et de services;
- l'encouragement des gestionnaires à innover et à prendre des risques raisonnables.

Dans son rapport de décembre 2002, le Bureau du vérificateur général a proposé une définition améliorée de la reddition de comptes dans la fonction publique, qui tient compte de ces développements récents dans les secteurs de la gestion publique et de la gouvernance.

La reddition de comptes est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés.<sup>10</sup>

La définition améliorée de la reddition de comptes a été formulée dans le contexte de trois questions applicables à ces développements :

**1. De quoi les ministres et les gestionnaires de programmes peuvent-ils raisonnablement rendre des comptes?** Cette question s'est posée dans le contexte de l'observation que l'obligation conventionnelle de rendre des comptes était liée à la prise en compte des intrants, du respect de règles et de méthodes détaillées et des mesures prises. La mise de l'accent sur les résultats doit tenir compte du fait que les résultats attendus pour la plupart des programmes ne sont pas entièrement contrôlables, dans la mesure où un certain nombre de facteurs externes, notamment les tendances économiques et les programmes d'autres paliers de gouvernement, peuvent influencer sur eux.

**2. Qu'est-ce que la reddition de comptes partagée et, comme corollaire, comment la reddition de comptes peut-elle être partagée par des partenaires égaux ou indépendants?** Cette question vise les rapports de responsabilisation complexes qui proviennent de réseaux et d'ententes de partenariats avec d'autres paliers de gouvernement et le secteur privé, dont certains ne comportent aucun lien hiérarchique.

**3. Comment la reddition de comptes peut-elle tenir compte des risques inhérents à une fonction publique novatrice et flexible?** Dans la mesure où les gestionnaires sont tenus de prendre des risques bien calculés pour innover, l'accroissement de la latitude, de la flexibilité et de l'innovation n'est peut-être pas favorisé par une reddition de compte qui met l'accent exclusivement sur la conformité avec des règles et des

---

<sup>10</sup> Rapport de décembre 2002 du Bureau du vérificateur général

méthodes trop nombreuses et inutiles. Cela ne devrait pas, toutefois, être interprété de quelque manière que ce soit comme une permission de miner la fonction de contrôleur.

La définition élargie de la reddition de comptes conventionnelle vise à appliquer toute une gamme de rapports et à permettre la responsabilité partagée entre des organisations qui n'ont peut-être pas de structures hiérarchiques, ainsi que la responsabilité réciproque insistant sur les rapports de responsabilisation; il s'agit là d'un écart par rapport à l'accent conventionnel mis sur les obligations de la partie subalterne. La définition améliorée tient aussi compte de l'importance à la fois des fins et des moyens, ce qui fait que les parties doivent rendre des comptes sur la façon dont les résultats ont été obtenus et non pas uniquement sur les résultats mêmes.

À cet égard, un bon cadre de reddition de comptes reconnaît la nécessité d'établir une délimitation nette des rôles et des responsabilités, notamment l'identification claire des activités et des tâches particulières attendues de chacune des parties, leurs obligations et la façon dont les rapports doivent être gérés dans le contexte des autorisations afférentes. Cependant, la fonction publique pourrait se montrer réticente à accepter la responsabilité de résultats lorsqu'elle a souvent peu de contrôle sur les résultats ultimes. C'est ce qui ressort du cercle vicieux enchâssé dans le processus de vérification établi dans les articles 33 et 34 de la LGFP ainsi que des caractéristiques problématiques de reddition de comptes liées à la délégation de pouvoirs à l'extérieur de la fonction publique.

Le cadre de reddition de comptes doit clairement établir les attentes en matière de rendement, notamment ce qu'on s'attend que chacune des parties contribue au résultat obtenu, et les moyens d'atteindre ce résultat. En particulier dans le cas de rapports de partenariats externes, le cadre doit établir les principes et les règles de fonctionnement de base à respecter. Dans la mesure où les valeurs et l'éthique de la fonction publique – comme l'équité, l'honnêteté, la probité, l'intégrité et la fidélité à la confiance du public – sont sous-jacentes à tout processus de reddition de comptes publique, il y a aussi nécessité de promouvoir et d'appliquer activement une culture organisationnelle forte de normes d'éthique élevées qui incorporent ces valeurs.

