



Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens

La *Loi sur la gestion des finances publiques* : Pour réagir face à la non-conformité

RAPPORT AU PARLEMENT

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le président du Conseil du Trésor, 2005

N° de catalogue BT22-99/2005

ISBN 0-662-69026-5

Ce document est disponible sur le site Web du
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada à www.tbs-sct.gc.ca

Ce document est disponible en médias substituts sur demande.

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé
pour désigner tant les hommes que les femmes.



Table des matières

Résumé	1
Introduction	3
Quelques mots sur la méthodologie.....	4
1. Aperçu de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>	5
2. La gestion dans la fonction publique	9
2.1 Qu'est-ce que la mauvaise gestion?.....	10
2.2 Amélioration du processus d'établissement des règles : révision de l'ensemble des politiques de gestion.....	10
2.3 Devoirs et obligations spéciaux des fonctionnaires	11
2.4 Culture et valeurs de la fonction publique	13
2.5 Conséquences de la non-conformité et de la mauvaise gestion.....	14
2.6 Principales conclusions de l'examen de la non-conformité dans le contexte de la <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i>	14
3. Enquêtes.....	16
4. Sanctions disciplinaires et administratives	18
4.1 Qu'est-ce qui constitue une « mesure disciplinaire »?.....	19
4.2 Normes de conduite.....	20
4.3 Les mesures disciplinaires en tant qu'interventions administratives à des comportements individuels	21
4.4 Sanctions disciplinaires et interventions administratives à l'intention de groupes de fonctionnaires particuliers	23
5. Sanctions pénales	30
5.1 Le régime pénal actuel.....	30
5.2 Examen des nouvelles orientations.....	32
6. Recouvrement des fonds perdus.....	36
6.1 L'approche du gouvernement en matière de recouvrement de créances.....	36
6.2 Recouvrement des créances dans d'autres administrations	39
6.3 Faciliter le recouvrement des créances	39

7.	Encourager une meilleure conformité grâce à des règles de gestion.....	41
7.1	Un cadre de conformité pour le gouvernement du Canada	41
7.2	Pourquoi? Une étude des facteurs sous-jacents du non-respect de la conformité	42
7.3	Fonder les stratégies de conformité sur les risques	49
8.	Conclusion.....	53
	Annexe A : Liste des spécialistes consultés.....	55
	Annexe B : Pouvoirs disciplinaires et non disciplinaires	59
	Annexe C : Recouvrement de créances	74



Résumé

Les gestionnaires de la fonction publique fédérale canadienne servent une institution créée et régie par un ensemble complexe de lois, de règlements, de politiques et de directives. Ils œuvrent dans un contexte où leur travail est de plus en plus scruté à la loupe et où les changements accélérés sont engendrés par les progrès technologiques, les examens des programmes et les attentes du public et du milieu politique en ce qui a trait à l'amélioration des services. Ces facteurs, conjugués à la croissance de la complexité institutionnelle et des risques ainsi que par les préoccupations exprimées par la vérificatrice générale du Canada, ont mené au présent examen des mécanismes mis au point conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) et en réponse au recouvrement de fonds publics perdus.

Le cadre de référence de l'examen reposait sur l'objectif et l'intention de la LGFP, dont les origines remontent aux premiers jours de la Confédération. La Loi présente le cadre juridique fondamental à l'intérieur duquel les gestionnaires du secteur public doivent gérer.

Le présent examen a donné au gouvernement une image claire et complète des problèmes complexes qui entourent la conformité à la LGFP et aux politiques connexes et les sanctions prévues. Bien que l'attention du public ait porté sur les récents cas de mauvaise gestion, il est clair que la vaste majorité des personnes responsables de la gestion du secteur public s'acquittent de leurs tâches de façon intègre et honnête. Des études confirment également que le Canada se compare favorablement à d'autres administrations dans les domaines des sanctions criminelles, du recouvrement des créances, des enquêtes et des mesures disciplinaires.

En outre, l'examen a permis de mieux comprendre les possibilités d'améliorer les politiques et les lois intégrées qui constituent le cadre de conformité de la LGFP et d'établir le contexte de gestion dans la fonction publique.

Il convient d'attirer l'attention des lecteurs sur un certain nombre de conclusions générales et importantes.

- ▶ Les principes qui sous-tendent les cadres législatif et administratif sont sains. La difficulté est causée par l'accumulation des règles et des politiques, etc. Cette complexité contribue à la confusion et aux erreurs.

-
- ▶ La « mauvaise gestion » comprend un large éventail de comportements, allant de l'erreur à l'activité criminelle comme le vol ou la fraude. Peu importe où se situe l'acte de mauvaise gestion, nous disposons en général d'outils et d'interventions appropriés.
 - ▶ L'éducation et la formation à tous les niveaux de la fonction publique revêtent une importance primordiale, tant pour réagir aux cas de mauvaise gestion que pour aider les fonctionnaires à faire leur travail comme il se doit.
 - ▶ La constance est essentielle pour s'attaquer aux cas de mauvaise gestion. Les sanctions doivent toujours être appliquées dans le but premier de rétablir la conformité.
 - ▶ Les gestionnaires doivent répondre de la mauvaise gestion dans leur sphère de responsabilité. La responsabilité doit partir d'en haut. Il faut donner de bons exemples pour favoriser la confiance et raffermir le lien de confiance entre le gouvernement du Canada à titre d'employeur et ses employés.

Toute intervention, sous forme d'enquêtes ou de mesures de redressement, doit surtout se faire rapidement, de façon transparente, et doit être communiquée efficacement. La confiance dans ces systèmes ne peut s'en trouver que grandie.

Les recommandations formulées à la suite de cet examen ont été incorporées au document intitulé *L'amélioration constante de la question au sein du gouvernement de Canada – Notre engagement*.



Introduction

Le gouvernement du Canada s'est engagé à restaurer la confiance envers le gouvernement et sa responsabilisation. Le 12 décembre 2003, le gouvernement a annoncé une série d'initiatives visant à atteindre ces objectifs. Depuis, il a fait de grands pas afin de renforcer la surveillance, la responsabilisation et la gestion dans tout le secteur public.

Le 10 février 2004, le gouvernement du Canada annonçait l'adoption de mesures visant à accroître la transparence et la responsabilisation dans tout le secteur public. Ces mesures comprenaient l'amélioration des activités de surveillance, principalement au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (le Secrétariat), et la réalisation de trois examens visant des domaines particuliers de la gestion du secteur public, dont l'examen du régime de conformité et de sanctions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP).

Le cadre de référence de l'examen couvrait les trois vastes secteurs suivants :

- ▶ examen des outils et des mécanismes dont dispose le gouvernement pour prévenir les cas de mauvaise gestion ou d'infraction à des lois et à des directives connexes;
- ▶ examen des régimes de conformité et de sanctions applicables aux employés en poste de la fonction publique, du secteur public élargi ainsi qu'aux anciens employés;
- ▶ examen des processus et méthodes d'enquête, y compris les processus et méthodes utilisés pour recouvrer des fonds publics, afin de cerner les possibilités et les façons de les améliorer.

Le 24 mars 2004, le gouvernement publiait un *Plan d'action visant à renforcer la gestion du secteur public* et réaffirmait l'engagement qu'il avait pris de renforcer les règles régissant la conformité aux principes de gestion. Le plan d'action prévoyait un examen complet des mesures gouvernementales qui permettent de traiter tous les aspects de la mauvaise gestion ou des manquements aux règles. L'examen a porté sur les outils et les mécanismes de prévention ou de dissuasion, ainsi que sur les possibilités offertes au gouvernement, les processus et méthodes d'enquête et le recouvrement de fonds publics. Les documents du budget de 2005 présentaient une mise à jour de ces initiatives.

La plupart des recherches et des consultations de cet examen ont été menées en 2004. Elles ont été utilisées pour les discussions et les analyses qui ont servi à appuyer le programme

d'amélioration de la gestion. Le présent rapport définit le contexte dans lequel les éléments du plan d'action liés à la conformité, aux enquêtes et aux conséquences peuvent être envisagés.

Quelques mots sur la méthodologie

Le travail qui a mené à la préparation du présent rapport s'est fait par le truchement d'une série de modules dirigés par les membres d'une équipe d'examen provenant de divers secteurs du gouvernement. Des spécialistes des relations de travail, de la gestion et de la gestion financière ont été réunis avec des avocats d'expérience en droit pénal, en droit du travail et en choix d'instruments.

L'équipe d'examen a consulté des spécialistes de la gestion financière, de l'application de la loi et des relations de travail en ayant recours à des méthodes comme les entretiens en tête-à-tête et les discussions en groupe. Des membres de la haute direction et des gestionnaires intermédiaires ont également participé à ces consultations. Un examen des pratiques dans d'autres administrations, au Canada et à l'étranger, a permis d'obtenir des renseignements supplémentaires. L'équipe a également effectué des recherches juridiques et universitaires afin de mieux comprendre l'état actuel du droit en ce qui concerne ces questions et de mieux comprendre ces questions. L'annexe A contient une liste des organisations et des personnes consultées.

Il n'y a pas de données empiriques complètes sur l'ampleur ou le nombre de cas possibles de non-conformité ou de mauvaise gestion au gouvernement fédéral. Dans le cadre de cet examen, nous avons tiré l'information sur ces cas dans des rapports du Bureau du vérificateur général du Canada et nous avons obtenu des renseignements anecdotiques grâce à une consultation interne.



1. Aperçu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*

La fonction publique du Canada est gouvernée par un cadre législatif qui énonce les règles officielles de l'administration et de la gestion du gouvernement. La présente section donne des précisions sur les trois secteurs clés suivants : administration financière et gestion des biens, ressources humaines, gestion de l'information.

La *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP) est la pierre angulaire du cadre juridique de la gestion financière générale et de la responsabilisation des organisations composant la fonction publique et des sociétés d'État. Elle présente une série de principes fondamentaux sur la manière dont les dépenses du gouvernement peuvent être approuvées et effectuées, les revenus obtenus et les fonds empruntés.

La LGFP donne également la procédure à suivre pour le contrôle interne des fonds affectés aux ministères et organismes par le Parlement et pour la préparation des Comptes publics, qui contiennent l'état annuel des dépenses et des revenus du gouvernement. Les états financiers sont présentés au vérificateur général du Canada, qui donne une opinion indépendante sur ceux-ci à la Chambre des communes.

Le ministre des Finances se voit confier la gestion du Trésor, dans lequel tous les revenus doivent être versés et qui sert à défrayer les dépenses, avec l'approbation du Parlement.

La LGFP établit également le Conseil du Trésor, un comité du Cabinet composé d'au moins six ministres, dont son président et le ministre des Finances. Elle permet au Conseil d'adopter des politiques administratives pour le gouvernement du Canada et lui donne le pouvoir particulier d'établir des directives dans différents secteurs liés à la gestion et au contrôle des fonds. Même si la LGFP ne comprend pas toutes les règles et tous les principes régissant la gestion publique, elle n'en est pas moins la principale autorité de gestion de la fonction publique. C'est pourquoi, nous y avons eu recours pour définir les paramètres de cet examen. Le Conseil exerce aussi d'autres fonctions connexes, notamment celle d'employeur des fonctionnaires composant le noyau de l'administration publique, et il joue un rôle clé dans les questions liées aux biens immobiliers. Le Conseil peut agir en approuvant des politiques ou des directives générales ou particulières ou en publiant des documents qui n'ont pas nécessairement de caractère obligatoire mais qui servent de guide et de points de référence.

Le Conseil du Trésor applique essentiellement les pouvoirs que lui confère (surtout) la LGFP pour établir les politiques qui ont force obligatoire dans l'administration publique. Il y a actuellement quelque 411 textes publiés par le Conseil du Trésor, dont des politiques, des directives et des lignes directrices.

La LGFP autorise également l'adoption de règlements. Quoique, dans la perspective de la fonction publique, les politiques ont un caractère aussi obligatoire que les règlements, le manquement à un règlement est susceptible de donner lieu à des sanctions qui ne s'appliqueraient pas en cas d'inobservation d'une directive ou d'un texte publié. Les règlements, comme les lois, sont des textes officiels publiés et, dans certains cas, ils ont également des répercussions sur des tiers. On compte actuellement 13 règlements d'application générale de la LGFP.

Cette loi prescrit en outre des règles précises, notamment dans les domaines du recouvrement, de la gestion et de l'utilisation des fonds publics.

La LGFP confère des droits et des obligations aux ministres et directement aux administrateurs généraux en rapport avec les institutions qu'ils gèrent, notamment l'obligation qu'ont les administrateurs généraux d'établir des procédures et de tenir des dossiers relatifs au contrôle des engagements financiers imputables aux fonds publics; le fait que seul un ministre ou son délégué peut demander qu'un paiement soit effectué; et qu'avant qu'un paiement soit effectué en échange de travaux, de biens ou de services, l'adjoint d'un ministre (ou un autre délégué) doit attester que les travaux ont été exécutés, les biens reçus ou les services rendus (articles 32, 33, 34).

Les ministères sont responsables avant tout des éléments suivants et ils sont tenus de rendre des comptes à ce sujet :

- ▶ l'utilisation des fonds et la gestion des biens qui leur sont confiés;
- ▶ l'atteinte des résultats qu'ils se sont engagés à réaliser avec les ressources attribuées;
- ▶ le respect des attentes en matière de gestion selon les indicateurs de rendement qui figurent dans le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG) en ce qui a trait aux rapports sur le rendement et la responsabilisation. Le CRG donne aussi des précisions sur un régime rigoureux d'attentes de la direction.

Les ministères, dirigés par les administrateurs généraux, sont aussi responsables de la mise en œuvre des processus, des systèmes et des instruments de gestion appropriés afin de s'acquitter de leurs fonctions et de leurs obligations eu égard à la gestion et de surveiller leur rendement.

Une loi de crédits est le moyen par lequel le Parlement investit chaque année le gouvernement du pouvoir de dépenser. C'est de cette façon que le Parlement s'acquitte de ses responsabilités aux termes de l'article 26 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de l'article 53 de la *Loi*



constitutionnelle de 1867. C'est la source d'environ 33 p. 100 des fonds dépensés. L'argent provient également des crédits législatifs, ce qui veut dire que l'approbation des fonds requis est prévue dans la loi et n'a pas à être demandée chaque année.

Un certain nombre d'autres lois régissent la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique fédérale :

- ▶ la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (LRTFP);
- ▶ la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*;
- ▶ la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*;
- ▶ le *Code canadien du travail*;
- ▶ la *Loi canadienne sur les droits de la personne*;
- ▶ la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

La LRTFP établit un cadre pour l'accréditation des agents négociateurs, le fonctionnement du régime de négociation collective et la prestation des services essentiels en cas de grève. Elle accorde également à la personne qui s'estime lésée le droit de déposer un grief à la suite d'une mesure disciplinaire ou de toute autre mesure touchant ses conditions d'emploi. Les processus de règlement des griefs et d'arbitrage sont définis dans les règlements d'application de la LRTFP. Celle-ci traite également des comportements interdits qui peuvent constituer des pratiques abusives dans le domaine des relations de travail, ainsi que du devoir des agents négociateurs de bien représenter leurs membres¹. Les conventions collectives conclues conformément à la LRTFP lient, sur le plan juridique, l'employeur et ses représentants, l'agent négociateur et les employés visés.

La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* établit les règles et les principes régissant la dotation des postes au sein de la fonction publique. Fondée sur le principe du mérite, elle vise à assurer et à maintenir la neutralité politique de la fonction publique et à assurer l'équité de la méthode de dotation des postes.

Ces deux lois et les principes qui les sous-tendent ont été revus dans le cadre de l'Initiative de modernisation de la fonction publique. La *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, dont la plus grande partie devrait entrer en vigueur d'ici le milieu de 2005, renouvelle ces deux lois.

La partie II du *Code canadien du travail* porte sur la santé et la sécurité au travail. Elle s'applique aux travailleurs sous compétence fédérale, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Elle précise les droits fondamentaux des employés en matière de sécurité et établit

1. Le LRTFP a été révisée et son titre anglais modifié, dans le cadre de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* (LMFP). Les dispositions pertinentes de la loi en question ne sont pas encore en vigueur.

les rôles des comités et des agents de santé et sécurité, ainsi que la marche à suivre pour déterminer si les travailleurs sont exposés ou non à des dangers au travail.

La *Loi canadienne sur les droits de la personne* interdit la discrimination et le harcèlement pour une série de motifs énumérés, dont le sexe, l'âge, l'invalidité, l'origine ethnique et l'orientation sexuelle. La Loi donne à la Commission canadienne des droits de la personne le mandat de faire enquête suite au dépôt d'une plainte et, en dernier ressort, de la déférer au Tribunal canadien des droits de la personne.

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* a été promulguée afin d'assurer l'équité dans le milieu de travail de sorte qu'on ne puisse refuser à quiconque la possibilité d'être employé pour une raison non reliée à ses capacités. Elle vise à corriger les désavantages, dans le domaine de l'emploi, que connaissent les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les membres des groupes minoritaires visibles, en appliquant le principe voulant que l'équité en emploi signifie beaucoup plus que simplement traiter les gens de la même manière, mais suppose aussi l'adoption de mesures spéciales et la prise en compte des différences. La Loi s'applique aux employeurs sous compétence fédérale, tant du secteur privé que du secteur public, et établit les obligations de l'employeur en ce qui a trait à l'application de l'équité en emploi.

La gestion de l'information est régie par les trois principales lois suivantes : la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi sur l'accès à l'information*, et la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* oblige les gestionnaires à protéger la vie privée de leurs employés et à conserver l'information qui les concerne. Aux termes de cette Loi, les renseignements personnels conservés sur un employé peuvent, sur demande, lui être communiqués, sous réserve des exceptions applicables. Conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*, il faut conserver la plupart des renseignements établis ou obtenus par le gouvernement (aux termes de la Loi, la destruction délibérée de renseignements susceptibles d'être demandés constitue un délit criminel). Sous réserve de certaines exceptions précises, la *Loi sur l'accès à l'information* oblige les fonctionnaires à communiquer l'information demandée par les membres du public. La *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* dicte les règles régissant les périodes de conservation des documents. Chacune de ces lois est accompagnée de règlements d'application. Dans le cas de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Secrétariat a établi des lignes directrices et des politiques supplémentaires pour aider les institutions à les interpréter.