En plus de délimiter clairement les rôles et les responsabilités ainsi que les attentes sur le plan du rendement, un bon cadre de reddition de comptes doit exposer clairement les exigences en matière de rapport, notamment la façon dont l'information requise doit être cernée, recueillie, vérifiée, analysée et par qui, comment et quand. Pour « boucler la boucle de l'obligation redditionnelle », le cadre doit aussi comporter un processus juste et raisonnable visant à cerner les moyens d'améliorer le rendement dans l'avenir et décrivant comment ces moyens seront mis en œuvre. Il y a également nécessité de prévoir des conséquences adéquates, qu'il s'agisse de récompenses ou de sanctions, du rendement en vertu du cadre de reddition de comptes.

## **Le rapport entre la responsabilité et la reddition de comptes en vertu du cadre de contrôle**

Le cadre de contrôle financier vise à établir les responsabilités de manière à garantir l'administration judicieuse des ressources publiques. Depuis la mise en œuvre de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur, les éléments du cadre concernant la reddition de comptes et les rapports de responsabilisation ont fait l'objet de beaucoup de dialogue, d'examen et d'évaluation, comme il a déjà été mentionné. Il importe toutefois d'aller au-delà de ces éléments et de prendre conscience qu'il existe des responsabilités afférentes à la structure redditionnelle. Le cadre de contrôle semble mettre peu l'accent sur la responsabilité individuelle, question qui préoccupe particulièrement les agents financiers qui se trouvent dans une position où il leur est demandé de compromettre l'exécution de leurs obligations en vertu de la LGFP.

La responsabilité individuelle est établie dans nombre de lois, par exemple la LGFP même et le *Code criminel*, ainsi que la common law et les exigences des organismes de régie des professions. Des sanctions pour inconduite sont prescrites dans ces sources de responsabilité, notamment des mesures disciplinaires dans le cadre de la relation d'emploi.

### **La Loi sur la gestion des finances publiques**

La question d'inconduite est abordée de manière générale dans la partie IX de la LGFP, qui traite de la responsabilité civile et des infractions.<sup>11</sup>

L'article 80 décrit le type d'activité qui constitue une infraction et prévoit une gamme de sanctions sur déclaration de culpabilité :

80. *Commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, une amende maximale de cinq mille dollars et un emprisonnement maximal de cinq ans le percepteur, gestionnaire ou ordonnateur de fonds publics qui, selon le cas :*
- (d) dans les cas où il lui appartient, au titre de ses fonctions, de porter des inscriptions dans un livre ou d'établir des certificats ou des rapports, volontairement porte ou signe une fausse inscription ou établit ou signe un faux certificat ou rapport;
  - (e) ayant connaissance soit d'une violation de la présente loi ou de ses règlements ou d'une loi fiscale quelconque, soit d'une fraude commise au détriment de Sa Majesté dans le cadre de la présente loi ou de ses règlements ou d'une loi fiscale fédérale, ne la signale pas par écrit à un supérieur...

Le mot « volontairement » n'a pas été uniformément interprété, et sa signification dépend dans une certaine mesure du contexte dans lequel il est utilisé. Il signifie principalement « intentionnellement », mais il est parfois aussi utilisé dans le sens de « imprudemment ». En règle générale, en droit pénal, les mots « volontaire » ou « volontairement » signifient plus qu'un acte volontaire ou intentionnel et sous-entendent la notion d'acte commis intentionnellement avec malice.

Le paragraphe 11(2) de la LGFP confère au Conseil du Trésor le pouvoir d'établir des normes de discipline et de prescrire des sanctions, notamment la suspension et le licenciement :

- (2) Sous réserve des seules dispositions de tout texte législatif concernant les pouvoirs et fonctions d'un employeur distinct, le Conseil du Trésor peut, dans l'exercice de ses attributions en matière de gestion

---

<sup>11</sup> Le texte intégral de la partie IX est reproduit à l'Annexe B.



du personnel, notamment de relations entre employeur et employés dans la fonction publique :

f) établir des normes de discipline dans la fonction publique et prescrire les sanctions pécuniaires et autres y compris le licenciement et la suspension, susceptibles d'être appliquées pour manquement à la discipline ou pour inconduite et indiquer dans quelles circonstances, de quelle manière, par qui et en vertu de quels pouvoirs ces sanctions peuvent être appliquées, modifiées ou annulées, en tout ou en partie;

g) prévoir, pour des raisons autres qu'un manquement à la discipline ou une inconduite, le licenciement ou la rétrogradation à un poste situé dans une échelle de traitement comportant un plafond inférieur des personnes employées dans la fonction publique et indiquer dans quelles circonstances, de quelle manière, par qui et en vertu de quels pouvoirs ces mesures peuvent être appliquées, modifiées ou annulées, en tout ou en partie...