2. La gestion dans la fonction publique

La « bonne gestion » ne se résume pas à l'application d'une série de règles et d'instruments juridiques et la « mauvaise gestion » ne peut être simplement définie comme le non-respect des règles de gestion. Il n'y a pas d'instrument unique pour guider les gestionnaires. Les règles et les principes qu'ils doivent observer proviennent de diverses lois, de divers règlements d'application et, tel que décrits ci-dessus, de nombreuses politiques et directives applicables à l'administration interne du gouvernement.

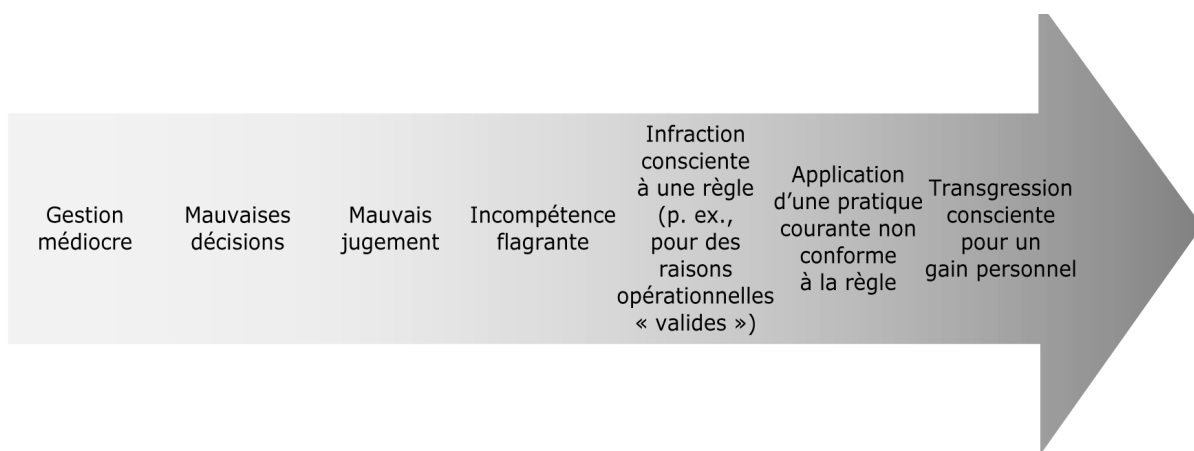
Une bonne gestion du secteur public nécessite un bon jugement, c'est-à-dire bien enraciné dans l'éthique, les valeurs et les principes, et le désir de défendre la primauté du droit et l'intérêt public. Les règles, qu'elles se présentent sous forme de règlements, de politiques, de lignes directrices ou de directives, devraient être comprises et respectées. Le respect des règles n'exclut pas toutefois la possibilité de les modifier pour améliorer l'exécution des programmes ou d'en créer de nouvelles qui respectent les valeurs fondamentales. L'environnement dans lequel les fonctionnaires gèrent est en évolution constante. Parmi les facteurs de changement figurent l'accroissement de la complexité des politiques, l'examen des programmes et ses répercussions sur les collectivités de spécialistes qui appuient les gestionnaires et l'augmentation des types de règles portant sur des questions particulières. Les fonctionnaires, particulièrement les hauts fonctionnaires, font souvent face à des paradoxes organisationnels qui sont amplifiés par la nature de l'institution. Les directives en matière de politique changent fréquemment et il est nécessaire de constamment concilier une vaste gamme d'intérêts et de valeurs. De même, la technologie a accru les attentes en ce qui a trait à la rapidité de la prise de décision et à la transparence tandis que la législation sur l'accès à l'information a stimulé, de son côté, la demande d'information, que l'on veut obtenir plus rapidement.

L'examen portait principalement sur la gestion financière. Une bonne partie de l'analyse et bon nombre des conclusions touchent les responsabilités plus générales en matière de gestion, notamment celles liées aux ressources humaines et à l'information, où le même niveau de comportement éthique est prévu.

2.1 Qu'est-ce que la mauvaise gestion?

La mauvaise gestion se définit comme une chose mal faite ou faite incorrectement, négligemment, inefficacement ou avec incompetence. En théorie, la mauvaise gestion peut s'appliquer à un ensemble d'actes allant de la simple erreur dans l'exercice d'une fonction administrative à la violation délibérée de lois pertinentes et de politiques connexes. Elle peut parfois prendre la forme d'un acte criminel comme le vol, la fraude, un abus de confiance et une conspiration. Un continuum est illustré ci-dessous.

Figure 1. Éventail des actes de mauvaise gestion



En raison de l'étendue des questions qui ont été abordées dans le présent rapport, aucune définition globale de la « mauvaise gestion » ne s'est avérée satisfaisante. Les exposés sur les sanctions pénales et les régimes disciplinaires, par exemple, nécessitent une définition plus précise. En revanche, les méthodes de promotion de la conformité peuvent s'accommoder d'une définition plus générale. Ce sont les raisons pour lesquelles nous n'avons pas tenté de donner une définition précise. Aux fins de la présente étude, le concept de « mauvaise gestion » s'applique aux situations dans lesquelles un fonctionnaire ne respecte pas les règles établies dans le cadre de gestion créé par la LGFP.

2.2 Amélioration du processus d'établissement des règles : révision de l'ensemble des politiques de gestion

Notre intuition nous porte à croire qu'une connaissance accrue des règles de gestion en accroît le respect. Comme nous l'avons déjà mentionné, des centaines d'instruments du Conseil du Trésor permettent d'imposer des responsabilités et des obligations particulières de rendre des comptes. Il y a confusion lorsque les politiques de gestion s'adressent à divers échelons du gouvernement, sont énoncées de façon légèrement différente ou manquent de cohérence. En résolution de problème, elles peuvent parfois s'inscrire dans une démarche « en vase clos » plutôt que globale.



Le Secrétariat et l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada travaillent à la rationalisation et à la simplification de l'ensemble des politiques de gestion du Conseil du Trésor. C'est également un objectif de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, qui vise notamment à améliorer l'efficacité du processus de dotation.

La gestion du gouvernement ne sera jamais simple. Au cours de l'examen des politiques, le Conseil du Trésor s'efforcera de mettre en place un ensemble cohérent de règles pour les gestionnaires. L'objectif est d'intégrer les politiques à un système d'orientation global remanié pour les fonctionnaires. Il s'agit d'un système qui ferait des règles de gestion un ensemble concret pour les gestionnaires et les praticiens en améliorant la cohérence et en facilitant l'observation, tout en contribuant à créer un environnement où les employés recherchent volontairement et systématiquement la conformité aux dispositions législatives.

2.3 Devoirs et obligations spéciaux des fonctionnaires

Les fonctionnaires ont des responsabilités spéciales. Comme ils occupent un poste dans la fonction publique, les employés et les titulaires de charge ont une série d'obligations spéciales distinctes de celles que l'on trouve dans les relations de travail du secteur privé. Il en découle des devoirs et des engagements particuliers pour les fonctionnaires.

Les conventions constitutionnelles relatives au rôle de la fonction publique dans le système parlementaire et de Cabinet insistent sur la valeur d'une fonction publique non-partisane, professionnelle et permanente, nommée et utilisée en fonction du mérite et de la compétence. Cette fonction publique doit prodiguer des conseils intelligents et stratégiques aux ministres et exécuter des programmes de manière efficace et impartiale.

En 1985, la Cour suprême du Canada a indiqué que la tâche fondamentale de la fonction publique fédérale est d'administrer et de mettre en œuvre des politiques :

Pour bien accomplir sa tâche, la fonction publique doit employer des personnes qui présentent certaines caractéristiques importantes parmi lesquelles les connaissances, l'équité et l'intégrité. [...] La tradition [qui entoure notre fonction publique] met l'accent sur les caractéristiques d'impartialité, de neutralité, d'équité et d'intégrité.²

Le Rapport Tait de 1996 intitulé, *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, définit certains facteurs à la base de la confiance dont sont investis les fonctionnaires :

2. Fraser c. Canada (Commission des relations de travail dans la fonction publique) [1985] 2 R.C.S. 455, par. 40 et 43.

Tous les jours, dans une multiplicité de contextes, les fonctionnaires sont appelés à prendre des décisions et des mesures qui touchent la vie et les intérêts des Canadiens : ils manipulent des renseignements personnels et confidentiels, ils offrent de l'aide et des services, ils s'occupent des deniers publics, ils répondent à des appels provenant de personnes qui connaissent des situations difficiles. Étant donné le degré de confiance que le public leur témoigne, les fonctionnaires doivent nécessairement avoir un sens plus aigu des valeurs morales qui doivent guider leurs actions.

Une organisation publique n'a pas et ne peut pas avoir les mêmes marges de manœuvre dont jouissent les organisations du secteur privé. Elle devra toujours respecter des normes plus élevées de transparence et de respect des procédures afin de dissiper toute crainte de favoritisme, interne ou externe, lorsqu'elle s'acquitte de ses fonctions de fiduciaire de la confiance du public et qu'elle gère des fonds publics.

Les attentes envers les fonctionnaires y sont soulignées :

Peu importe où et à quel niveau nous nous situons dans la fonction publique, nous bénéficions tous des importants privilèges qu'elle procure — la possibilité de servir et d'aider notre pays — et nous devons assumer les obligations de leadership et d'action qui vont de pair avec ces privilèges. Il n'est pas nécessaire de recevoir des signaux d'autres personnes avant d'entreprendre les tâches importantes associées au leadership. Ces tâches sont claires : faire preuve d'imagination, de créativité et de vigilance en vue d'assurer le bien public, et se soucier des personnes dont nous avons la responsabilité.³

La Cour suprême du Canada adopte un point de vue semblable, dans une décision de 1996 :

La protection de l'intégrité du gouvernement est, en effet, essentielle au bon fonctionnement d'un régime démocratique. [...] Préserver l'apparence d'intégrité et l'apparence que le gouvernement rend équitablement la justice est, dans ce contexte, aussi important que le fait que le gouvernement soit véritablement intègre et rende une véritable justice. [...] Compte tenu de la confiance et des lourdes responsabilités qui se rattachent aux charges publiques, il est normal que les fonctionnaires du gouvernement doivent se conformer à des codes d'éthique qui, pour un simple citoyen, seraient très sévères.⁴

Quand ils agissent au nom de leurs ministres, les fonctionnaires, en particulier aux échelons supérieurs de la hiérarchie, doivent assumer manifestement un ensemble de responsabilités uniques et très différentes de celles des employés du secteur privé. Celles-ci s'accompagnent d'un ensemble de règles dont le non-respect n'entraînerait pas nécessairement de réaction dans le

3. John C. Tait, c.r., a présidé un groupe de travail sur les **valeurs et l'éthique** dont le mandat était d'examiner la relation entre les valeurs actuelles et celles en évolution dans la fonction publique et d'étudier des façons de les adapter aux défis actuels. On peut trouver le rapport du groupe de travail sur le site suivant : http://www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/html/tait_f.html#professional.

4. *R. c. Hinchey* [1996] 3 R.C.S. 1128, par. 15, 17 et 18 respectivement (par L'Heureux-Dubé).



secteur privé mais pourrait très bien constituer un cas de « mauvaise gestion » dans le secteur public.

2.4 Culture et valeurs de la fonction publique

Du point de vue historique, la fonction publique du Canada a évolué pour devenir une organisation fondée sur de solides principes éthiques et de saines valeurs. Les valeurs de la fonction publique, énoncées dans le rapport Tait, constituent un cadre solide qui guide les gestionnaires et les employés. En outre, un certain nombre d'initiatives contribuent actuellement à raffermir la culture axée sur les valeurs de la fonction publique. Par exemple, le projet de loi du gouvernement sur la protection des fonctionnaires « dénonciateurs » (qui dénoncent des actes répréhensibles), déposé en 2004, souligne les valeurs et propose une charte des valeurs de la fonction publique.

En décembre 2003, la responsabilité relative aux valeurs et à l'éthique de la fonction publique a été conférée à l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (l'Agence). Les priorités de l'Agence comprennent notamment une sensibilisation, une compréhension et une application plus vastes des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, ce qui comprend les obligations en vertu du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. L'Agence veut aussi aider les ministères et organismes à respecter leurs engagements en établissant des indicateurs de rendement, en créant une « feuille de route » pour l'évaluation et l'amélioration des résultats liés aux valeurs et à l'éthique et en mettant en œuvre des stratégies de mesure et d'évaluation dont des sondages.

Une fonction publique en évolution doit avoir et conserver un rigoureux sens de l'éthique, mais l'équilibre est essentiel. Une méthode de gestion fondée exclusivement sur des valeurs et des principes non seulement ne serait pas pratique mais serait également injuste pour les fonctionnaires. Le renouvellement de l'ensemble de politiques de gestion donnera aux fonctionnaires des orientations claires à suivre, tout en leur permettant de se laisser inspirer et guider par leurs valeurs et leur sens de l'éthique.

Par ailleurs, comme le soulignait Peter Aucoin, une fonction publique professionnelle peut énoncer et communiquer ce que sont ses valeurs et être gérée en conséquence. La seule mise en place du bon cadre législatif ou la seule adoption des bonnes attitudes ne permettra pas cependant d'y parvenir :

Il faut d'abord et avant tout qu'il y ait une volonté individuelle et collective d'exercer un jugement professionnel, c'est-à-dire intervenir lorsque les gestionnaires ou le personnel ne se comportent pas selon les valeurs et l'éthique de la fonction publique et récompenser ceux qui se comportent comme il se doit.⁵

2.5 Conséquences de la non-conformité et de la mauvaise gestion

En général, les problèmes de non-conformité qui ne sont pas résolus et de mauvaise gestion affaiblissent la confiance du public à l'égard du gouvernement en tant que protecteur de l'intérêt public. Même lorsque de tels cas ne sont pas rendus publics, la mauvaise gestion qui entraîne une perte ou un gaspillage de ressources réduit la capacité du gouvernement de faire son travail. Ni les divers rapports de la vérificatrice générale du Canada, ni l'information anecdotique sur des cas de mauvaise gestion ne donnent à penser à une insuffisance de règles. Cette information laisse plutôt croire à un manque de respect périodique ou occasionnel de certaines règles de la part des fonctionnaires et des ministères.

Dans les cas extrêmes, la non-conformité peut entraîner l'effritement de la réputation de la fonction publique. Les Canadiens s'attendent à juste titre à ce que les gestionnaires et les fonctionnaires suivent les règles. Leur confiance envers la fonction publique peut être affectée de manière défavorable si la non-conformité est perçue comme étant répandue. Même la réputation du gouvernement pourrait souffrir si on croyait qu'une non-conformité répandue ou sérieuse n'était pas contrôlée. Ces dernières années, en fait, on a pu observer que le public était de plus en plus conscient de la dégradation de l'éthique et du professionnalisme au sein des gouvernements.

Ces cas extrêmes de non-conformité peuvent miner le rôle du gouvernement en tant que législateur et autorité de réglementation. Les Canadiens qui observent la loi – c'est-à-dire la vaste majorité – le font parce qu'à leur avis les autorités juridiques ont un droit *légitime* de fixer et de faire respecter certains comportements qui sont dans l'intérêt public. Une administration gouvernementale qui semble incapable de mettre de l'ordre dans ses affaires peut très bien éprouver des problèmes de crédibilité.

2.6 Principales conclusions de l'examen de la non-conformité dans le contexte de la *Loi sur la gestion des finances publiques*

Essentiellement, la LGFP fait presque tout ce qui doit être fait pour assurer un cadre juridique à la gestion du secteur public.

5. Peter Aucoin est politologue et il a beaucoup écrit sur la gouvernance dans la fonction publique. Extrait de *Comparative perspectives on Canadian Public Service reform in the 1990s*, page 5, dans le cadre du Rapport de la vérificatrice générale, La réforme de la gestion de la fonction publique : Progrès, échecs et défis, février 2001.



Au début de l'examen, un certain nombre de questions critiques ont été visées :

- ▶ Est-ce que le gouvernement dispose des outils appropriés pour enquêter sur les cas de mauvaise gestion? Dans la négative, cela pourrait nuire à la capacité du gouvernement de régler de telles situations. L'examen ciblait également un certain nombre d'améliorations à apporter au régime actuel.
- ▶ Une fois qu'il a été établi qu'il s'agissait de mauvaise gestion et que l'adoption de mesures disciplinaires et administratives était garantie, est-ce que les bonnes sanctions existaient et les gestionnaires pouvaient-ils les appliquer, tout en accordant une attention particulière aux employés se trouvant dans des situations particulières (cadres de direction, anciens employés, titulaires d'une charge publique, titulaires d'une charge ou employés dans une société d'État)? L'examen a permis de conclure que le régime actuel reposait sur les éléments fondamentaux. Le gouvernement doit surtout renforcer sa capacité de les utiliser ainsi que promouvoir et reconnaître l'excellence en gestion au sein de la haute direction de la fonction publique.
- ▶ Quand les cas de mauvaise gestion sont graves, est-ce que des sanctions pénales sont appliquées et sinon, pourquoi? L'examen a permis de confirmer que les dispositions de la LGFP relatives à la criminalité n'ont presque jamais été appliquées, mais que des infractions semblables mentionnées dans le *Code criminel* sont parfois invoquées dans des poursuites contre des fonctionnaires pour des actes liés à leurs fonctions, généralement pour le vol, la fraude ou la corruption.
- ▶ Enfin, dans les cas où la mauvaise gestion a entraîné une perte de fonds, est-ce que les procédures adoptées par le gouvernement pour récupérer les fonds sont adéquates? Dans le cadre de l'examen, nous avons constaté que les systèmes et les processus en place étaient complets mais plutôt complexes. L'examen nous a permis de conclure que certaines améliorations pourraient y être apportées afin d'en faciliter l'application.

L'examen a aussi permis d'évaluer des secteurs connexes jugés importants, comme la création d'un cadre de conformité.



3. Enquêtes

L'examen a permis de nous pencher également sur différentes façons de renforcer les processus relatifs aux enquêtes administratives sur les cas possibles de mauvaise gestion. Nous avons principalement examiné les processus qui sont liés à l'imposition de sanctions disciplinaires. Nous avons consulté des agents des relations de travail, des experts-conseils ayant participé à des enquêtes au nom du gouvernement, des gestionnaires, des avocats ayant utilisé des produits d'enquête, des corps policiers et des procureurs de la Couronne, de même que des enquêteurs ministériels. Nous avons également invité des agents négociateurs à participer aux discussions.

Le processus d'enquête est capital dans le cadre général du traitement de la mauvaise gestion des fonds et de la non-conformité dans la fonction publique fédérale. Les enquêtes servent à corroborer des allégations (ou à les réfuter, selon la preuve) et à repérer les personnes qui sont responsables d'actes fautifs par la réunion d'éléments de preuve au moyen d'entrevues et de la consultation de documents. Elles servent également à déterminer les facteurs qui ont causé ou favorisé l'inconduite, pour ainsi empêcher que survienne de nouveau la situation qui peut avoir entraîné l'inconduite. Enfin, si les enquêtes sont menées rapidement et convenablement, la confiance de l'employé envers l'employeur sera accrue et le moral au travail sera amélioré.

Les publications du Conseil du Trésor ne contiennent pas beaucoup d'information dans le domaine des enquêtes. En fait, mis à part les *Lignes directrices concernant la discipline* du Conseil du Trésor, il n'y a pas de politiques ou de procédés à l'échelle gouvernementale relatifs aux enquêtes administratives. Avec le temps, toutefois, divers devoirs et obligations ont été établis pour l'employeur et l'employé par le truchement de l'acceptation de pratiques, de clauses dans les conventions collectives et de décisions de tribunaux administratifs, en particulier de la Commission des relations de travail dans la fonction publique.

Grâce aux consultations et aux entrevues qui ont été menées durant le processus d'examen, nous avons détecté un certain nombre de secteurs où des améliorations sont souhaitables :

- ▶ Des gestionnaires qui ont suivi une formation en vue de mener des enquêtes ou des enquêteurs qualifiés ne sont pas toujours disponibles, ce qui pose particulièrement un problème à l'extérieur des grands centres urbains ou dans des organisations plus petites.



- ▶ Le personnel des relations de travail et les enquêteurs appelés à faire des enquêtes administratives n'ont pas toujours une formation suffisante ou des normes ou des directives uniformes.
- ▶ Il arrive fréquemment que des enquêtes criminelles et administratives soient menées simultanément ou immédiatement l'une après l'autre, ce qui cause de la confusion au sujet des droits et des responsabilités des gestionnaires eu égard à l'enquête administrative.
- ▶ Les enquêtes ne sont pas toujours réalisées à temps, en partie pour les autres raisons mentionnées ici.
- ▶ Les enquêteurs et les gestionnaires n'ont pas toujours accès aux constatations des autres entités gouvernementales qui examinent les mêmes événements (vérifications, divers ombudsmans, vérificateur général du Canada, enquêtes de sécurité, agents de la divulgation, etc.) ou n'en ont pas toujours connaissance. Et les intervenants ne connaissent pas tous leurs rôles respectifs.

L'accès inégal à des enquêteurs qualifiés en enquêtes administratives et connaissant la fonction publique représente peut-être la plus grande lacune dans le domaine des enquêtes administratives. Bon nombre de ministères comptent sur les gestionnaires pour réaliser des enquêtes complexes. D'autres se fient à des enquêteurs ayant reçu une formation de policier et ne connaissant pas la nature particulière des enquêtes administratives.



4. Sanctions disciplinaires et administratives

Dans le cadre de l'examen, nous avons examiné les politiques, les lignes directrices et le cadre de gestion du Conseil du Trésor régissant la discipline dans la fonction publique afin de déterminer s'ils pouvaient être renforcés. En cherchant à évaluer la viabilité du cadre, nous avons procédé à des consultations auprès de diverses organisations, de professionnels des ressources humaines et de cadres dirigeants. Nous avons aussi invité des agents négociateurs à participer à l'examen.

Les sanctions disciplinaires visent principalement des personnes. L'imposition de conséquences personnelles peut être réalisée au moyen de mesures disciplinaires ou administratives. Il ne faut pas cependant en conclure que les institutions sont exonérées de responsabilité lorsqu'il y a mauvaise gestion. La surveillance institutionnelle attentive – comportant l'examen des circonstances systémiques ayant contribué à la mauvaise gestion individuelle – est un élément important du plan d'action du gouvernement. Souvent, les interventions appropriées en cas de non-conformité viseraient, en totalité ou en partie, l'institution.

La responsabilisation d'un ministre a trait à l'orientation générale d'un ministère, c'est-à-dire à ses politiques et programmes. Elle comporte les tâches suivantes : représenter le ministère au Parlement, piloter la législation relative aux travaux du ministère dans le processus législatif, assurer l'acceptation du budget des dépenses ministérielles et expliquer et défendre les politiques et pratiques du ministère. Les ministres sont également responsables de la qualité générale de la gestion du ministère. Les volets administratifs de la responsabilisation touchent à la saine gestion des finances ministérielles. L'attribution de la responsabilité en matière de la mauvaise administration, de l'inconduite ou de résultats inattendus de la gouvernance constitue, bien entendu, un autre aspect de ce mécanisme de contrôle.

Les systèmes de sanctions à l'emploi, tant administratives que disciplinaires, permettent aux ministres d'offrir au Parlement et au public l'assurance de la présence de systèmes pour répondre de façon progressive et appropriée aux cas d'inconduite de la part des fonctionnaires. Cela inclut la recherche des causes de l'inconduite, la prise de mesures correctives appropriées et l'élimination de tous facteurs ayant contribué à l'inconduite qui pourrait avoir été découvert.

De nombreuses personnes semblent considérer le rôle et les fonctions du Conseil du Trésor, en tant qu'employeur public, comme étant semblables à ceux des employeurs du secteur privé. De



fait, les deux régimes ont été très différents durant la plus grande partie du premier centenaire de la Confédération, quand Sa Majesté pouvait licencier le titulaire d'une charge sans motif. Avec le temps, les valeurs, l'éthique et les politiques régissant les comportements – et la responsabilité – des travailleurs de la fonction publique ont évolué pour devenir un ensemble complexe de devoirs et d'obligations spéciaux, dont certains sont inspirés des pratiques du secteur privé, mais dont la plupart reposent toujours sur les particularités liées au contexte de la fonction publique. Les normes et les pratiques disciplinaires ont aussi changé avec le temps; le pouvoir d'imposer des mesures disciplinaires est maintenant partagé entre les administrateurs généraux, les dirigeants d'employeurs distincts et le Conseil du Trésor.

4.1 Qu'est-ce qui constitue une « mesure disciplinaire »?

Les mesures disciplinaires visent à inciter les employés à accepter les règles et les normes de conduite qui sont souhaitables ou nécessaires à l'atteinte des buts et des objectifs de l'organisation. Un régime disciplinaire sert aussi à sanctionner l'employé et est un mécanisme de dissuasion qui vise à empêcher tout autre employé de se livrer à l'inconduite. À l'extrémité du spectre, lorsque les circonstances le justifient et que le lien de confiance a été irrémédiablement rompu, le régime disciplinaire appuiera la cessation d'emploi.

Une mesure disciplinaire est prise en réaction à une faute, qu'il s'agisse d'une transgression intentionnelle ou de négligence condamnable. Elle ne sert pas à régler les cas d'incompétence ou d'incapacité, à moins que, bien sûr, celles-ci dépendent de facteurs sur lesquels l'employé avait le contrôle.

La LGFP, la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et les politiques

du Conseil du Trésor, ainsi que la jurisprudence et les règles généralement acceptées dans le domaine des relations de travail, constituent un cadre de règles et d'obligations relatives à la prise de mesures disciplinaires, des enquêtes et des entrevues aux audiences disciplinaires et à la documentation. Elles donnent les étapes à suivre pour déterminer s'il y a eu inconduite et les mesures disciplinaires à prendre, ainsi que différentes procédures de recours offertes aux personnes qui font l'objet de mesures disciplinaires. Une mesure disciplinaire peut faire l'objet d'un grief. Un grief contre une mesure disciplinaire entraînant une sanction pécuniaire, une suspension ou le renvoi peut aussi être soumis à l'arbitrage. Toute mesure disciplinaire doit être jugée en fonction de la norme du « motif valable ». L'arbitre doit ainsi déterminer s'il y a eu une inconduite ou un écart de conduite justifiant une intervention disciplinaire et, le cas échéant, si l'inconduite en question justifie la mesure particulière (c.-à-d. la sanction) qui a été prise en

Mesures disciplinaires au sein du gouvernement

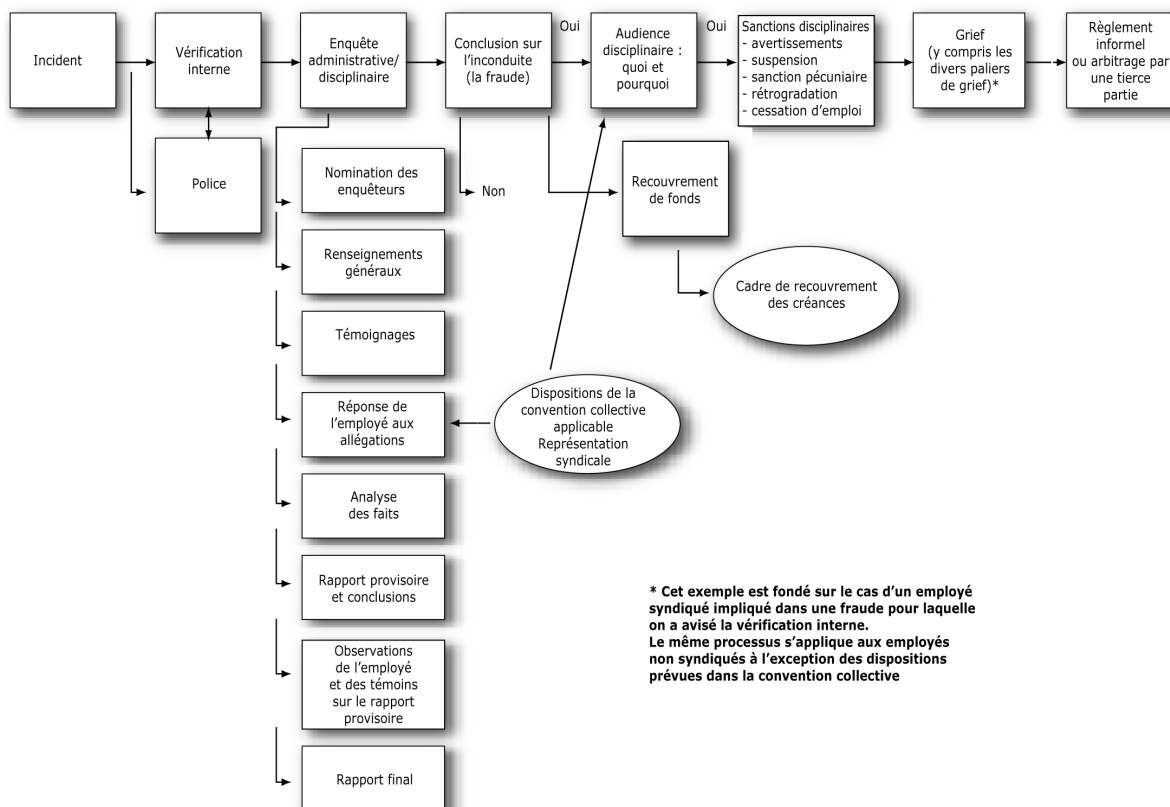
Les gestionnaires ont un certain nombre de mesures à leur disposition :

- ▶ réprimande orale;
- ▶ réprimande écrite;
- ▶ suspension sans rémunération;
- ▶ sanction pécuniaire;
- ▶ rétrogradation;
- ▶ cessation d'emploi.

tenant compte de toutes les circonstances. Si l'arbitre juge que la conduite de l'employé ne constituait pas une inconduite coupable ou que la sanction était excessive, il peut annuler toute sanction imposée par l'employeur ou lui substituer une autre sanction.

La figure 2 illustre les étapes chronologiques du processus disciplinaire qui est couramment utilisé au gouvernement.

Figure 2. Le processus disciplinaire du gouvernement du Canada



4.2 Normes de conduite

Les employés ont en tout temps la responsabilité de se conformer aux normes de conduite établies, implicites ou explicites. Plusieurs instruments du Conseil du Trésor fixent des normes de conduite : le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant les actes fautifs au travail* et la politique intitulée *Pertes de fonds et infractions et autres actes illégaux commis contre la Couronne*. Ceux-ci reconnaissent la nature unique de l'emploi dans la fonction publique et les obligations particulières des employés en ce qui a trait à l'impartialité, à l'honnêteté, à la loyauté et à la confidentialité. En outre, le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* a été créé pour accroître la confiance du



public à l'égard de l'intégrité des titulaires de charge publique et du processus de prise de décision au gouvernement. D'autres normes de conduite (qui ne sont pas fondées sur des exigences uniques à la fonction publique mais plutôt sur des pratiques de bonne gestion) sont établies dans des politiques comme la *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail*.

Des normes de conduite propres aux ministères peuvent également être établies. Dans cet exercice, le Conseil du Trésor fait une mise en garde à l'intention des administrateurs généraux contre toute tentative de définir de manière exhaustive ce qui constitue l'« inconduite », afin de conserver assez de flexibilité pour faire face à tout type de problème disciplinaire pouvant surgir.

Plusieurs autres types d'inconduite liée à l'emploi sont visés, comme l'insubordination. Étant donné qu'une certaine conduite est implicite dans le contexte de l'emploi (c'est-à-dire une conduite fondamentale compatible avec l'exercice des fonctions et responsabilités d'un employé), il n'est pas nécessaire de la décrire explicitement dans une politique.

La transgression des politiques liées au travail peut aussi constituer de l'inconduite, par exemple la transgression d'une politique sur l'utilisation d'Internet ou d'une politique sur les voyages.

Avant d'imposer des mesures disciplinaires, le ministère doit s'assurer que l'employé a été préalablement informé des normes de conduite à respecter ou qu'il pourrait raisonnablement établir que l'employé aurait dû connaître les normes de conduite. Les attentes relatives à ce que l'employé aurait dû savoir découlent du poste de l'employé, de sa formation et de son accréditation, du mandat et des responsabilités rattachés à son poste, de son expérience de travail, de ses efforts de dissimulation, du bon sens, du critère objectif de la personne raisonnable dans des circonstances semblables, des communications de l'employeur et des avertissements antérieurs.

4.3 Les mesures disciplinaires en tant qu'interventions administratives à des comportements individuels

Le gouvernement peut opposer une série d'interventions aux comportements individuels et la prise de mesures disciplinaires ne représente qu'une d'entre elles. La ligne de conduite adoptée par les ministères dépend de la façon dont la conduite se caractérise, soit comme inconduite coupable ou comme incompétence.

Le cadre disciplinaire et administratif du gouvernement du Canada en place aujourd'hui est sain et est comparable à celui d'autres ordres de gouvernement comparables fondés sur le modèle de Westminster. L'éventail de sanctions et d'interventions offertes aux gestionnaires est approprié. Les approches adoptées dans la fonction publique jusqu'à maintenant constituent une bonne base pour l'exercice direct du pouvoir disciplinaire conféré aux administrateurs généraux par la *Loi*

sur la modernisation de la fonction publique. L'annexe B donne les grandes lignes de la comparaison entre les pouvoirs disciplinaires et non disciplinaires du gouvernement fédéral et ceux des gouvernements provinciaux et territoriaux et de certains pays du Commonwealth. L'approche de base est différente. Certains ordres de gouvernement disposent d'une loi complète comprenant une hiérarchie de règles et de systèmes régissant les responsabilités des fonctionnaires. Certains autres imposent des fonctions particulières aux cadres de direction ou prévoient l'examen indépendant de leur rendement. Cependant, les types de sanctions disciplinaires disponibles en cas d'inconduite ou de mauvaise gestion ne sont pas très différents.

Il incombe à la direction des ministères et des organismes d'appliquer le régime, et ce, de façon judiciaire, particulièrement depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, le 1^{er} avril 2005. Les lignes directrices du Conseil du Trésor ont déjà confié aux ministères et aux organismes la responsabilité d'élaborer, de maintenir et de modifier des codes de discipline tenant compte de l'organisation et du mandat ministériels. Bien que la plupart des organisations, plus particulièrement les grandes, aient des codes, ceux-ci ne visent pas précisément les comportements qui peuvent mener à la mauvaise gestion. Les obligations spéciales des fonctionnaires ont été mentionnées plus tôt. Elles ne sont pas bien intégrées au processus et à la pensée disciplinaires. Un consensus doit être établi dans deux secteurs, au sein des collectivités des relations de travail et de la gestion : soit les incidences de la non-conformité aux règles de gestion et la détermination de ce qui constitue une inconduite nécessitant la prise de mesures disciplinaires.

Les gestionnaires du secteur public travaillent dans un environnement complexe. Par exemple, dans une étude de cas susceptible d'entraîner des mesures disciplinaires pour mauvaise gestion, nous avons relevé 25 politiques du Conseil du Trésor qui pourraient être invoquées, dont la plupart n'étaient pas reliées entre elles ou ne faisaient pas l'objet de renvois. Comme il fallait s'y attendre, la connaissance et la prise de conscience des politiques et des procédés sont souvent insuffisantes ou faibles. Nous tenons compte de cet élément dans le renouvellement de l'ensemble des politiques du Conseil du Trésor.

Enfin, il arrive parfois que la mauvaise gestion soit le résultat d'un rendement non coupable, mais faible, plutôt qu'une affaire de discipline. Il semble qu'en raison de l'abondance de mécanismes de redressement, les problèmes liés au rendement insatisfaisant doivent être traités différemment.