## **Le Code criminel**

Une série d'infractions connexes en vertu du *Code criminel* interdisent le type d'activités également interdites par les articles susmentionnés de la LGFP.<sup>12</sup> Il s'agit notamment de ce qui suit :

- l'abus de confiance par un fonctionnaire public;
- la désobéissance à une loi;
- le faux et les actes assimilés, y compris la falsification, l'altération ou la destruction de documents;
- la fraude.

Même s'il est concevable que le fait de s'adonner à un de ces types d'activités puisse aboutir à des accusations en vertu du *Code criminel*, les poursuites à cet égard sont habituellement entamées en vertu de la LGFP de concert, le cas échéant, avec la prise de mesures disciplinaires dans le contexte de la relation d'emploi. Toutefois, compte tenu de l'examen public accru concernant le contrôle et l'administration des fonds publics, il est

---

<sup>12</sup> Le texte intégral des dispositions pertinentes du *Code criminel* sont reproduites à l'Annexe C.

concevable que l'exposition à ce genre de sanction soit plus grande que jamais encore auparavant.

### **Les organismes de régie**

La majorité des agents financiers de la fonction publique fédérale détiennent un titre comptable professionnel ou un diplôme en commerce. En plus de devoir respecter les principes de prudence et de probité de la fonction publique, ces titulaires d'un titre comptable professionnel sont tenus de se conformer à la déontologie et aux règles et règlements internes de leurs organismes de régie respectifs, à défaut de quoi ils s'exposent à une gamme de mesures disciplinaires.

Les organismes de régie respectifs de tous les comptables accrédités (CA, CMA et CGA) prescrivent des règles de déontologie. Ces règles s'appuient sur des normes de moralité élevées et visent un double objectif : guider la profession comptable et rassurer le public desservi. Les obligations spéciales imposées au comptable professionnel reposent sur la confiance du public et du monde des affaires à l'égard de saines et justes pratiques de communication de l'information financière et de la prestation de conseils financiers compétents. Le pilier de l'obligation professionnelle, c'est l'objectivité et l'intégrité dans l'exécution de services professionnels. Le membre de la profession a pour position primordiale qu'il ne subordonnera pas son jugement professionnel à la volonté d'autrui et qu'il exposera ses conclusions avec honnêteté et impartialité.

Les sanctions pour violation des obligations professionnelles sont imposées par les organismes de régie respectifs, au moyen d'un processus disciplinaire, et elles comprennent la formation obligatoire, la réprimande, des amendes, la suspension de l'ordre et des restrictions à l'exercice de la profession. Les agents financiers qui détiennent un titre professionnel risquent donc, en outre, des sanctions de leur organisme de régie dans les cas où des pressions sont exercées sur eux pour qu'ils ne se conforment pas à la LGFP.

### **La common law**

Même s'il existe des sources attestant que les fonctionnaires qui contreviennent à une obligation imposée par la loi peuvent être tenus personnellement responsables des dommages résultant de cette infraction,

il est plus probable que tout tiers lésé s'adresserait à l'organisme d'État, à titre d'employeur, pour obtenir réparation, en se fondant sur le principe de la responsabilité du fait d'autrui. Ce principe est effectivement enchâssé dans la *Loi sur la responsabilité civile de l'État*<sup>13</sup>, qui porte que l'État est responsable des dommages ou manquements au devoir causés par ses préposés. La possibilité de responsabilité de l'État en vertu de cette loi fait ressortir la nécessité de mieux former le personnel et de faire diligence dans l'application des contrôles afin de minimiser les risques de responsabilité.

### **La relation d'emploi**

La dernière préoccupation pour les fonctionnaires est, de toute évidence, la discipline. Conformément aux principes des mesures disciplinaires progressives, les sanctions pour inconduite ou contravention aux obligations en vertu de la LGFP peuvent varier de la réprimande à la suspension, et jusqu'au licenciement à l'autre extrémité des mesures disciplinaires. Le contexte actuel d'examen accru de la conduite des fonctionnaires dans l'administration des fonds publics donne à entendre qu'il existe peu de tolérance à l'égard du moindre non-respect des protocoles financiers. Ce qui préoccupe les agents financiers dans le contexte actuel, c'est que toute dérogation de leur part au strict respect des protocoles en vertu du cadre de contrôle les rendrait passibles de mesures disciplinaires, quelles que soient les circonstances. En outre, ces sanctions pourraient être disproportionnées par rapport à l'objectif souhaité d'établir un contrôle réel dans le milieu financier pour démontrer l'apparence d'un tel contrôle afin de donner confiance au public. Même si la loi et le cadre de contrôle exigent la dénonciation d'actes fautifs, il existe peu de directives internes dans la fonction publique fédérale et aucun recours juridique applicable sur lesquels le fonctionnaire qui dénonce une telle activité pourrait s'appuyer et qui le protégeraient de représailles.