Dans ces situations, l'adoption de mesures contre les mauvais gestionnaires et les employés au rendement insatisfaisant fait partie d'une intervention appropriée. La *Loi sur la modernisation de la fonction publique* prévoit des dispositions qui permettent de traiter avec déférence l'opinion d'un administrateur général que le rendement d'un employé est insatisfaisant lorsqu'une décision



de mettre fin à un emploi ou de rétrograder un employé à faible rendement est examinée par un arbitre.

Le processus d'intervention à suivre en cas de comportement non coupable n'est pas d'une complexité démesurée mais il demande un effort soutenu. L'appui offert par les spécialistes des ressources humaines est probablement l'élément qui peut le mieux aider les gestionnaires de la fonction publique à appliquer ce processus. Les dispositions de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* exigent que chaque administrateur général mette en œuvre des mécanismes officiels de résolution de conflits au sein de son institution. Cette mesure fournira un mécanisme de facilitation pour aborder les cas de faible rendement.

4.4 Sanctions disciplinaires et interventions administratives à l'intention de groupes de fonctionnaires particuliers

Au cours de l'examen, nous nous sommes aussi penchés sur les mécanismes de responsabilisation et de sanctions s'appliquant aux membres du groupe de la direction, aux anciens employés, aux titulaires de charge publique et aux employés des sociétés d'État. Le but était d'évaluer leur pertinence.

Groupe de la direction

En tant que cadres supérieurs de la fonction publique, les membres du groupe de la direction (EX) jouent un rôle fondamental dans l'instauration et le maintien d'une culture qui désapprouve la mauvaise gestion et cherche à favoriser une saine gestion des ressources gouvernementales. Étant donné que les membres de la catégorie de la direction doivent jouer un rôle de leadership et qu'ils sont aussi parmi les fonctionnaires les plus mobiles, leur conduite, leurs valeurs et leurs attitudes peuvent grandement influencer l'ensemble de la fonction publique. Même si la responsabilité des cadres supérieurs s'exerce dans la structure hiérarchique de leur propre ministère, il existe un certain nombre de processus pour le perfectionnement et la gestion de la collectivité, en particulier aux niveaux EX-4 et EX-5 (sous-ministre adjoint).

Les éléments de base d'une bonne gouvernance comprennent manifestement l'établissement de responsabilités claires et la mise en place de mécanismes qui tiennent les membres de l'effectif de direction responsables de leur gestion. Certaines administrations ont abordé quelques-uns de ces éléments de façon très directe. Dans certains cas, des dispositions particulières traitaient de la discipline des cadres de direction ou de la gestion de leur rendement. D'autres touchaient également la discipline des cadres de direction par une partie à l'extérieur du ministère.

Dans la fonction publique canadienne, les mesures disciplinaires imposées aux cadres supérieurs sont souvent de nature non officielle. Le concept de mesures disciplinaires progressives est né de la négociation collective et apparaît habituellement dans les conventions collectives. Il n'est pas reconnu dans la common law où les employés passent des avertissements aux licenciements

motivés. Par conséquent, la méthode des mesures disciplinaire progressives ne s'applique pas de la même façon, pour peu qu'elle s'applique, aux membres de la direction. Tout comme la période de préavis de cessation d'emploi se calcule différemment pour les cadres et les employés syndiqués, la méthode disciplinaire diffère. De fait, un examen des décisions révèle qu'un comportement pour lequel un employé syndiqué sera suspendu pourra faire l'objet d'une cessation d'emploi d'un cadre supérieur.

En tant que modèles de comportement pour l'organisation, les cadres supérieurs doivent se conformer à une norme plus élevée. Pour la mobilité de carrière, et assurément pour la continuité d'emploi, il est nécessaire d'avoir un dossier dépourvu de mention d'inconduite. Il est essentiel d'établir une relation de confiance entre la haute direction et les cadres ministériels. Les quelques rares cas d'inconduite ou autre difficulté témoignent bien de la culture de la relation entre les cadres et leurs supérieurs et donnent souvent lieu à des sanctions officielles comme la mutation à d'autres postes. Comme la rémunération des cadres supérieurs comprend la rémunération au rendement, ceux qui ont eu de telles difficultés dans l'exercice de leurs fonctions de gestion verront par conséquent des sommes retenues sur leur rémunération. Par conséquent, si les mesures disciplinaires officielles sont habituellement évitées, elles le sont le plus souvent au profit d'une démarche différente, moins officielle, entraînant souvent une démission.

Cette approche a l'avantage de la flexibilité, mais elle crée des difficultés lorsqu'il s'agit d'assurer une façon cohérente d'aborder les actes de mauvaise gestion dans la fonction publique. Elle a également donné l'impression que les cadres supérieurs ne sont pas tenus responsables, en particuliers pour des actes de mauvaise gestion qui se sont produits « durant leur quart ». Étant donné qu'en général la mauvaise gestion n'est pas nécessairement détectée, ni nécessairement et systématiquement sanctionnée, on pourrait croire que le gouvernement fait preuve de laxisme dans la gestion de ces types de situation. Par ailleurs, il faut tenir compte de facteurs et de circonstances qui sont uniques aux cadres de direction dans le choix des interventions disciplinaires, comme le font les politiques et les méthodes distinctes qui ont été adoptées pour faire face aux situations menant à une cessation d'emploi, par exemple la *Politique sur les mutations des membres du Groupe de la direction* qui prévoit que les fonctionnaires aux niveaux élevés peuvent être transférés d'un poste à l'autre sans leur consentement selon les besoins opérationnels.

Un cadre de conformité efficace exige du gouvernement qu'il officialise les interventions possibles en cas de mauvaise gestion de la part d'un cadre de direction, ce qui n'empêche pas de faire preuve de souplesse et d'appliquer des méthodes uniques à la catégorie de la direction. Étant donné que la mauvaise gestion n'est pas nécessairement détectée sur-le-champ, il faut parfois explorer des mécanismes invitant les cadres à rendre compte des transgressions, même si celles-ci remontent parfois à un certain temps ou si les cadres ont changé de poste.



Les principes qui sont exposés ici devraient s'appliquer aux plus hauts échelons de la direction de tous les ministères. Le désir du gouvernement de récompenser les cadres en fonction d'une bonne gestion doit être exprimé par l'adoption de mesures et la reconnaissance. Cette reconnaissance est aussi importante que les interventions en cas de mauvaise gestion.

Il n'est pas réaliste de présumer que ceux qui évaluent les cadres de direction sont toujours de bons gestionnaires eux-mêmes. Le Programme de gestion du rendement doit reconnaître cette réalité et donner aux cadres de direction les outils leur permettant de gérer efficacement leurs subalternes. Certains ministères ont beaucoup fait pour aviver ce programme et s'assurer que les gestionnaires en tirent le maximum d'avantages.

Les cadres de direction, comme d'autres groupes de fonctionnaires qui sont engagés dans la gestion des ressources publiques, peuvent avoir souffert de l'absence de programmes de formation en gestion de base (bien que certains aient profité des programmes de perfectionnement des cadres). Même si les initiatives de planification des ressources humaines du gouvernement ont établi la validité du perfectionnement des cadres supérieurs, elles ont surtout mis l'accent sur les compétences plus « générales » en leadership qui sont intrinsèques à la bonne gestion. Toutefois, dans la pratique, on a peut-être ralenti l'acquisition de compétences complémentaires, comme la connaissance et la compréhension des principes et des règles de gestion qui doivent régir les cadres de direction dans l'exercice de leurs fonctions.

Le nouvel accent que le gouvernement met sur la bonne gestion s'est manifesté notamment lors de l'élaboration du CRG. Ce dernier favorisera une prise en compte plus systématique des compétences en gestion et du rendement des gestionnaires lors de l'évaluation des cadres de direction. Le Réseau du leadership et la Commission de la fonction publique du Canada achèvent de dresser un nouveau profil de compétences pour les cadres de direction. L'excellence en gestion est l'une des quatre compétences clés en matière de leadership, qui comprennent aussi les valeurs et l'éthique qui guideront le recrutement, l'évaluation et la promotion des cadres de direction dans la fonction publique. Le profil de leadership visera également les sous-ministres, les dirigeants d'organisme et les gestionnaires des niveaux qui alimentent le groupe de direction et facilitera ainsi l'adoption de pratiques et de valeurs communes ainsi que de la nouvelle culture de gestion.

Anciens fonctionnaires

Dans un certain nombre de cas qui ont été examinés par la vérificatrice générale du Canada, des fonctionnaires paraissant avoir été impliqués dans des actes d'inconduite n'étaient plus en poste au moment de la présentation des rapports. Cela nous a poussé à étudier la situation d'anciens employés ayant pu commettre des actes de mauvaise gestion pendant qu'ils étaient en fonction.

Dans le cadre du présent examen, ces situations ont soulevé deux éléments :

- ▶ l'incidence du départ de l'employé sur l'enquête;
- ▶ la nature et la pertinence des sanctions qui peuvent être infligées à l'employé.

On n'a pas nécessairement accès aux raisons justifiant ces départs, mais on pourrait parfois penser que ces derniers sont le résultat d'un processus disciplinaire ayant abouti à une entente qui prévoit une démission. Un fonctionnaire peut également avoir donné sa démission, sans qu'on l'y incite, pendant une enquête.

Comme le but principal des mesures disciplinaires est de corriger des comportements, le fait d'en imposer une à un employé qui s'en va est peu susceptible d'obtenir le résultat désiré. De plus, si l'employé a déjà quitté son poste, la relation d'emploi sur laquelle repose le pouvoir d'imposer des sanctions disciplinaires ou administratives n'existe plus.

Pour le moment, le gouvernement dispose de certains instruments. Le *Code criminel* et la LGFP ne distinguent pas les infractions en fonction de la situation d'emploi de la personne, et les politiques en vigueur exigent la divulgation des infractions possibles à l'organisme d'application de la loi compétent. Parallèlement, les sommes d'argent que des personnes à la retraite doivent peuvent être déduites des montants dus à l'État ou à verser par l'État, y compris les prestations de retraite. De fait, de nombreux ministères et organismes retiennent le versement des prestations de cessation d'emploi pendant la décision d'une revendication existante lorsqu'il y a un risque que des sommes soient dues à la Couronne.

La facilité relative avec laquelle les ministères peuvent conclure des marchés directement ou indirectement pour obtenir les services de fonctionnaires soulève la question de savoir s'il est opportun de retenir les services d'une personne qui a remis sa démission de la fonction publique en raison d'actes de mauvaise gestion, à moins qu'elle ait été reconnue coupable de corruption. La même question se pose en cas de réembauchage ou d'embauchage par un autre employeur de la fonction publique ou une société d'État mandataire. Aucune règle générale n'empêche un employé congédié ou un employé ayant remis sa démission dans le cadre du processus disciplinaire d'être réembauché

Titulaires de charge publique

Nous avons aussi examiné la situation des titulaires de charge publique, en particulier les personnes nommées par le gouverneur en conseil. Au moment d'aller sous presse, environ 3 000 personnes nommées étaient en fonction, dont environ 600 à temps plein. De temps à autre, on se demande si ces personnes nommées sont tenues de se conformer aux règles et sont assujetties aux régimes habituels de sanctions et d'application de la loi.

Les personnes nommées par le gouverneur en conseil occupent divers postes dans différentes organisations. Elles sont nommées dirigeants et membres de ministères, d'organismes, de



conseils, de commissions et de sociétés d'État. Elles comprennent des sous-ministres et des administrateurs généraux. Pour nombre d'entre elles, c'est le CRG qui servira d'énoncé des attentes.

Le Bureau du Conseil privé a publié deux documents pour aider les sous-ministres et les dirigeants d'organismes : *Guide du sous-ministre*⁶ et *Un guide pour les dirigeants d'organismes : Fonctionnement, structures et responsabilités au sein du gouvernement fédéral*.⁷ Ces publications aident à définir les responsabilités et l'obligation de rendre compte, qui se traduisent par des attentes. Si on les ajoute au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, de 2003, au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, paru en 2004, et au CRG, il est évident qu'il existe plusieurs documents pour aider la plupart des titulaires de charge publique à comprendre la culture et les valeurs du gouvernement ainsi que les attentes en matière de rendement. Toutefois, ces publications ne suffisent pas.

Des observations donnent à penser que certains cas de mauvaise gestion chez les titulaires de charge publique découlent non pas d'une action fautive délibérée mais bien de la méconnaissance des règles, de la culture ou des valeurs de l'administration publique.

Deux facteurs semblent contribuer à ces situations. Premièrement, bon nombre de ces organisations ont des mandats qui leur demandent d'exercer des fonctions quasi judiciaires ou autrement d'exercer leurs activités de façon plus indépendante du pouvoir exécutif que les ministères. Il arrive à l'occasion que cette indépendance provenant du mandat soit interprétée de façon erronée comme de l'indépendance en matière d'administration (gestion des finances et des ressources humaines). Parfois, il semble que certains titulaires de charge publique éprouvent des difficultés à établir l'équilibre entre l'indépendance de leur mandat et l'ensemble défini des exigences administratives et des valeurs du gouvernement.

Le fait qu'une organisation dispose d'un mandat prévoyant un certain degré d'indépendance de l'exécutif n'entraîne pas automatiquement le même degré d'indépendance en ce qui a trait à l'administration ou à la gestion de l'organisation. Il y a de nombreuses organisations qui sont indépendantes du point de vue de l'exécution de leur mandat (p. ex., le Bureau du vérificateur général du Canada), mais qui sont soumises aux lois, aux règlements et aux politiques s'appliquant à la gestion financière et à l'administration générale d'organisations visées par la LGFP, qu'il s'agisse d'un ministère ou d'un tribunal.

6. On peut trouver le document sur le site Web suivant : http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=E&doc=gdm-gsm/gdm-gsm_doc_f.htm.

7. On peut trouver le document sur le site Web suivant : http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=E&doc=mog/cover_f.htm.

Le deuxième facteur est lié au premier mais se manifeste dans les organisations sans égard à leur degré d'indépendance. Certains titulaires de charge publique dont c'est la première expérience de travail au gouvernement fédéral peuvent avoir un ensemble différent de valeurs culturelles. Parfois, ils n'ont pas profité d'un appui suffisant pour acquérir la culture et les instincts qui leur permettent d'adapter leurs pratiques à l'environnement de la fonction publique. Souvent, ces ensembles de valeurs ne sont qu'une manifestation de la différence entre les règles de chaque environnement. Une majorité de titulaires de charge publique qui assument des responsabilités de gestion sont perçus par les observateurs comme des gens qualifiés et s'acquittent de leurs fonctions avec intégrité et compétence. À certaines occasions, des problèmes se sont posés lorsque des titulaires de charge publique nommés de l'extérieur de la fonction publique croyant légitimement que leur expérience du secteur privé avait contribué à leur nomination n'ont pas adapté leurs anciennes pratiques à leur nouvel environnement du secteur public. En conséquence, ils ont pu croire qu'il était légitime de gérer conformément à un ensemble de valeurs et à une éthique provenant de leur expérience à l'extérieur du gouvernement, et que c'était même escompté de la part des responsables de leur nomination. Cette attitude a parfois causé des problèmes. On pourrait définir d'autres mesures pour s'assurer que toutes les personnes nommées comprennent les différences dans les attentes, les règles et les valeurs au sein de la fonction publique.

Le Secrétariat, le Bureau du Conseil privé et l'École de la fonction publique du Canada (EFPC) ont élaboré des programmes de formation et d'orientation, dont un cours d'initiation à la culture et à l'éthique de la fonction publique. Ces cours et programmes initient les titulaires de charge publique à la culture de la fonction publique et aux cadres législatifs et de politique qui régissent leur travail. Les mécanismes d'apprentissage servent aussi à familiariser les personnes nouvellement nommées avec les réseaux professionnels appropriés. Pour le moment, le titulaire de charge publique détermine s'il souhaite s'y intégrer. De plus, l'EFPC met sur pied un programme de formation à l'intention des cadres dirigeants qui est axé sur les responsabilités fondamentales en gestion (finances, ressources humaines, valeurs et éthique, etc.).

Titulaires de charge publique dans les sociétés d'État

Les administrateurs des sociétés d'État sont habituellement des personnes qui sont nommées à temps partiel et qui sont assujettis à la première partie du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (2003) (le Code). Les premiers dirigeants sont habituellement les seuls titulaires de charge publique à temps plein et, à ce titre, sont assujettis à toutes les parties du Code. Pour les sociétés d'État, le Code représente un ensemble écrit d'attentes relatives aux valeurs et aux principes qui influencent les décisions du premier dirigeant et des administrateurs. Les conseils d'administration adoptent par règlement des codes de conduite et des procédés pour la déclaration et la gestion de conflits d'intérêts. Ceux-ci ont tendance à être adaptés aux



caractéristiques particulières d'une société donnée mais ils s'appuient néanmoins sur des principes semblables.

Le Bureau du Conseil privé, en collaboration avec le Secrétariat, a élaboré un cours sur la gouvernance organisationnelle (comportant un volet sur le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*) pour tout président du conseil, premier dirigeant ou administrateur nommé à une société d'État. Le cours décrit les principes de la gouvernance organisationnelle de même que les rôles et responsabilités de l'administrateur.

Employés des sociétés d'État

Nous avons examiné les processus utilisés par les sociétés d'État pour sanctionner la mauvaise gestion de la part de leurs employés. Comme le souligne l'*Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada*, ces dernières gèrent leurs opérations courantes de façon autonome. Ni le Conseil du Trésor, ni aucune autre partie de l'exécutif ne joue un rôle d'enquête ou d'application relativement à la conduite des employés des sociétés d'État.

Il n'est pas nécessaire de réviser ces conclusions en regard des résultats de l'*Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada*. Il ne serait pas approprié non plus d'élargir le rôle que le gouvernement peut jouer en ce qui touche l'application de mesures disciplinaires à l'encontre des employés des sociétés d'État.