### **Le caractère inadéquat de l'appui et de la protection pour la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail**

Le fonctionnaire qui envisage de divulguer de l'information concernant un acte fautif est confronté à des intérêts et à des obligations contradictoires. La notion de « dénonciation » est intrinsèquement liée au conflit entre le

---

<sup>13</sup> Article 3, *Loi sur la responsabilité civile de l'État*

devoir d'allégeance et de confidentialité à l'employeur et l'intérêt public de la divulgation d'actes fautifs. Il n'existe pas de ligne de démarcation bien définie entre les intérêts contradictoires que sont l'allégeance du fonctionnaire et l'intérêt public. Plusieurs décisions arbitrales ont établi l'équilibre entre l'allégeance du fonctionnaire et l'intérêt public dans le contexte de griefs pour licenciement injustifié. Les tribunaux et les arbitres ont généralement reconnu que l'intérêt public peut, par exception, avoir préséance sur le devoir d'allégeance et justifier la divulgation par des fonctionnaires dans certaines situations. Les fonctionnaires n'en sont pas moins encouragés à exposer leurs préoccupations par leurs voies internes avant de divulguer l'information à l'externe. Cette démarche est peu rassurante pour l'agent financier qui craint des représailles dans le cas où l'acte fautif est une dérogation aux protocoles de contrôle en vertu de la LGFP qui, au départ, a été sanctionnée ou même imposée à l'interne au départ, comme dans certains des exemples susmentionnés.

Le Canada n'a pas de loi prévoyant une telle protection contre des représailles en matière d'emploi pour la divulgation d'actes fautifs.<sup>14</sup> Dans ce secteur, le Canada accuse du retard sur les États-Unis, la Grande-Bretagne, la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Même si le gouvernement fédéral a adopté une politique interne destinée à protéger les fonctionnaires fédéraux à cet égard, le mécanisme repose sur une politique et n'a pas de fondement en droit.

Ainsi, la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, en vigueur depuis le 30 novembre 2001, prévoit l'établissement de mécanismes internes pour la divulgation d'actes fautifs dans certains cas. Elle crée aussi le poste d'agent de l'intégrité de la fonction publique (AIFP). Si le fonctionnaire estime que son problème ne peut être divulgué dans son ministère, il peut le soumettre à l'agent de l'intégrité de la fonction publique qui, lui, peut formuler des recommandations. Même si la politique vise à protéger le fonctionnaire contre des représailles à la suite de la divulgation, les recommandations de l'agent de l'intégrité de la fonction publique ne reposent sur aucun fondement en droit, et leur mise en œuvre ne peut être imposée.

L'expérience des agents financiers de première ligne révèle que les fonctionnaires sont généralement réticents à s'exposer à des représailles

---

<sup>14</sup> Il existe une exception, la *Loi sur les normes d'emploi* du Nouveau-Brunswick, qui prévoit des protections limitées.



dans l'intérêt public. Cette réticence est inhérente à un environnement hautement hiérarchisé et bureaucratique comme celui de la fonction publique fédérale. Il faut de toute évidence une loi qui protégerait de représailles les fonctionnaires qui divulguent des actes fautifs. Cela s'impose en particulier dans le contexte de la fonction de contrôleur, pour appuyer la mise en œuvre efficace du cadre de contrôle.

## Conclusions

Dans son rapport d'avril 2003, le Bureau du vérificateur général a évalué les systèmes, les politiques et les pratiques de gestion de la qualité de l'information financière du gouvernement. Cette évaluation comportait deux volets : établir si les ministères ont établi des systèmes, des politiques et des pratiques financiers afin de fournir aux gestionnaires de l'information financière adéquate et fiable, et établir si les organismes centraux ont mis en place des systèmes, des politiques et des pratiques afin de donner une orientation et des directives suffisantes à l'appui de cette mise en œuvre.

Cette vérification a révélé que les contrôles relatifs aux systèmes financiers sont encore faibles, en particulier pour ce qui est de la gestion et des droits d'accès aux systèmes financiers et de la capacité de modifier l'information, en plus de lacunes dans les contrôles résultant de la mobilité des gens au sein de l'organisation. Le Bureau du vérificateur général a également fait observer que le Secrétariat du Conseil du Trésor a donné peu de directives concernant la qualité des données financières et il a recommandé d'accroître les directives et la formation afin de faciliter la qualité de communication de l'information financière et de combler les lacunes du cadre de contrôle. Les résultats de la vérification de novembre 2003 viennent renforcer cette recommandation.