Le gouvernement dispose de mécanismes de surveillance en ce qui concerne les sociétés d'État. Toutes les sociétés d'État doivent effectuer des vérifications annuelles. Actuellement, la vérificatrice générale du Canada effectue une vérification de 41 des 46 sociétés d'État mères, et la majorité font l'objet d'un examen spécial (un genre de vérification du rendement). Dans son rapport intitulé *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada*, le gouvernement s'est engagé à donner au vérificateur général du Canada le pouvoir discrétionnaire de vérifier toutes les sociétés d'État (sauf la Banque du Canada et l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada), ainsi qu'à exiger que toutes les sociétés d'État soient soumises à un examen spécial de la part du vérificateur général du Canada. La *Loi d'exécution du budget de 2005*, déposée par le gouvernement à la Chambre des communes le 23 février 2005, fait foi de cet engagement.

Le Conseil du Trésor et le gouvernement ont besoin de moyens pour vérifier si les sociétés d'État et leurs employés se conforment aux dispositions pertinentes de la LGFP et aux politiques connexes. Il faudrait donc que l'information pertinente soit mise à la disposition du Conseil du Trésor par la présentation de rapports réguliers.



5. Sanctions pénales

La LGFP prévoit des sanctions pénales pour les fonctionnaires qui manifestent des comportements liés au recouvrement ou à la gestion des fonds publics.

La recherche portant sur la conformité a confirmé que des procédures pénales ne sont pas nécessairement appropriées – ni des plus pratiques – comme première intervention pour les cas de mauvaise gestion. En plus de ses lacunes à titre d’outil de dissuasion et de modification des comportements, le recours au système de justice pénale est coûteux et lent, et le rôle de nombreux facteurs différents en rend l’issue plutôt imprévisible. Cela dit, il y a certainement des cas où le dépôt d’accusations criminelles par des agents de la force publique constitue une intervention manifestement appropriée.

5.1 Le régime pénal actuel

Les tractations malhonnêtes et inefficaces, qui ont été décrites comme étant endémiques au sein des ministères du gouvernement fédéral depuis le milieu des années 1800, sont probablement ce qui entraîné la décision de 1867 du Parlement d’établir, dans certains articles du *Revenue Act*, des responsabilités criminelles pour certains fonctionnaires en ce qui a trait à la garde et à la comptabilisation des fonds publics. L’essentiel de ces dispositions a été conservé dans les autres lois subséquentes sur le revenu consolidé, y compris dans la *Loi sur le revenu consolidé et la vérification* de 1931 qui centralise les systèmes financiers pour les dépenses du gouvernement, permettant ainsi de mettre en place un meilleur pouvoir exécutif.⁸

Les infractions criminelles sont définies aux articles 80 et 81 de la LGFP. Dans la plupart des cas, elles touchent la corruption des fonctionnaires et la falsification des dossiers. L’article 80 précise qu’une infraction est commise lorsqu’une personne qui gère des fonds pour le

8. Des modifications visant à accroître la centralisation ont été apportées en 1931 alors que R.B. Bennett s’efforçait de renforcer la capacité de gestion des fonds publics du gouvernement. À l’époque, on a créé les postes d’agents financiers responsables devant le ministre des Finances. Les débats de la Chambre des communes sur le projet de modification de la *Loi du revenu consolidé et de la vérification*, en 1931, ne font état d’aucune discussion des articles sur la responsabilité et les sanctions, sauf pour noter qu’une peine de cinq ans pour avoir omis de signaler un délit ou une fraude était sévère. On pensait qu’une telle peine constituait un moyen de dissuasion bon et utile. Après ces quelques mots, les articles sur la responsabilité et les sanctions ont été adoptés.



gouvernement omet de fournir par écrit à son supérieur de l'information concernant une contravention à la LGFP ou à son Règlement.

Malgré le fait que ces dispositions existent depuis longtemps, un examen des rapports sur les décisions judiciaires rendues au Canada n'a pas permis de déceler de cas où ces dispositions ont permis de poursuivre d'anciens fonctionnaires ou des fonctionnaires en poste. Le Service fédéral des poursuites du procureur général indique également qu'il n'a jamais reçu, de la part d'agents d'application de la loi, des accusations en vue d'intenter des poursuites en vertu de la LGFP.

Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas eu de poursuites contre d'anciens fonctionnaires ou des fonctionnaires en poste. En fait, depuis deux ans, plusieurs cas de dépôt d'accusations criminelles liées à des actes commis par des employés dans le cadre de la gestion des fonds publics ont été diffusés par les médias. Ces accusations ont été portées en vertu des dispositions du *Code criminel*.⁹

En général, le pouvoir de poursuivre en vertu du *Code criminel* est donné aux procureurs généraux des provinces. Les procureurs de la Couronne des provinces travaillent en étroite collaboration avec les organismes d'application de la loi œuvrant dans le même territoire de compétence et établiront des relations de travail continues avec les policiers. Cette relation de travail et la connaissance qu'ont les procureurs provinciaux et les policiers du *Code criminel* et de son fonctionnement peuvent être des facteurs dans la décision de travailler en fonction du Code plutôt que de la LGFP (dans ce cas, ce sont les procureurs de la Couronne fédéraux qui s'occuperaient de la poursuite).

En vertu de la *Politique sur les pertes de deniers et infractions et autres actes illégaux commis contre la Couronne*, toutes les pertes d'argent et les cas présumés de fraude, de détournement de fonds ou de toute autre infraction ou acte illégal contre la Couronne doivent être signalés aux autorités chargées de l'application de la loi. Les services de police utilisent normalement un système d'établissement des priorités pour l'affectation des ressources à une enquête sur un dossier ou une catégorie de dossiers. D'après nos consultations, il semble que ces systèmes n'accordent pas une priorité très élevée aux dossiers portant sur des infractions à la LGFP, sauf si ceux-ci peuvent révéler des cas de corruption ou qu'ils représentent des cas importants de vol ou de fraude.

9. Le *Code criminel* a été pris par le Parlement en 1878. Au cours des débats qui ont abouti à la Confédération, il n'y a eu aucune controverse quant à l'accord de pouvoir législatif par opposition au droit criminel au gouvernement fédéral. Au cours des débats parlementaires en 1865, Sir John A. MacDonald, alors procureur général, a qualifié cette question de quasi-nécessité car il était très important d'avoir le même droit criminel dans toutes les provinces et d'assurer la même protection de la vie et de la propriété dans toute l'Amérique du Nord britannique. (Ce qui contrastait avec le système américain, qui permettait à chaque État d'avoir son propre code criminel). D'après des extraits de M.C. Friedlang, « Criminal Justice and the Division of Power in Canada », *A Century of Criminal Justice* (1934).

Les responsables de l'application de la loi que nous avons consultés au cours de l'examen sont d'avis que les dispositions du *Code criminel* sont sans faille et qu'ils permettent de poursuivre les cas graves de mauvaise gestion. Les procureurs et les policiers ont également dit qu'ils préfèrent nettement travailler avec le *Code criminel*, qu'ils connaissent bien, plutôt qu'avec la législation sur l'administration financière.

Les infractions criminelles contreviennent à des règles fondamentales et représentent des préjudices réellement manifestes.¹⁰ Il est évident que le *Code criminel* est un outil très complet et utile pour le traitement des activités visiblement criminelles.

Une comparaison entre les infractions prévues à la LGFP et celles qui sont définies dans le *Code criminel* confirme que les infractions prévues à la LGFP, sauf une, apparaissent dans les deux lois. Cette exception est l'omission de déclarer une infraction dont nous avons déjà parlé et pour laquelle il n'existe pas d'équivalent dans le *Code criminel*.

Cette situation soulève trois scénarios différents : établir des infractions visant précisément les responsabilités des gestionnaires de la fonction publique; éliminer simplement les infractions prévues à la LGFP car elles ne sont pas utilisées; créer un régime de sanctions réglementaires plutôt qu'un régime de sanctions pénales pour les infractions à la LGFP.

5.2 Examen des nouvelles orientations

La portée des infractions à la LGFP est très limitée. Les types de comportement interdits par la LGFP ne reflètent pas, dans la plupart des cas, la gamme des tâches et des obligations en matière de gestion qui sont imposées par la LGFP. L'article 126 du *Code criminel*, qui fait de la désobéissance à toute loi fédérale une infraction, compense cela en partie. Toutefois, cet article n'est pas très utile pour assurer la conformité à ces dispositions particulières et ne couvre pas la violation des règlements ou des politiques.

La LGFP énonce un ensemble d'obligations et de devoirs, dont la violation peut, en théorie, donner lieu à des infractions, comme suit :

- ▶ paragraphe 9(1) : défaut de tenir des comptes selon la forme prévue;
- ▶ paragraphes 9(2) et 9(3) : défaut de fournir des renseignements et toute documentation requis par le Conseil du Trésor;
- ▶ paragraphe 17(1) : défaut de déposer les fonds publics tel que requis;
- ▶ paragraphe 31(3) : défaut de mettre en place des systèmes convenables de contrôle et de vérification internes;

10. Commission de la réforme du droit au Canada. Document de travail 2, infra, note 41.



- ▶ articles 26 et 28 : effectuer des paiements à partir du Trésor à moins d’y être autorisé;
- ▶ paragraphes 24.1(1), (2) et 25(2) : renonciation aux créances de façon autre que celles prescrites;
- ▶ article 160 : violation des règlements, des politiques et des procédures prescrites.

Nous présentons à la figure 3 les infractions que l’Australie, la Nouvelle-Zélande et l’Afrique du Sud ont incluses dans leurs législations sur la gestion des finances gouvernementales et qui portent précisément sur les devoirs et obligations connexes. Elles varient grandement et les sanctions imposées par ces pays vont également de très clémentes à très sévères. Par exemple, la Nouvelle-Zélande prévoit une amende maximale de 2 000 dollars sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire pour avoir refusé ou omis de produire de l’information en sa possession ou sous son contrôle sur les activités financières ou bancaires qui sont liées à tout bien ou responsabilité de la Couronne. Pour une infraction équivalente, l’Afrique du Sud impose une peine d’emprisonnement maximale de 15 ans. Le Canada possède une interdiction de même nature dans la LGFP mais pas précisément pour une infraction de non-conformité.¹¹

11. L’article 126 du *Code criminel* s’applique dans ce cas-là. Il prévoit une peine d’emprisonnement maximale de deux ans.

Figure 3. Survol comparatif des infractions dans trois champs de compétences

Nota : La Grande-Bretagne ne possède pas de législation en matière de gestion financière générale.

Description des infractions	Australie ¹²	Nouvelle-Zélande ¹³	Afrique du Sud ¹⁴
Fonds publics versés dans un compte non officiel	√	√	√
Réception de fonds publics par des tiers sans autorisation du ministre	√		
Retrait des comptes officiels effectués sans autorisation par décret du ministre des Finances	√		
Mauvaise imputation ou utilisation de fonds publics	√		
Refus ou omission de fournir de l'information		√	√
Résister ou faire obstruction à des personnes dans l'exercice de leurs fonctions		√	√
Faire de fausses déclarations ou donner de l'information en sachant qu'elle est erronée ou trompeuse		√	
Commettre des actes dans le but d'obtenir illégitimement tout paiement de fonds publics ou mauvaise utilisation de toute ressource financière publique		√	
Défaut de tenir des registres			√
Détruire ou falsifier des documents			√
Défaut de signaler des transactions suspectes ou inhabituelles			√
Divulgarion non autorisée			√
Utilisation malveillante d'information			√
Défaut de formuler et de mettre en œuvre des règlements internes			√
Défaut de former ou de nommer un agent de conformité			√
Accès non autorisé au contenu d'un système informatique ou de modification de son contenu			√

12. *Financial Management and Accountability Act*, 1997.

13. *Public Finance Act*, 1989.

14. *Financial Intelligence Centre Act*, 2001.



Le système canadien d'infractions criminelles pour mauvaise gestion fonctionne dans le cadre d'un double régime. Il n'est pas évident que cette dualité sert un but quelconque :

- ▶ Premièrement, la préférence systématique pour le *Code criminel* a pu nuire à la valeur dissuasive des infractions actuellement prévues par la LGFP.
- ▶ Deuxièmement, à moins de créer, de financer et d'appuyer une capacité d'enquête et de poursuite avec un mandat précis, le gouvernement fédéral n'exerce aucune influence sur la façon dont la collectivité de l'application de la loi aborde les violations de la LGFP.¹⁵

Le gouvernement n'a alors pas beaucoup d'outils pour traiter les cas graves – quoique non criminels au sens traditionnel du terme – de non-respect des règles de gestion. Cela soulève la question quant à la pertinence d'un régime de sanctions pénales qui ne tient que très peu compte de la nature précise de la LGFP.

L'exposé qui précède soulève également la question de savoir s'il est pertinent d'avoir deux ensembles d'infractions qui font pratiquement double emploi. Le retrait des sanctions criminelles permettrait de reconnaître que des peines plus sévères n'entraînent pas de changement de comportement et ne conviennent pas toujours à toutes les situations. Si les peines sont accompagnées de nouvelles sanctions administratives ou réglementaires, cela permet également de démarquer un comportement fondamentalement criminel d'un comportement immoral qui n'a pas de source criminelle. Les agents d'application de la loi connaissent mieux le *Code criminel* et peuvent aussi travailler plus efficacement.

15. Il est à noter que nous n'entendons pas par là que le pouvoir discrétionnaire de poursuivre et l'indépendance sont touchés.



6. Recouvrement des fonds perdus

Au cours de l'examen, nous avons étudié les outils et les mécanismes disponibles pour le recouvrement des créances au sein du gouvernement fédéral. Des séances de consultation ont eu lieu avec les agents financiers supérieurs, avec les avocats du gouvernement travaillant au recouvrement des créances, avec le Bureau du contrôleur général et avec maître André Gauthier qui, lors de la parution du rapport de la vérificatrice générale du Canada en novembre 2003, a été nommé conseiller spécial pour le recouvrement au civil. Les membres de la collectivité des agents financiers ont également fait parvenir des commentaires.

6.1 L'approche du gouvernement en matière de recouvrement de créances

Dans le système canadien de démocratie parlementaire, le gouvernement doit rendre compte au Parlement de la gestion des fonds qui lui sont confiés. Dans l'administration des fonds publics, le gouvernement en place est aussi responsable de la gestion des fonds publics devant la population canadienne.

Les fondements de l'administration financière au Canada ont été établis à l'époque de la Confédération au moment de l'élaboration des grands principes, dont les suivants : un fonds consolidé unique pour les revenus et débours (le Fonds consolidé du revenu qui est aujourd'hui le Trésor), le pouvoir parlementaire d'approbation des impôts, des dépenses et des emprunts, des systèmes de contrôle interne pour la protection des biens publics et un système normalisé de comptabilité et de présentation de rapports.

Ces principes demeurent en vigueur et ils ont été renforcés par les réformes qui se sont succédées, comme la promulgation en 1951 de la *Loi sur l'administration financière*, la décentralisation des responsabilités relatives à l'administration financière et la création d'une politique de l'administration financière imposant des exigences à tous les ministères.

Le cadre de recouvrement du gouvernement est vaste et il comprend une série de dispositions dans la LGFP, trois ensembles distincts de règlements et un certain nombre de politiques. Ces processus ont fait l'objet d'un important examen qui a été réalisé par le Secrétariat en 2002 dans le cadre d'une analyse des pratiques de gestion des comptes débiteurs du gouvernement. Selon les conclusions tirées à ce moment-là, le cadre juridique est sain et il serait possible d'améliorer

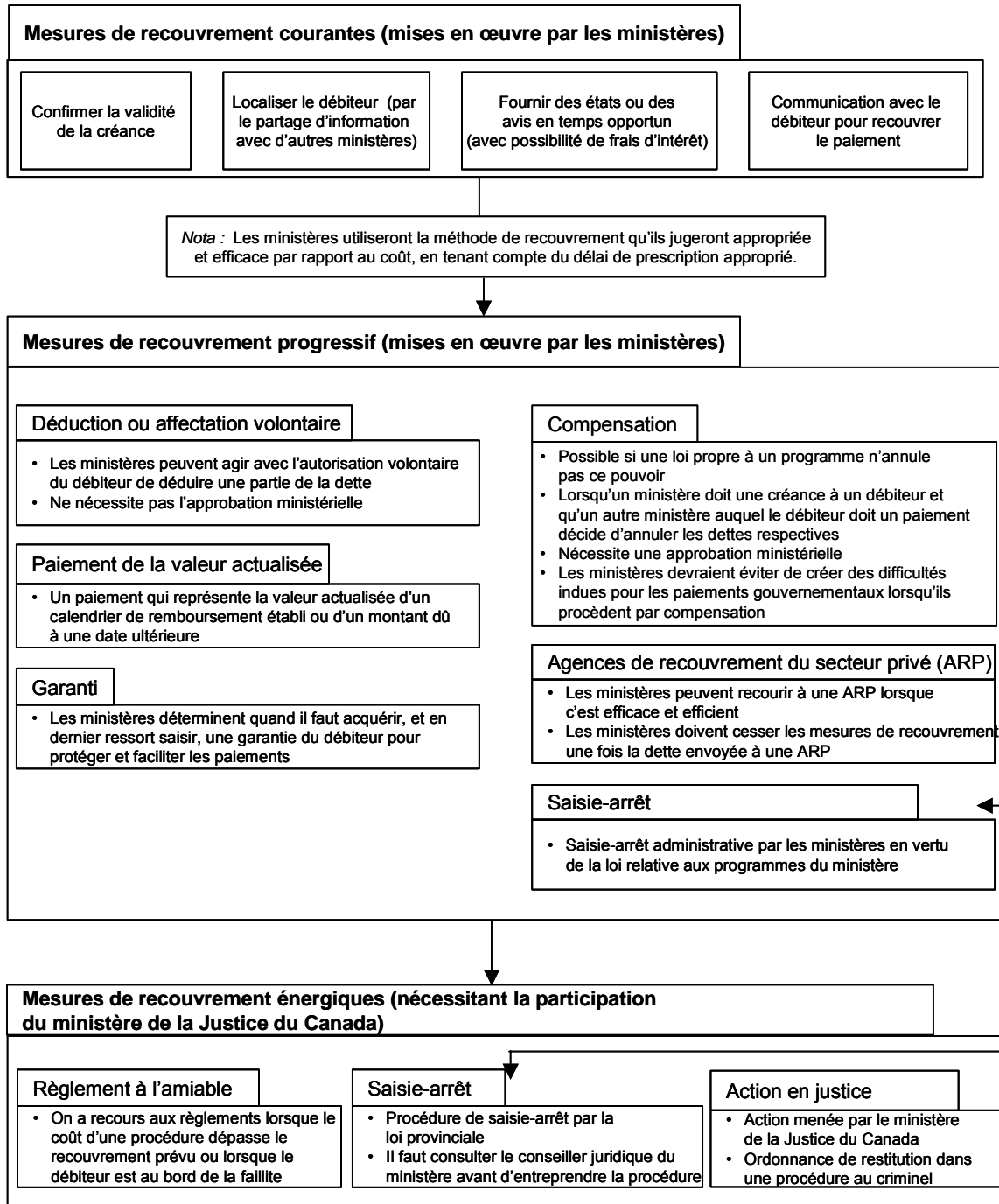


le processus de gestion par des révisions des politiques. La nouvelle *Politique sur la gestion des comptes débiteurs* accorde aux ministères et aux organismes, en plus de leurs responsabilités particulières à l'égard des comptes débiteurs sous leur contrôle direct, une responsabilité organisationnelle pour la gestion générale des comptes débiteurs. L'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la gestion générale des créances du gouvernement permet de financer diverses activités du gouvernement. Cette mesure favorise le repérage des possibilités de partage de l'information, de la technologie de l'information, des installations de recouvrement ou d'autres ressources. En 2003, la nouvelle politique a été examinée par un comité de travail interministériel dans le cadre de l'analyse de l'ensemble des politiques du Secrétariat. Ce dernier a conclu que la politique en vigueur était complète et ne nécessitait aucun changement.

Les processus de recouvrement des créances sont illustrés à la figure 4.

Une dette causée par un cas de mauvaise gestion ou une mauvaise gestion donnant lieu à des dettes n'a pas fondamentalement d'incidence sur le processus de recouvrement. Dans le contexte du présent examen, la notion de dette à recouvrer englobe ici aussi bien les cas de versements excédentaires et involontaires de salaires ou de pensions que les paiements de services n'ayant pas répondu aux spécifications d'un contrat et les cas de détournements intentionnels de fonds au profit d'agents ou d'employés relevant de la fraude ou du vol. Même si les cas de mauvaise gestion, surtout si des comportements criminels sont soupçonnés, peuvent entraîner la nécessité d'assurer une protection plus hâtive des intérêts du gouvernement, cette possibilité est déjà prévue dans le cadre actuel. Par ailleurs, il faut reconnaître que, parfois, il peut être difficile de recouvrer des fonds tout simplement parce que les fonctionnaires ont conclu de « mauvais marchés » ayant force obligatoire. Il est évident que les interventions dans ces cas consisteront principalement à assurer la conformité, à donner de la formation et à imposer des sanctions.

Figure 4. Processus de recouvrement des créances





6.2 Recouvrement des créances dans d'autres administrations

Nous avons réalisé un examen comparatif des mécanismes de recouvrement de créances et de la méthode générale de gestion financière, notamment avec les États-Unis, l'Afrique du Sud, l'Australie et le Royaume-Uni. D'après cette recherche, il n'y a guère de différences dans les outils utilisés pour recouvrer des dettes (avis aux débiteurs, compensation, agences de recouvrement, saisie-arrêt, etc.). Cette information est résumée à l'annexe C. La principale différence réside dans le degré de décentralisation de cette responsabilité. Par exemple, l'Afrique du Sud mise sur les compétences de l'agent comptable du ministère qui est responsable du contrôle budgétaire, des rapports et du recouvrement des créances. Au Royaume-Uni, la responsabilité des relations financières au sein du gouvernement incombe au Trésor et l'agent comptable veille à assurer certains contrôles internes.

6.3 Faciliter le recouvrement des créances

Déclarer les pertes de fonds

Les fonctionnaires sont tenus de signaler les pertes de fonds publics, les détournements de fonds, les fraudes et les autres activités illégales présumées contre le gouvernement du Canada. La *Politique sur les pertes de deniers et infractions et autres actes illégaux commis contre la Couronne* (1992) a été adoptée en réponse aux rapports du vérificateur général du Canada de 1984 et de 1987, selon lesquels les procédures à l'époque ne permettaient pas d'assurer au Conseil du Trésor, à la Gendarmerie royale du Canada (GRC), au sous-procureur général et au Parlement des rapports fiables sur l'activité illégale contre l'État. Elle n'a pas été révisée depuis. La politique exige que les pertes fassent l'objet d'une enquête et soient signalées au Parlement par le truchement des comptes publics, que les infractions présumées soient signalées aux organismes d'application de la loi et que les pertes soient recouvrées dans la mesure du possible. Elle énumère aussi les facteurs dont il faut tenir compte dans la détermination du montant de la demande. Les ministères doivent mettre en œuvre des mesures pour prévenir la répétition de tels actes et prendre des mesures disciplinaires. Elle précise que les gestionnaires qui omettent de prendre les mesures appropriées ou qui, directement ou indirectement, tolèrent l'activité répréhensible ou ferment les yeux sur celle-ci soient eux-mêmes tenus responsables. Enfin, elle incite les ministères à rappeler aux employés leur obligation de signaler les infractions à la LGFP, à toute loi fiscale ou toute fraude contre Sa Majesté.

Toutefois, les termes qui sont employés dans la politique sont ambigus et son but n'est pas clair, ce qui donne lieu à des interprétations diverses. Les entrevues menées par l'équipe d'examen ont révélé que des gestionnaires omettent de signaler, conformément à la politique, des pertes de fonds ou des cas de mauvaise gestion entraînant des pertes de fonds.

Enfin, il semble probable que de nombreux fonctionnaires, dont des gestionnaires, ne connaissent pas leurs responsabilités en matière de présentation de rapports en vertu de la LGFP

et des politiques du Conseil du Trésor. En conséquence, l'élément de la politique relatif aux rapports sur les violations de la LGFP et son règlement n'a pas les effets escomptés et n'a pas l'effet dissuasif anticipé.

Même si l'intention était de surveiller l'information décrite dans la politique au moyen de rapports présentés par les ministères à la GRC et au Secrétariat, la plupart des exigences en matière de rapports ont été abolies dans le cadre de l'Examen des programmes à la fin des années 1990. Certaines pertes ayant des conséquences sérieuses, des conséquences à l'échelle du gouvernement ou qui indiquent une faiblesse dans les politiques ou les contrôles peuvent toujours être rapportées. Toutefois, parmi les quelque 12 pertes qui sont rapportées au Secrétariat annuellement, très peu répondent toutefois à ces critères.

Délai de prescriptions pour le recouvrement des créances

Une autre question a été soulevée au cours des consultations, celle du *délai de prescription* applicable au recouvrement des dettes. La LGFP *ne précise pas* de délai limite pour le recouvrement d'une dette par déduction ou compensation. Selon la jurisprudence récente, un tribunal conclura qu'un délai de prescription de six ans prévu dans la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif* pourrait s'appliquer. Ainsi, toute dette datant de plus de six ans serait irrécouvrable. Étant donné qu'il est difficile d'établir la présence d'un cas de mauvaise gestion et qu'il est complexe de déterminer la nature des dettes et des responsabilités individuelles, on pourrait penser à instituer un délai de prescription plus long, au cours duquel le gouvernement pourrait recourir à la compensation. Cette mesure pourrait profiter au processus de recouvrement des créances dans son ensemble.

Détection des pertes de fonds : cadre de contrôle

Il existe un certain nombre de mécanismes pour cibler et déclarer les pertes de fonds : le cadre de contrôle interne, les activités de vérification interne et externe et les systèmes de déclaration, y compris les Comptes publics du Canada. À la suite du travail qui a été accompli par le Secrétariat et le Bureau du contrôleur général, le gouvernement a déjà lancé certaines initiatives visant à renforcer la surveillance du financement gouvernemental et la fonction de vérification interne. Nous sommes également en train d'établir un système pangouvernemental d'information sur les dépenses du gouvernement.

Une détection précoce des cas de mauvaise gestion permettrait au gouvernement de réagir plus rapidement et plus facilement et d'améliorer ainsi la valeur et l'effet des interventions. On peut trouver de l'information sur ces projets sur le site Web du Secrétariat.



7. Encourager une meilleure conformité grâce à des règles de gestion

Pourquoi les gens enfreignent-ils les règles? Qu'est-ce qui fait que les gens décident de les respecter? Lors de l'évaluation de la qualité des outils et des méthodes d'enquête actuels et de la pertinence des sanctions disponibles, il est également logique d'examiner les raisons pour lesquelles les règles sont respectées ou non puis d'adopter une stratégie afin d'éviter la mauvaise gestion. Les gens décident de ne pas obéir aux règles pour de nombreuses raisons et différents éléments peuvent entraîner la non-conformité. Les recherches ont également démontré qu'il n'existe pas de solution unique pour régler de tels problèmes. L'examen permet d'évaluer des stratégies et des plans d'action visant à changer les comportements dangereux et à améliorer le respect de la LGFP, des règlements et des politiques qui s'y rattachent.

7.1 Un cadre de conformité pour le gouvernement du Canada

Une des priorités du gouvernement est la prévention de la non-conformité aux règles de gestion. En évaluant un cadre de conformité, nous avons étudié les causes et les facteurs sous-jacents de la non-conformité et les mécanismes qui se sont avérés efficaces afin d'améliorer le respect des règles. Nous avons ensuite proposé un cadre que nous croyons bien adapté aux risques auxquels fait face le gouvernement et nous avons adopté une approche nous permettant d'en tirer des stratégies afin d'affronter ces risques. Les principaux éléments comprennent les suivants :

- ▶ La conformité doit d'abord être rétablie lorsqu'elle est défaillante. Dans les situations où une personne responsable d'actes fautifs est identifiée, les systèmes doivent définir les responsabilités personnelles, obtenir une reconnaissance de la responsabilité et assurer l'application de mesures de redressement appropriées. En général, il est plus profitable de mettre l'accent sur le rétablissement de la conformité que d'adopter immédiatement une démarche axée sur la peine. Le but est d'offrir aux organisations et aux personnes l'information et les outils leur permettant de pouvoir et de vouloir se conformer après l'apparition de problèmes.
- ▶ Le recours à des contrôles souples (leadership, éthique, culture, travail d'équipe, etc.) accompagnés de contrôles stricts (séparation des tâches, approbations, etc.) améliorera la prévention. Les sanctions progressives seront appliquées lorsque les méthodes de rétablissement échouent.

-
- ▶ Un éventail de stratégies pourrait être exploré afin d'accroître la conformité, dont :
 - ▶ des stratégies fondées sur des processus (comme ISO 9000);
 - ▶ des stratégies fondées sur le rendement;
 - ▶ des plans de conformité internes;
 - ▶ la vérification obligatoire par un tiers.
 - ▶ La conformité pourrait être entretenue par l'acquisition de connaissances spécialisées, d'information et de capacités technologiques. La recherche a démontré que les stratégies de conformité les plus efficaces ont recours à un ensemble d'instruments, qui sont accompagnés d'interventions progressives en cas de non-conformité.

Une démarche fondée sur le cadre de conformité à la LGFP pourrait comprendre des mécanismes d'assurance de la conformité par l'apprentissage et par la facilitation de la conformité et des interventions en cas de non-respect par les personnes, les ministères et les organismes.

Il faut remarquer que bon nombre des autres réformes de gestion que le gouvernement met actuellement en place (p.ex., vérification interne, gestion financière, établissement de rapports) favoriseront la conformité à la LGFP.

7.2 Pourquoi? Une étude des facteurs sous-jacents du non-respect de la conformité

Il existe, bien sûr, un grand nombre de facteurs qui peuvent entraîner une infraction aux règles de gestion. L'encadré illustre les principaux facteurs que la vérificatrice générale du Canada a cités comme ayant donné lieu à des *cas individuels* de non-conformité à la LGFP et aux politiques qui s'y rattachent. Nous devons cibler les facteurs les plus probables, mieux les comprendre et trouver des méthodes pour les influencer afin d'être en mesure d'améliorer la conformité.



Parfois, les comportements institutionnels ou organisationnels deviennent un facteur. Par exemple, l'examen de la vérificatrice générale du Canada en 2000 du programme de subventions et de contributions de Développement des ressources humaines du Canada a permis de constater que le ministère n'a pas respecté ses propres exigences minimales en matière de contrôle financier et de surveillance financière des activités et n'a pas tenu compte des

Pourquoi les employés et les institutions ne se conforment-ils pas?

- ▶ Méconnaissance des règles.
- ▶ Les fonctionnaires ne savent pas quelles règles sont plus importantes.
- ▶ Méconnaissance des raisons pour lesquelles il existe des règles.
- ▶ Connaissance des règles mais le contexte favorise leur transgression.
- ▶ Aucun souci ou peu de souci de la responsabilité.
- ▶ Le rôle des organismes centraux (Bureau du Conseil privé, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Commission de la fonction publique du Canada) : incertitude quant au moment où ils doivent intervenir, à l'identité de l'organisme qui doit intervenir et au genre d'intervention nécessaire.
- ▶ Manque de conséquences prévisibles de la non-conformité.
- ▶ Les fonctionnaires démontrent aucun scrupule d'enfreindre les règles qui s'appliquent au sein du gouvernement; bon nombre croient qu'il n'est pas obligatoire de respecter une politique.
- ▶ Sentiment d'avoir droit à quelque chose (les fonctionnaires recherchent des avantages ou une rétribution).
- ▶ Perception des règles du gouvernement comme étant essentiellement inutiles et faisant obstacle à l'innovation.
- ▶ Sentiment de ne pas être assujetti aux règles et à leur application.
- ▶ Selon les rapports du Bureau du vérificateur général du Canada et les discussions avec les fonctionnaires des organismes centraux.

conseils de ses propres vérificateurs, selon qui « il ne faisait aucun doute qu'une faiblesse persistante des mesures de contrôle allait augmenter les risques de mauvaise gestion découlant de négligences, d'abus, voire de fraudes ». Même s'il incombait à des personnes au sein du ministère de combler certaines des lacunes, seul le ministère en tant qu'entité pouvait convenablement les corriger toutes, ce qu'il a fait par la suite.

Dans le cadre de leur travail, les fonctionnaires du Secrétariat ont eu l'occasion de discuter de plusieurs types de faiblesses qui peuvent influencer sur la capacité d'un ministère ou d'un organisme de se conformer aux exigences de la LGFP, de ses règlements et des politiques connexes. Vous trouverez ci-dessous des domaines où des faiblesses risqueraient d'entraîner des cas de non-conformité *organisationnelle* :

- ▶ capacité en gestion de projet;
- ▶ capacité en vérification et en évaluation;
- ▶ planification de la relève;
- ▶ capacité d'effectuer des achats à grande échelle;

-
- ▶ capacité de planification et de gestion de la technologie de l'information et de la gestion de l'information;
 - ▶ contrôles de gestion des programmes de subventions et contributions et de paiements de transfert;
 - ▶ capacité de répondre aux attentes en ce qui touche la gestion des risques liés aux marchés, la gestion financière et la gestion des ressources humaines;
 - ▶ cadres de contrôle de gestion;
 - ▶ attention suffisante accordée au recrutement, à l'acquisition et au maintien de compétences en gestion financière et passation de marchés;
 - ▶ connaissance suffisante des politiques et des règles du Conseil du Trésor en matière de passation de marchés.

Les cas de non-conformité dans la fonction publique peuvent représenter des pertes énormes pour le gouvernement. Comme nous l'avons déjà souligné, il n'existe aucun aperçu précis de l'étendue de la non-conformité qui peut avoir lieu au gouvernement. L'information collective qui est tirée d'un certain nombre de mécanismes différents est donc essentielle. Elle comprend les dialogues entre les ministères, les organismes et les organismes centraux comme le Secrétariat. Des examens continus, comme l'important travail effectué par la vérificatrice générale du Canada, et les résultats des vérifications internes, servent de mécanismes pour surveiller l'évolution des comportements à risque et des faiblesses dans le régime de conformité de la LGFP. Ils permettent également de cibler les facteurs qui influencent la conformité. Si nous en tenons compte individuellement, ces facteurs ne sont pas nécessairement alarmants, mais leur effet cumulatif peut être à l'origine de situations plus graves de non-conformité et de mauvaise gestion.

Les facteurs qui entraînent la non-conformité font habituellement partie d'une des trois catégories suivantes. Les stratégies de conformité pourraient être axées sur ces domaines :

- ▶ *Connaître et comprendre les règles* : les fonctionnaires doivent connaître les règles, les comprendre et savoir pourquoi elles sont nécessaires – la clarté et la transparence sont essentielles.
- ▶ *Volonté de respecter les règles* : les fonctionnaires doivent être prêts à respecter les règles – des intérêts opposés peuvent entrer en jeu (c.-à-d. le respect des règles peut nuire à la rapidité et à l'efficacité).
- ▶ *Capacité de respecter les règles* : les fonctionnaires doivent être en mesure de respecter les règles – les systèmes doivent faciliter plutôt que compliquer l'application des règles.

Manque de compréhension des règles

Les exigences sont trop complexes pour qu'on les connaisse et qu'on les comprenne. Il s'agit de savoir s'il y a tout simplement trop de règles, de divers degrés de complexité, pour que les



ministères puissent toutes les appliquer. Les consultations ont néanmoins révélé que, souvent, les fonctionnaires pourraient ne pas comprendre certaines de ces règles ou ne pas savoir pourquoi elles ont été établies. Un manque de compréhension ou d'appréciation encourage la non-conformité. Quand il s'aperçoit que certaines règles ne sont pas respectées, le gouvernement a tendance à établir encore plus de règles ou de renforcer les règles existantes pour en supprimer les failles et régler les problèmes de conformité. L'effet cumulatif de ce genre de réaction accentue la complexité des règles, ce qui réduit d'autant la capacité de comprendre ce que suppose le respect des règles, et aboutit à l'ajout d'un certain nombre de règles qu'il faut suivre.