L'expérience des agents financiers de première ligne révèle que, de fait, le cadre de contrôle en vertu de la LGFP n'est pas uniformément respecté et que, dans certains cas, il n'est carrément pas tenu compte des exigences de la loi. Il existe une méconnaissance systémique de l'importance des obligations statutaires afférentes aux fonctions d'autorisation des paiements établies dans la LGFP. La formation relative à ces obligations statutaires et à l'importance de ces responsabilités n'a jamais été prioritaire tant aux paliers de direction qu'au niveau de l'exécution. La nécessité de formation accrue dans l'ensemble de la fonction publique est cruciale pour réussir à modifier sensiblement la culture prédominante et, ainsi, mettre en œuvre le cadre de contrôle de manière efficace.

Il est également impératif que des personnes qualifiées assument les fonctions financières et les pouvoirs d'autorisation des paiements en vertu de la LGFP. Pour prévenir une érosion encore plus grave de la qualité du contrôle, il faut renverser la tendance à déléguer l'exécution des fonctions

financières à des personnes qui ne possèdent pas les études et l'expertise en commerce ou en finances qui sont exigées des agents financiers.

Sur le plan structurel, il faut clairement élaborer et cerner les responsabilités en vertu du cadre de contrôle, de manière qu'elles puissent avoir une application pratique à la lumière de l'accent mis par les gestionnaires sur les résultats et de la tendance aux ententes de partenariat. Le cadre de reddition de comptes est particulièrement important dans le cas où des pouvoirs sont délégués à l'extérieur de la fonction publique dans le cadre de l'initiative de diversification des modes de prestation de programmes et de services.

Les expériences pratiques des agents financiers de première ligne qui assument des fonctions financières en vertu de la LGFP révèlent également qu'ils sont vulnérables au plan de la responsabilité individuelle. La protection et le soutien pour les agents financiers qui veulent divulguer des actes fautifs dans l'exercice de leurs obligations en vertu de la LGFP sont inadéquats à l'heure actuelle. Un fondement en droit pour protéger les fonctionnaires de représailles s'impose pour faciliter la divulgation d'actes fautifs et, par ricochet, améliorer l'efficacité du cadre de contrôle.

On pourrait faire valoir que l'importance de la LGFP est devenue marginale. Un engagement du Conseil du Trésor, des organismes centraux et de la haute direction à l'égard de la formation, de l'orientation et du soutien s'impose pour réussir à modifier la culture prédominante. Il faut une volonté manifeste de favoriser activement l'intégrité de la fonction de contrôleur dans la fonction publique fédérale pour implanter la reddition de comptes renforcée que le vérificateur général préconise.

## *Annexe A*

### *Loi sur la gestion des finances publiques*

#### *L.R., ch. F-10*

#### *Articles 32, 33 et 34*

Contrôle des documents

**32.** (1) Il ne peut être passé de marché ou autre entente prévoyant un paiement, dans le cadre d'un programme auquel est affecté un crédit ou un poste figurant dans les prévisions de dépenses alors déposées devant la Chambre des communes et sur lequel le paiement sera imputé, que si le solde disponible non grevé du crédit ou du poste est suffisant pour l'acquittement de toutes les dettes contractées à cette occasion pendant l'exercice au cours duquel a lieu la passation.

Suivi des engagements

(2) L'administrateur général ou autre responsable chargé d'un programme affecté d'un crédit ou d'un poste des prévisions de dépenses alors déposées devant la Chambre des communes met en oeuvre, pour ce qui est des engagements financiers imputables sur ce crédit ou ce poste, des méthodes de contrôle et de comptabilisation conformes aux instructions du Conseil du Trésor.

L.R. (1985), ch. F-11, art. 32; 1999, ch. 31, art. 107(F).

Demandes de paiement

**33.** (1) Il ne peut être effectué de paiement imputable sur un crédit affecté à un ministère qu'à la demande du ministre compétent ou de la personne à qui il a donné délégation écrite.

Forme

(2) Les demandes de paiement sur le Trésor sont à présenter en la forme, avec les documents



d'accompagnement et selon les modalités de certification prévus par règlement du Conseil du Trésor.