Manque de volonté de se conformer aux règles

La conformité peut être perçue comme étant trop coûteuse au niveau organisationnel. Il

s'agit de savoir si les ministères peuvent affecter un nombre suffisant d'employés et une quantité suffisante de fonds au système pour se conformer aux exigences de la LGFP, de ses règlements d'application et des politiques connexes. Le coût de l'application de tous les règlements en vigueur au gouvernement est inconnu. Selon une étude sur ce que coûte au gouvernement britannique la conformité aux règlements en vigueur, on s'est aperçu que les coûts en question ne sont pas négligeables et on les a décrits comme un secteur important de dépenses, en pleine croissance.¹⁶ Les unités de vérification interne ont été durement touchées lors de la réduction de l'examen du programme, comme l'a été le financement de la formation et de nombreux éléments des services ministériels. Parce qu'ils ne disposent que de ressources limitées, certains ministères se concentrent sur l'exécution de leurs programmes et se débrouillent sans un nombre suffisant d'employés ou de processus financiers et de gestion pour se conformer adéquatement à toutes les exigences de la LGFP, de ses règlements d'application et des politiques connexes.

16. Christopher Hood, Colin Scott, Oliver James, George Jones et Tony Travers, *Regulation Inside Government* (New York : Oxford University Press Inc., 1999), pp. 20-43, à la p. 26 : « La notion des coûts de conformité est bien connue dans le monde des affaires, mais on a prêté peu d'attention à ces coûts dans le secteur public. L'estimation de ces coûts est difficile parce qu'ils soulèvent des questions hypothétiques complexes sur ce que les organisations feraient en l'absence de règlements, et parce qu'il est avantageux pour les entités réglementées de surestimer (et pour les organismes de réglementation de sous-estimer) ces coûts. Par coûts de conformité, on entend ce que coûte à l'entité réglementée l'interaction avec l'organisme de réglementation, y compris le coût du traitement des demandes d'information, la consultation de l'organisme de réglementation, l'organisation des tournées et des inspections et le travail de guide à ces occasions. »

Réaction aux méthodes dites de commandement. Dans les méthodes dites de commandement, on s'appuie beaucoup sur les lois et ce sont des formes d'intervention directe dans la conduite des entités réglementées. Une application légaliste des règles et un grand nombre d'inspections et de vérifications de l'application de la loi sont souvent associés à ces méthodes. Les effets négatifs, sur les taux de conformité, de l'application trop légaliste des règles sont bien connus.¹⁷ Par exemple, quand les « entités réglementées » estiment que

La tolérance zéro :
est-ce une mesure efficace?

Les recherches sur l'efficacité des politiques de tolérance zéro montrent qu'elles ne sont pas une solution efficace. Un régime d'application exagérément rigide risque de produire des automates de l'observation des règles plutôt que des fonctionnaires réfléchissant comme des membres d'une équipe de prévention des problèmes. Cette possibilité semble s'appliquer tout particulièrement à une entité complexe comme la fonction publique. Des spécialistes ont aussi avancé qu'une politique de tolérance zéro soulève le risque de pénaliser des boucs émissaires plutôt que les véritables auteurs des méfaits.

les organismes de réglementation sont trop strictes, ils réagissent en réduisant les efforts qui sont déployés pour se conformer à l'esprit de la loi. Une série d'études sur les effets de différents styles d'inspection appliqués en rapport avec la réglementation concernant la sécurité dans les mines de charbon, les maisons de soins infirmiers et l'environnement ont montré que le recours à des stratégies coercitives strictes pour assurer le respect des règlements mine souvent la bonne volonté et la motivation des entités réglementées, qui pourtant étaient prêtes auparavant à se montrer socialement responsables. Les politiques qui sont perçues comme déraisonnables peuvent faire naître une culture de résistance organisée et l'application de moyens excessifs de dissuasion peut bloquer l'innovation qui aurait pu mener à des résultats supérieurs. Quand la punition plutôt que le dialogue est à l'avant-plan des échanges concernant la réglementation, les gens trouvent cela humiliant, le prennent mal et montrent leur opposition de différentes façons, y compris en ne se conformant pas aux règles établies.

Le manque de surveillance est le revers de la médaille d'une application trop légaliste des règles. Il est peu probable que les gens se conforment à une règle qui est en vigueur, mais dont l'application n'est pas surveillée. Il est donc à noter que la surveillance du suivi des règles et l'intervention systématique en cas de non-respect de celles-ci sont des moyens efficaces d'assurer la conformité.

La surveillance qui n'est pas assez rigoureuse ou qui ne cible pas les secteurs à haut risque est moins susceptible d'être efficace. L'application de méthodes de surveillance ou d'inspection dévalorisantes (manque de respect et humiliation, qualification de personnes comme mauvaises ou méchantes) cause des baisses importantes des taux de conformité. De même, les méthodes de

17. Organisation de coopération et de développement économiques, *Réduire le risque d'échec des politiques : Les défis liés au respect de la réglementation*, Paris, France, 2000.



surveillance ou d'inspection qui consistent à toujours donner des compliments sont presque aussi inefficaces lorsqu'on ne fait pas état d'une désapprobation marquée quand les normes prescrites ne sont pas respectées.¹⁸

Les inspections faites au hasard chez le groupe cible ont pour effet de sensibiliser constamment les personnes et les entreprises qui sont habituellement respectueuses des lois de l'existence des activités d'application de la loi et tendent à réduire la future probabilité de non-conformité à l'avenir.

Règles en contradiction avec la pratique. Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'observation d'une loi ou d'une politique n'est pas nécessairement automatique. Souvent, les pratiques et les règles ne concordent pas. **Un sentiment d'injustice ou de droit** peut également amener les personnes qui estiment être traitées injustement à réagir en refusant de se conformer aux règles. La recherche démontre que quand les autorités mettent en œuvre des politiques, la notion d'équité (particulièrement de traitement équitable) est particulièrement importante, car elle influera sur la réaction éventuelle des gens à ces politiques.

Selon des éléments de preuve documentaire, dans certains cas, des fonctionnaires profitent de quelques avantages quand ils s'estiment sous-payés, surmenés et non appréciés à leur juste valeur. Dans d'autres cas, de nouveaux fonctionnaires venant du secteur privé pensent qu'ils ont droit à des allocations comme dans le secteur privé, ce qui se traduit par une incompatibilité entre leurs attentes et un comportement jugé acceptable. Un expert a indiqué que l'instauration d'un climat moral propice à la loi aura des répercussions plus favorables sur le taux d'observation que de changer le degré de certitude ou de gravité des sanctions prévues. Ainsi, les appels à la morale sont quatre fois plus efficaces que les menaces de sanctions pour inciter les gens à payer leurs impôts.¹⁹

Au sein du gouvernement, il se peut que les personnes qui estiment ne pas être traitées équitablement ne soient pas enclines à appliquer ou à suivre rigoureusement les règles. Il se peut aussi que certaines personnes trouvent tout simplement une règle injuste et, en conséquence, ne soient pas enclines à l'appliquer ou à la suivre. Si les appels à la morale sont plus efficaces que les menaces de sanctions, le renforcement d'une culture pangouvernementale de valeurs et d'éthique est la solution à adopter.

18. Braithwaite, John, *Restorative Justice and Corporate Regulation*, dans Elmar Weitekamp et Hans-Jurgen Kerner, eds, *Restorative Justice in Context: International Practice and Directions* (Devon, UK et Portland, Oregon : Willan Publishing, 2003), pp. 161-172.

19. Tyler, Tom R., *Why People Obey The Law* (New Haven, Connecticut : Yale University Press, 1990), p. 110. Lors d'un récent débat, M. Tyler a indiqué que tous ses derniers travaux de recherche confirment et renforcent les conclusions auxquelles il était parvenu dans *Why People Obey The Law*.

Incapacité de se conformer aux règles

Manque de capacité administrative. Pour qu'il y ait conformité, il faut que l'effectif applique comme il se doit les règles internes du gouvernement. Pour que le groupe cible puisse se conformer aux règles établies, il faut lui fournir l'information pertinente, assurer son perfectionnement professionnel et lui offrir d'autres mécanismes d'appui.

Dissuasion

Les recherches ont montré que la dissuasion ne fonctionne que si les conditions suivantes sont remplies :

- ▶ les groupes cibles sont parfaitement informés et prennent des décisions dans leur meilleur intérêt;
- ▶ les règles définissent sans ambiguïté les écarts de conduite;
- ▶ l'application de sanctions pénales est pour le groupe cible l'incitatif principal à la conformité;
- ▶ les organismes d'exécution détectent et pénalisent de manière optimale les écarts de conduite.

Toutefois, toutes ces conditions sont rarement satisfaites. Il est bien admis que l'effet dissuasif des sanctions (y compris les sanctions pénales) dépendra de leur certitude, de leur rigueur, de leur célérité et de leur uniformité. Parmi ces facteurs, la certitude de la détection a l'effet dissuasif le plus grand. Autrement dit, pour que le modèle de dissuasion soit efficace, il faut que les gens croient à la forte probabilité d'être pris. Ce modèle consiste essentiellement à inspirer aux gens la crainte d'être pris.

Bien que la dissuasion fasse toujours partie intégrante d'une stratégie de conformité, un gouvernement ne comptant que sur la dissuasion pourrait se trouver incapable d'entretenir avec ses employés

une solide relation fondée sur l'éthique et les valeurs. D'ailleurs, d'après l'expérience, la réalité est beaucoup plus complexe et dynamique. Il est rare qu'une mesure unique permette d'atteindre les objectifs stratégiques et d'influencer l'ensemble des comportements des groupes cibles.

Selon les recherches effectuées par le ministère de la Justice du Canada, le Conference Board du Canada et la Banque mondiale, il est essentiel de disposer d'un assortiment d'instruments (ou de mécanismes d'exécution) pour atteindre les buts des politiques et améliorer la conformité. Pour

Conformité parfaite?

Un taux de conformité de 100 % représente-t-il un objectif réalisable? Pour être efficace, la stratégie de conformité du gouvernement doit être raisonnable et réaliste. Par exemple, il n'est pas toujours possible d'obtenir une conformité totale continue, du moins pas à un coût raisonnable pour les contribuables. Il suffit de citer les 840 taux de rémunération et les quelque 70 000 règles qui régissent le traitement et les indemnités gérés par le gouvernement fédéral pour en être convaincu. Très peu de fonctionnaires – même ceux ayant des responsabilités particulières dans ces domaines – peuvent se vanter de tous les connaître à un moment donné. Il faut une connaissance des comportements humains et organisationnels pour associer les règles aux comportements souhaités.



être efficace, le cadre de conformité du gouvernement doit, par conséquent, comprendre un ensemble d'activités qui fonctionnent conjointement.

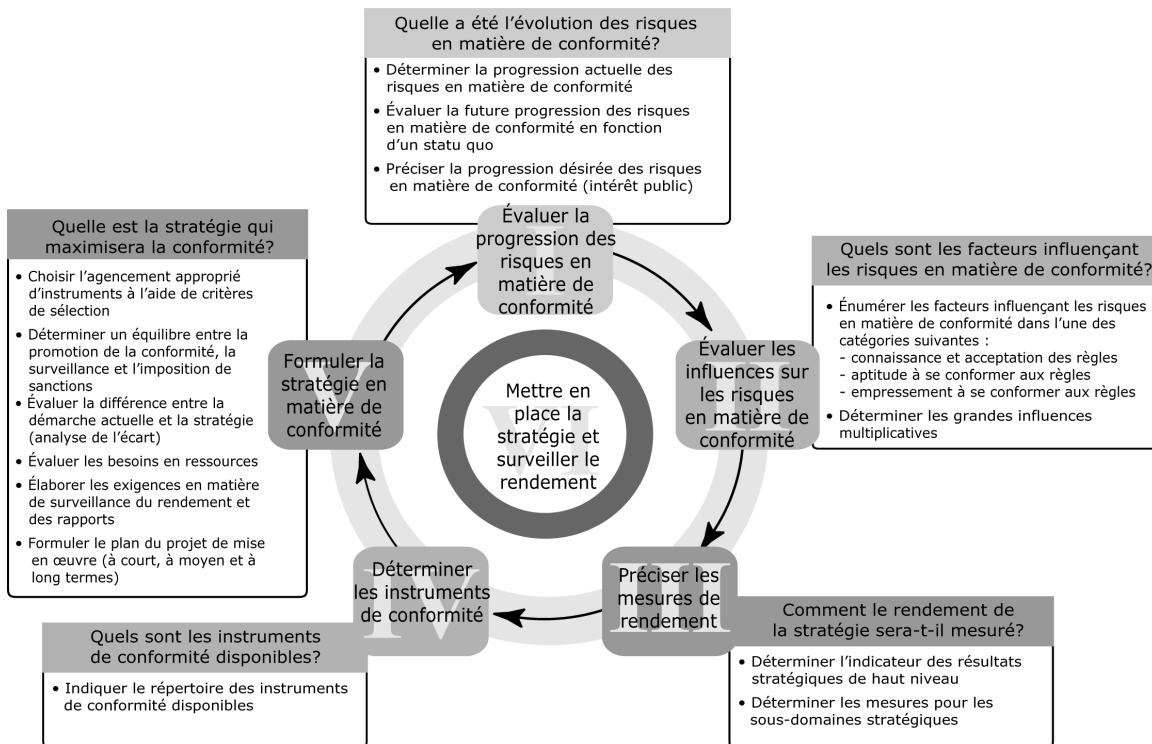
7.3 Fonder les stratégies de conformité sur les risques

Les questions de conformité sont souvent complexes. Les enjeux entourant la non-conformité menant à une mauvaise gestion varient beaucoup. Il est probable qu'aucun instrument ou mesure unique ne puisse être suffisamment efficace pour améliorer la conformité de façon importante.

L'adoption d'un cadre de conformité correspondrait à la vision qui a été formulée dans le neuvième rapport du Comité permanent des comptes publics sur le *Rapport du vérificateur général du Canada* de novembre 2003, publié en avril 2005.

Au cours de l'établissement d'un cadre, le gouvernement devrait nécessairement réaliser des compromis parce qu'il est impossible d'éliminer tous les risques. En examinant l'ensemble de ses politiques, il tente d'élaborer un profil de risques en matière de conformité, en établissant un lien entre le comportement qu'il veut modifier et les moyens visant à garantir la conformité à la LGFP et aux politiques connexes. La figure 5 ci-dessous illustre la stratégie en question.

Figure 5. Cadre de conformité et analyse des risques



Recours aux sanctions

Nous adopterons des solutions progressives aux cas de non-conformité : nous tenterons de miser sur la bonne volonté des gens plutôt que d'utiliser d'abord les stratégies radicales. Ces moyens sont également ceux sur lesquels a reposé l'élaboration du processus disciplinaire. Les institutions et les employés sauront que, à moins que les choses ne s'améliorent, les autorités n'hésiteront pas à aller jusqu'en haut de la pyramide. Tout en supposant un engagement à prendre les mesures nécessaires, cette démarche laisse suffisamment de souplesse pour tenir compte de circonstances spéciales.

Les sanctions doivent être examinées au niveau des employés et des institutions, étant donné que la conformité institutionnelle est un élément essentiel du cadre de conformité.

Comme le cadre de référence de l'examen a ciblé principalement la conduite individuelle, le présent rapport met surtout l'accent sur les interventions gouvernementales en cas de non-respect individuel plutôt qu'organisationnel. Celles-ci feront partie de la stratégie intégrée du gouvernement relative à la non-conformité. De plus, nous considérons que les interventions progressives en cas de non-conformité par les institutions constituent un élément nécessaire d'un cadre de conformité intégré. La figure 6 donne un exemple d'application d'une méthode progressive à la non-conformité institutionnelle.

Figure 6. Méthode progressive à la non-conformité institutionnelle

P L U S É L E V É	▶ Réorganisation du ministère	▶ Examen et récupération des primes de rendement
	▶ Cessations d'emploi	▶ Recouvrement des fonds
	▶ Demande d'une enquête menée par la GRC	▶ Nomination d'une partie externe chargée d'assumer les responsabilités de gestion ministérielles particulières (« séquestre »)
	▶ Réaffectation du sous-ministre	▶ Refus d'appuyer le rééchelonnement des sociétés d'État visées par la LGFP qui génèrent des profits
	▶ Retrait des pouvoirs délégués	▶ Renvoi au Cabinet OU demande au ministère de soulever un sujet pour discussion au Cabinet
	▶ Recommandations sur la réaffectation, la rémunération, la suspension ou la cessation d'emploi des nominations du gouverneur en conseil	▶ Obligation de la société d'État de déposer les surplus de fonds dans les comptes à fins déterminées du Trésor
	▶ Gel des affectations	▶ Imposition / gestion du suivi par les ministères
	▶ Création d'affectations à but spécial	▶ Demande à une entité de travailler avec une autre et de soumettre un rapport
	▶ Réduction des délégations de pouvoir	▶ Lien entre l'approbation du financement pour le sujet « x » et l'achèvement d'une mesure particulière « y » (ou approbation conditionnelle en fonction d'événements futurs)



- ▶ Imposition de conditions sur les sous-délégations
- ▶ Imposition de conditions sur les plans et les budgets ministériels approuvés
- ▶ Augmentation des exigences en matière de rapports / imposition de rapports d'étape
- ▶ Exigence d'une vérification interne (approfondie)
- ▶ Imposition de délais pour la transmission au Secrétariat des rapports de vérification ou d'évaluation finaux
- ▶ Vérification judiciaire dirigée par le Secrétariat

- ▶ Transmission au Bureau du vérificateur général du Canada
- ▶ Présentation d'observations dans l'évaluation du CRG et surveillance par l'entremise du plan de travail annuel
- ▶ Lettres envoyées aux agents financiers supérieurs leur rappelant leurs responsabilités
- ▶ Assurance que le ministère a un plan d'action, y compris possiblement une vérification interne et un renvoi au Bureau du vérificateur général du Canada
- ▶ Règlement de différends, médiation, groupe de facilitation, évaluation du milieu de travail
- ▶ Assurance que le ministère utilise sa politique de conformité interne

- ▶ Compte rendu dans le rapport annuel du président sur les sociétés d'État déposé au Parlement
- ▶ Travail de collaboration avec le ministère pour modifier les comportements
- ▶ Conseils au ministère pour qu'il comprenne les politiques du Conseil du Trésor et le renforcement subséquent des contrôles et de la surveillance
- ▶ Aide du Secrétariat pour élaborer une expertise au sein du ministère ou de l'organisme dans des secteurs comme les ressources humaines et les finances
- ▶ Examen des dépenses ministérielles et de la gestion du rendement (vertical, horizontal et infrastructure de programme)

- ▶ Demande au ministère de prendre une mesure particulière dans un délai précis
- ▶ Imposition de la désignation de grand projet de l'État
- ▶ Imposition et redressement de mesures

- ▶ Exigence d'une vérification ou d'un examen externes
- ▶ Exigence / recommandation d'une vérification par la Commission de la fonction publique du Canada
- ▶ Exigence / recommandation d'un examen par le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée
- ▶ Imposition de formation ou de consultation

- ▶ Examen par le Secrétariat des dépenses d'accueil

- ▶ Financement provisoire fourni

- ▶ Réorganisation interne

- ▶ Retrait / réduction de la délégation interne des pouvoirs
- ▶ Suivi plus officiel par la haute direction du Secrétariat et ses homologues (suivi du secrétaire ou du Secrétariat)
- ▶ Examen de la politique du Conseil du Trésor

- ▶ Suivi plus officiel du président du Conseil du Trésor avec le ministre compétent
- ▶ Demande de révisions / modifications aux plans ministériels

- ▶ Obligation de faire rapport sur la question dans le Rapport ministériel sur le rendement

- ▶ Suivi informel au niveau de travail par le Secrétariat avec le ministère pour assurer qu'un suivi est effectué

Les facteurs pouvant être pris en compte dans ces mesures s'appuient principalement sur le jugement et englobent la situation particulière, le degré de risque inhérent à la gestion et la nature des renseignements à l'origine de l'intervention. Dans un grand nombre de domaines, la responsabilité et le pouvoir seraient assumés par les ministères ou seraient partagés avec les organismes centraux. Les organismes centraux et les ministères eux-mêmes ont utilisé la plupart sinon la totalité de ces interventions. Cette approche, soit l'utilisation d'une méthode progressive à la non-conformité institutionnelle, donnera lieu à une mise en œuvre plus systématique de bon nombre des pratiques courantes.