Cas d'interdiction (3) Il est interdit de demander des paiements sur le Trésor dans les cas où ils entraîneraient :

*a)* une imputation irrégulière sur un crédit;

*b)* une dépense supérieure à un crédit;

*c)* une réduction du solde du crédit à un niveau insuffisant pour l'exécution des autres engagements.

Renvoi au Conseil du Trésor (4) Avant de procéder à certaines demandes de paiement, le ministre compétent peut en référer au Conseil du Trésor, lequel peut ordonner ou refuser le paiement.

S.R., ch. F-10, art. 26.

Marchés de fournitures, de services ou de travaux **34.** (1) Tout paiement d'un secteur de l'administration publique fédérale est subordonné à la remise des pièces justificatives et à une attestation de l'adjoint ou du délégué du ministre compétent selon laquelle :

*a)* en cas de fournitures, de services ou de travaux :

(i) d'une part, les fournitures ont été livrées, les services rendus ou les travaux exécutés, d'autre part, le prix demandé est conforme au marché ou, à défaut, est raisonnable,

(ii) tout paiement anticipé est conforme au

marché,

(iii) si le paiement est à effectuer antérieurement à la détermination de l'admissibilité selon les règles et méthodes prévues au paragraphe (2), la demande de paiement est raisonnable;

b) en tout autre cas, le bénéficiaire est admissible au paiement.

#### Règles et méthodes

(2) Le Conseil du Trésor peut établir les règles et méthodes à suivre concernant l'attestation et la détermination de l'admissibilité visées au paragraphe (1).

L.R. (1985), ch. F-11, art. 34; 1991, ch. 24, art. 13.

## *Annexe B*

### *Loi sur la gestion des finances publiques S.R., ch. F-10*

#### **PARTIE IX RESPONSABILITÉ CIVILE ET INFRACTIONS**

Avis aux dépositaires  
de fonds publics

**76.** (1) Le ministre compétent ou le receveur général peut faire signifier à la personne dont il a des motifs raisonnables de croire qu'elle a manqué à l'une des obligations mentionnées ci-après un avis ordonnant à cette personne de s'en acquitter dans un délai déterminé et de lui transmettre tous justificatifs prouvant l'exécution de l'ordre. Ces obligations sont les suivantes :

- a) reverser à Sa Majesté des fonds reçus pour cette dernière;
- b) rendre compte à Sa Majesté des fonds reçus;
- c) affecter des fonds publics aux fins auxquelles ils sont détenus.

En cas de décès de l'intéressé, l'avis peut être signifié à son représentant.

Mise en débet

(2) En cas d'inexécution de l'ordre, le ministre compétent ou le receveur général procède à la mise en débet de l'intéressé à l'égard de Sa Majesté en dressant le compte des montants en cause dans le manquement; il peut en outre leur faire porter intérêt en tout ou en partie à compter d'une date déterminée, au taux fixé en conformité avec le paragraphe 155.1(6).

Preuve

(3) Dans toute procédure en recouvrement des

montants visés au paragraphe (2), une copie du compte certifiée conforme par le ministre compétent ou le receveur général fait foi du fait que ces montants et leurs intérêts sont payables à Sa Majesté sans qu'il soit nécessaire de prouver l'authenticité de la signature du ministre compétent ou du receveur général ou la qualité officielle du signataire.

Recouvrement

(4) Le recouvrement des montants visés au paragraphe (1) et de leurs intérêts peut être poursuivi à titre de créances de Sa Majesté.

L.R. (1985), ch. F-11, art. 76; 1991, ch. 24, art. 20 et 50(F); 1999, ch. 31, art. 114(F).

Preuve

77. Dans toute procédure en recouvrement de fonds appartenant à Sa Majesté, est admissible en preuve et fait foi, sauf preuve contraire, de son contenu l'affidavit où son signataire affirme, vu sa connaissance des faits en cause, qu'un percepteur ou un gestionnaire de recettes a, d'après les livres ou autres documents comptables de son bureau, ses comptes rendus ou ses aveux écrits, reçu de tels fonds au titre de ses fonctions et a refusé ou négligé de les reverser à leurs destinataires aux échéances prévues.

S.R., ch. F-10, art. 90.

Responsabilité des pertes

78. Les percepteurs ou receveurs de fonds publics qui, du fait de leur malversation ou de leur négligence, occasionnent des pertes pécuniaires à Sa Majesté sont responsables des fonds perdus, lesquels sont recouvrables auprès d'eux comme s'ils les avaient effectivement perçus ou reçus.

S.R., ch. F-10, art. 91; 1980-81-82-83, ch. 170, art. 19.

Pertes de fonds ou de biens publics

79. Le gouverneur en conseil peut, par règlement,

sur recommandation du Conseil du Trésor :

- a)* prescrire les mesures à prendre à l'égard des pertes de fonds ou de biens publics subies par Sa Majesté, quelle qu'en soit la cause;
- b)* régir l'imputation des pertes de fonds subies par Sa Majesté sur les crédits correspondants;
- c)* prévoir les registres à tenir et les mentions à porter dans les Comptes publics pour toute perte visée à l'alinéa *a)*.

1980-81-82-83, ch. 170, art. 19.

#### Infractions et peines

**80.** Commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, une amende maximale de cinq mille dollars et un emprisonnement maximal de cinq ans le perceuteur, gestionnaire ou ordonnateur de fonds publics qui, selon le cas :

- a)* reçoit une autre rémunération que celle que prévoit la loi pour l'accomplissement de ses fonctions;
- b)* participe à une entente délictueuse ou collusoire pour frauder Sa Majesté ou donne à autrui l'occasion de commettre une telle fraude;
- c)* permet intentionnellement à autrui de violer la loi;
- d)* dans les cas où il lui appartient, au titre de ses fonctions, de porter des inscriptions dans un livre ou d'établir des certificats ou des rapports, volontairement porte ou signe une fausse inscription ou établit ou signe un faux certificat ou rapport;
- e)* ayant connaissance soit d'une violation de la présente loi ou de ses règlements ou d'une loi fiscale quelconque, soit d'une fraude commise au détriment de Sa Majesté dans le cadre de la présente loi ou de ses règlements ou d'une loi fiscale fédérale,

ne la signale pas par écrit à un supérieur;

f) exige, accepte ou tente de percevoir, directement ou indirectement, à titre de rémunération, de don ou autre, de l'argent ou un objet de valeur en vue d'aboutir à un compromis, une transaction ou un règlement dans une accusation ou une plainte pour violation, effective ou prétendue, de la loi.

S.R., ch. F-10, art. 92; 1980-81-82-83, ch. 170, art. 20.

### Corruption

**81.** Commet une infraction quiconque :

a) promet, offre ou donne un présent à un percepteur, gestionnaire ou ordonnateur de fonds publics en vue :

(i) soit d'influencer sa décision ou sa conduite en toute matière en cours ou susceptible de lui être soumise de par la loi en sa qualité officielle,

(ii) soit de l'inciter à commettre une fraude fiscale, à y prêter son assistance, à y être de connivence ou de collusion, à la tolérer ou à en donner l'occasion;

b) accepte ou reçoit un tel présent.

L'auteur de l'infraction encourt, sur déclaration de culpabilité par mise en accusation, une amende maximale égale au triple de la valeur du présent offert ou accepté et un emprisonnement maximal de cinq ans.

S.R., ch. F-10, art. 93.

### Appartenance à Sa Majesté

**82.** Tous les livres, registres et autres documents, ainsi que les fonds ou valeurs, détenus au titre de ses fonctions par une personne qui est ou a été percepteur, gestionnaire ou comptable de recettes appartiennent à Sa Majesté.

S.R., ch. F-10, art. 94.



## *Annexe C*

### *Code criminel du Canada L.R., 1985, ch. C-46*

#### *Articles 122, 126, 366, 367, 368, 380, 397 et 399*

Abus de confiance par un fonctionnaire public      122. Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans tout fonctionnaire qui, relativement aux fonctions de sa charge, commet une fraude ou un abus de confiance, que la fraude ou l'abus de confiance constitue ou non une infraction s'il est commis à l'égard d'un particulier.

S.R., ch. C-34, art. 111.

Désobéissance à une loi      126. (1) À moins qu'une peine ne soit expressément prévue par la loi, quiconque, sans excuse légitime, contrevient à une loi fédérale en accomplissant volontairement une chose qu'elle défend ou en omettant volontairement de faire une chose qu'elle prescrit, est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de deux ans.

Intervention du procureur général du Canada      (2) Le gouvernement du Canada, ou un agent agissant en son nom, peut intenter des procédures à l'égard d'une infraction à l'une des lois mentionnées au paragraphe (1), à l'exclusion de la présente loi, ou d'un complot pour commettre une telle infraction.

L.R. (1985), ch. C-46, art. 126; L.R. (1985), ch. 27 (1<sup>er</sup> suppl.), art. 185(F).

Faux	<p><b>366.</b> (1) Commet un faux quiconque fait un faux document le sachant faux, avec l'intention, selon le cas :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) qu'il soit employé ou qu'on y donne suite, de quelque façon, comme authentique, au préjudice de quelqu'un, soit au Canada, soit à l'étranger;</li><li>b) d'engager quelqu'un, en lui faisant croire que ce document est authentique, à faire ou à s'abstenir de faire quelque chose, soit au Canada, soit à l'étranger.</li></ul>
Faux document	<p>(2) Faire un faux document comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) l'altération, en quelque partie essentielle, d'un document authentique;</li><li>b) une addition essentielle à un document authentique, ou l'addition, à un tel document, d'une fausse date, attestation, sceau ou autre chose essentielle;</li><li>c) une altération essentielle dans un document authentique, soit par rature, oblitération ou enlèvement, soit autrement.</li></ul>
Quand le faux est consommé	<p>(3) Le faux est consommé dès qu'un document est fait avec la connaissance et l'intention mentionnées au paragraphe (1), bien que la personne qui le fait n'ait pas l'intention qu'une personne en particulier s'en serve ou y donne suite comme authentique ou soit persuadée, le croyant authentique, de faire ou de s'abstenir de faire quelque chose.</p>
Le faux est consommé même si le document est incomplet	<p>(4) Le faux est consommé, bien que le document faux soit incomplet ou ne soit pas donné comme étant un document qui lie légalement, s'il est de nature à indiquer qu'on avait l'intention d'y faire donner suite comme authentique.</p> <p>S.R., ch. C-34, art. 324.</p>
Peine	<p><b>367.</b> Quiconque commet un faux est coupable :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) soit d'un acte criminel et passible d'un</li></ul>



emprisonnement maximal de dix ans;

*b)* soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

L.R. (1985), ch. C-46, art. 367; 1994, ch. 44, art. 24; 1997, ch. 18, art. 24.

Emploi d'un  
document contrefait

**368.** (1) Quiconque, sachant qu'un document est contrefait, selon le cas :

*a)* s'en sert, le traite, ou agit à son égard;

*b)* fait, ou tente de faire, accomplir l'un des actes visés à l'alinéa *a)*,

comme si le document était authentique, est coupable :

*a)* soit d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de dix ans;

*d)* soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

Où qu'il soit fabriqué

(2) Aux fins des poursuites engagées en vertu du présent article, l'endroit où un document a été contrefait est sans conséquence.

L.R. (1985), ch. C-46, art. 368; 1992, ch. 1, art. 60(F); 1997, ch. 18, art. 25.

Fraude

**380.** (1) Quiconque, par supercherie, mensonge ou autre moyen dolosif, constituant ou non un faux semblant au sens de la présente loi, frustre le public ou toute personne, déterminée ou non, de quelque bien, service, argent ou valeur :

*a)* est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de dix ans, si l'objet de l'infraction est un titre testamentaire ou si la valeur de l'objet de l'infraction dépasse cinq mille dollars;

*b)* est coupable :

(i) soit d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de deux ans,

(ii) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire,

si la valeur de l'objet de l'infraction ne dépasse pas cinq mille dollars.

Influence sur le  
marché public

(2) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de dix ans quiconque, par supercherie, mensonge ou autre moyen dolosif, constituant ou non un faux semblant au sens de la présente loi, avec l'intention de frauder, influe sur la cote publique des stocks, actions, marchandises ou toute chose offerte en vente au public.

L.R. (1985), ch. C-46, art. 380; L.R. (1985), ch. 27 (1<sup>er</sup> suppl.), art. 54; 1994, ch. 44, art. 25; 1997, ch. 18, art. 26.

Livres et documents

**397.** (1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans quiconque, avec l'intention de frauder, selon le cas :

*a)* détruit, mutile, altère ou falsifie tout livre, papier, écrit, valeur ou document, ou y fait une fausse inscription;

*b)* omet un détail essentiel d'un livre, papier, écrit, valeur ou document, ou y altère un détail essentiel.

Pour frauder ses  
créanciers

(2) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans quiconque, avec l'intention de frauder ses créanciers, contribue à l'accomplissement d'une infraction visée au paragraphe (1).

S.R., ch. C-34, art. 355.

Faux relevé fourni par  
un fonctionnaire  
public

**399.** Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans quiconque, étant chargé de la réception, garde ou gestion de quelque partie des revenus publics, fournit sciemment un faux état ou relevé :

*a)* soit de deniers perçus par lui ou confiés à sa garde;

*b)* soit de tout solde de deniers entre ses mains ou sous son contrôle.

S.R., ch. C-34, art. 357.