8. Conclusion

Le présent examen a donné au gouvernement une image claire et complète des problèmes complexes qui entourent la conformité à la LGFP et aux politiques connexes et des sanctions prévues. Bien que l'attention du public ait porté sur les récents cas de mauvaise gestion, il est clair que la vaste majorité des personnes responsables de la gestion du secteur public s'acquittent de leurs tâches de façon intègre et honnête. Des études confirment également que le Canada se compare favorablement à d'autres administrations dans les domaines des sanctions criminelles, du recouvrement des créances, des enquêtes et des mesures disciplinaires.

En outre, l'examen a permis de mieux comprendre les possibilités de renforcer et d'améliorer les politiques et les lois intégrées qui constituent le cadre de conformité de la LGFP et d'établir le contexte de gestion dans la fonction publique.

Il convient d'attirer l'attention des lecteurs sur un certain nombre de conclusions générales et importantes.

- ▶ Les principes qui sous-tendent les cadres législatif et administratif sont sains. La difficulté est causée par l'accumulation des règles et des politiques, etc. Cette complexité contribue à la confusion et aux erreurs.
- ▶ La « mauvaise gestion » comprend un large éventail de comportements, allant de l'erreur à l'activité criminelle comme le vol ou la fraude. Peu importe où se situe l'acte de mauvaise gestion, des outils et des interventions appropriés sont habituellement disponibles.
- ▶ L'éducation et la formation à tous les niveaux de la fonction publique revêtent une importance primordiale, tant pour réagir aux cas de mauvaise gestion que pour aider les fonctionnaires à faire leur travail comme il se doit.
- ▶ La constance est essentielle pour s'attaquer aux cas de mauvaise gestion. Les sanctions doivent toujours être appliquées dans le but premier de rétablir la conformité.
- ▶ Les gestionnaires doivent répondre de la mauvaise gestion dans leur sphère de responsabilité. La responsabilité doit partir d'en haut. C'est ainsi que l'on parvient à changer la culture et les valeurs. Il faut donner de bons exemples pour favoriser la confiance et raffermir le lien de confiance entre le gouvernement du Canada à titre d'employeur et ses employés.

Les recommandations formulés à la suite de cet examen ont été incorporées au document intitulé *L'amélioration constante de la question au sein du gouvernement de Canada – Notre engagement*.

Toute intervention, sous forme d'enquêtes ou de mesures de redressement, doit surtout se faire rapidement, de façon transparente, et doit être communiquée efficacement. La confiance dans ces systèmes ne peut s'en trouver que grandie.

Le gouvernement du Canada est en train de changer sa façon de travailler, sa façon de rendre compte aux Canadiens et sa façon de les servir. Ces changements contribuent à façonner une culture d'amélioration de la gestion qui est enracinée dans la responsabilisation, la réceptivité et l'innovation.

Ces mêmes valeurs représentent ce que les Canadiens méritent et attendent de leur gouvernement. Le présent rapport est une des principales initiatives contribuant à la stratégie du gouvernement qui vise à répondre à ces attentes et à devenir une fonction publique de renommée mondiale.



Annexe A : Liste des spécialistes consultés

Au cours de leurs travaux, les membres de l'équipe d'examen ont consulté des spécialistes de divers domaines. Il y avait notamment des membres des organisations suivantes. Leurs précieuses suggestions et leurs points de vue ont permis de dégager les principales constatations de l'examen; nous ne leur avons pas demandé d'appuyer la façon dont le gouvernement fait état des questions et des mesures dans le présent rapport.

Agence du revenu du Canada

Direction de l'administration financière
Comptabilisation des recettes et rapports
Direction de la sécurité
Relations de travail
Division des opérations – Impôts, Direction des enquêtes

Ministère de la Justice (Administration centrale et Services juridiques ministériels)

Portefeuille du droit des affaires et du droit réglementaire
Unité des services juridiques du Service canadien du renseignement de sécurité
Section du contentieux des affaires civiles
Groupe de la pratique en droit commercial (recouvrements)
Section du droit administratif et constitutionnel
Services ministériels
Section de la politique en droit criminel
Services de règlement des différends
Groupe de pratique en droit du travail
Service fédéral des poursuites
Section des droits de la personne
Direction des services législatifs
Centre de gestion de la pratique du contentieux des affaires civiles
Groupe du droit public
Services juridiques de la Commission de la fonction publique du Canada
Services juridiques de la Gendarmerie royale du Canada
Section de l'élaboration des politiques stratégiques en matière de poursuites

Section des services du droit fiscal
Services juridiques du Conseil du Trésor

Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada

Capacités, apprentissage et changement culturel
Politiques de gestion des cadres supérieurs
Modernisation des relations de travail
Politiques et apprentissage
Valeurs et éthique de la fonction publique
Bureau des systèmes de dotation, de recours en matière de dotation et de ressources humaines
Équipe de la politique stratégique
Le Réseau du leadership

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Direction des enquêtes sur la fraude et divulgations internes
Bureau de liaison auprès du comité d'enquête
Relations de travail
Division des normes de paiement

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Division de la panification de la rémunération, Bureau de la gestion des ressources humaines –
Bureau du directeur exécutif
Bureau du contrôleur général du Canada
Secteur des stratégies de gestion et de dépenses
Secteur des opérations gouvernementales
Relations de travail et opérations de rémunération
Secteur des programmes sociaux et culturels

Autres ministères et organismes fédéraux

Agriculture et Agroalimentaire Canada
École de la fonction publique du Canada
Commission canadienne des grains
Patrimoine canadien
Citoyenneté et Immigration Canada
Service correctionnel du Canada
Commissaire à l'éthique
Pêches et Océans Canada
Santé Canada



Affaires indiennes et du Nord canadien
Industrie Canada
Ressources naturelles Canada
Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale
Bureau du surintendant des institutions financières
Bureau du Conseil privé (commissions d'enquête et groupes de travail, cadres supérieurs)
Sécurité publique et Protection civile Canada
Commission de la fonction publique du Canada
Gendarmerie royale du Canada
Développement social Canada
Statistique Canada
Transports Canada
Bureau de la sécurité des transports du Canada
Anciens Combattants Canada

Personnes de l'extérieur de la fonction publique qui ont été consultées sur des questions précises

Michael Callaghan, Division du droit criminel, Bureau du procureur général

Lesley Clarke, Civil Service Pensions, Policy Branch, the Government of the United Kingdom

Linda Dashwood, directrice, Bureau des ressources humaines, Direction des services de gestion, gouvernement du Nouveau-Brunswick

Brenda Dermody, consultante en ressources humaines, Human Resources, Saskatchewan Labour

Len Doust, procureur spécial, McCarthy Tétrault, Vancouver

André Gauthier, avocat, Hull (Québec), conseiller juridique spécial pour des recouvrements au civil

Alison Khan, Employment Policy and Practice Division, Cabinet Office, The Mall, London, England

Bruce MacFarlane, C.R., sous-ministre de la Justice, Manitoba

Eric A. Milligan, président, Delsys Research, Ottawa (Ontario)

Marc Mowbray d'Arbela, gestionnaire de direction, Legislative Review Branch, Financial Framework Division, Financial Management Group, Department of Finance and Administration, gouvernement de l'Australie

Adrian Reid, directrice adjointe des poursuites publiques, Bureau du procureur général de la Nouvelle-Écosse

Milan Rupic, directeur des poursuites spéciales, Division du droit criminel, Bureau du procureur général de l'Ontario

Andrew Thompson, consultant en relations de travail, classification et relations de travail, Commission de la fonction publique de l'Île-du-Prince-Édouard

Susan Zerr, consultante principale en relations de travail, Commission de la fonction publique de la Saskatchewan

Groupes/Organisations/Bureaux

Conseil national mixte

Association professionnelle des cadres supérieures de la fonction publique du Canada

L'institut professionnel de la fonction publique du Canada

Delsys Research Group, Ottawa



Annexe B : Pouvoirs disciplinaires et non disciplinaires

1. Comparaison des pouvoirs disciplinaires et non disciplinaires de l'administration fédérale et des provinces (2004)

Gouvernement : Administration fédérale

Lois et règlements

Loi sur la gestion des finances publiques

- ▶ Le Conseil du Trésor (CT) peut établir les 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 (alinéa 11 (2)f)).
- ▶ Le Conseil du Trésor peut prévoir, pour des raisons autres qu'un manquement à la discipline ou une inconduite, le licenciement ou la rétrogradation à un poste dont l'échelle de traitement comporte un plafond inférieur (alinéa 11(2)g)).
- ▶ Les mesures disciplinaires, le licenciement ou la rétrogradation doivent être motivés (paragraphe 11(4)).

Politiques, lignes directrices, manuels, etc.

Lignes directrices du Conseil du Trésor concernant la discipline

Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique

Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail

Politique sur les pertes de deniers et infractions et autres actes illégaux commis contre la Couronne

Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail

[liste des principales politiques seulement]

Gouvernement : Alberta

Lois et règlements

Public Service Act

- ▶ Prévoit qu'un employé peut être congédié, suspendu ou soumis à une autre mesure disciplinaire par son ministère :

- a) lorsqu'il est incapable de s'acquitter de ses fonctions de façon satisfaisante; ou
- b) pour inconduite, mauvaise conduite ou négligence. (paragraphe 25(1))

- ▶ Prévoit la possibilité d'établir un code de conduite et d'éthique et un système pour la divulgation des renseignements financiers.
- ▶ Il n'y a pas de règlement associé.

Politiques, lignes directrices, manuels, etc.

The Code of Conduct and Ethics for the Public Service of Alberta
Human Resources Directives

Comprend une directive sur le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires, le harcèlement, la gestion du rendement, etc

Commentaires

- ▶ Il est à souligner que les mesures disciplinaires ne s'appliquent pas seulement à l'inconduite mais aussi à la mauvaise conduite ou à la négligence et qu'elles pourraient être imposées à quiconque est incapable de s'acquitter de ses fonctions de façon satisfaisante.
- ▶ Allie le concept d'imposer des mesures disciplinaires pour inconduite, mauvaise conduite et négligence et celui d'imposer des mesures non disciplinaires lorsqu'un employé est incapable de s'acquitter de ses fonctions.

Gouvernement : Colombie-Britannique

Lois et règlements

Public Service Act

- ▶ Le dirigeant d'un organisme, un sous-ministre ou un employé autorisé par un sous-ministre peut suspendre un employé de l'exercice de ses fonctions pour un motif valable. (paragraphe 22(1)).
- ▶ Le dirigeant d'un organisme, un sous-ministre ou une personne autorisée en vertu de l'article 6 c) peut congédier un employé pour un motif valable (paragraphe 22(2)).
- ▶ Des règlements peuvent être pris sur toutes les questions touchant les mesures disciplinaires et la suspension ou le congédiement d'un employé (paragraphe 25(1)).
- ▶ Il n'y a pas de règlement connexe

Gouvernement : Manitoba

Lois et règlements

The Civil Service Act

- ▶ La commission doit établir par règlement les normes de conduite des fonctionnaires dans le but de maintenir la discipline dans la fonction publique. (paragraphe 24(1))



- ▶ La commission doit établir par règlement les sanctions que la commission ou l'employeur peut imposer à un fonctionnaire pour manquement à la discipline (paragraphe 24(2)).

Conditions of Employment Regulation

- ▶ Lorsqu'une personne ayant des pouvoirs de surveillance détermine qu'il est nécessaire de prendre des mesures disciplinaires, elle peut réprimander l'employé, renvoyer la question à une instance supérieure ou recommander à l'employeur le congédiement ou la cessation d'emploi, la suspension ou une autre mesure disciplinaire (paragraphe 18(1)).

Politiques, lignes directrices, manuels, etc.

Principles and Policies for Managing Human Resources

- ▶ Comprend une section sur les accusations au criminel.

Voir également le manuel de gestion des RH de la Saskatchewan.

- ▶ Comprend une section sur les conflits d'intérêts.

Conflict of Interest Policy

Gouvernement : Nouveau-Brunswick

Lois et règlements

Loi sur l'administration financière

- ▶ Prévoit que le Conseil peut établir des normes de compétence et de discipline dans les services publics et prescrire les sanctions pécuniaires et autres, y compris la suspension et le congédiement, qui peuvent être appliquées pour incompétence, incapacité, manquements à la discipline ou inconduite (article 6).
- ▶ Il n'y a pas de règlement associé.

Politiques, lignes directrices, manuels, etc.

Politique sur les conflits d'intérêt

Politique sur le harcèlement au travail

Commentaires

- ▶ Allie le concept des mesures disciplinaires pour inconduite et celui des mesures non disciplinaires pour incompétence ou incapacité.
- ▶ Seul gouvernement, autre que l'administration fédérale, dont les pouvoirs en matière de gestion financière et de gestion des ressources humaines sont inscrits dans la LGFP.

Gouvernement : Terre-Neuve et Labrador

Lois et règlements

Public Employees Act

-
- ▶ Le lieutenant-gouverneur en conseil peut congédier ou suspendre un fonctionnaire ou prendre d'autres mesures disciplinaires contre lui pour incompetence, intempérance, insubordination, inconduite, malhonnêteté ou pour un autre motif valable (paragraphe 6(1)).

Commentaires

- ▶ Des mesures disciplinaires peuvent être imposées pour incompetence, intempérance, insubordination, inconduite, malhonnêteté ou pour un autre motif valable.

Gouvernement : Territoires du Nord-Ouest

Lois et règlements

Public Service Act

- ▶ Prévoit qu'un administrateur général peut suspendre un employé pour une période maximale de 30 jours, réduire son traitement ou le rétrograder lorsqu'il estime que l'employé est coupable d'inconduite ou d'incompétence (paragraphe 29(1))
- ▶ Un employé peut en appeler de la suspension, de la réduction de traitement ou de la rétrogradation auprès du ministre (paragraphe 29(2)).
- ▶ Une rétrogradation peut être imposée en vertu de cet article pour une période déterminée (paragraphe 29(5)).
- ▶ Dans toute situation où il est allégué que l'employé est coupable d'inconduite ou d'incompétence et que le ministre veut faire enquête, le ministre peut suspendre l'employé pour une période maximale de 30 jours (paragraphe 30(1)) et faire enquête.
- ▶ Le ministre peut prolonger la période de suspension d'un employé mais cette période ne peut dépasser 30 jours (article 30(2)).
- ▶ La période de suspension maximale est de 60 jours (paragraphe 30(3)).
- ▶ Lorsque le ministre est convaincu, après avoir fait enquête, que l'employé est coupable d'inconduite ou d'incompétence, il peut congédier ou rétrograder l'employé, le suspendre ou prendre toute autre mesure qu'il juge appropriée (paragraphe 32(1)).
- ▶ Lorsque le ministre congédie un employé, il doit l'en aviser par écrit et expliquer les raisons du congédiement (article 33).

Règlement sur la fonction publique

Politiques, lignes directrices, manuels, etc.

Manuel de gestion des ressources humaines

Comprend une section sur les mesures disciplinaires (notamment la suspension ou la rétrogradation disciplinaire et le congédiement).

Comprend une section sur la suspension au cours d'une enquête.

Comprend une section sur l'éthique.



Commentaires

- ▶ Allie le concept des mesures disciplinaires pour inconduite et celui des mesures non disciplinaires pour incompetence.
- ▶ Prévoit la possibilité de réduire le traitement d'un employé, et prévoit également de le rétrograder en guise de mesure disciplinaire ou de le rétrograder pour une période déterminée. Confirmé.
- ▶ La période de suspension au cours de l'enquête est d'au plus 30 jours, à moins qu'elle ne soit prolongée par le ministre.

Gouvernement : Nouvelle-Écosse

Lois et règlements

Civil Service Act

- ▶ Prévoit qu'un administrateur général peut suspendre un employé (article 26).
- ▶ Prévoit qu'un administrateur général peut congédier un employé conformément au règlement ou aux dispositions d'une convention collective (article 27).
- ▶ Il n'y a pas de règlement connexe.

Gouvernement : Nunavut

Lois et règlements

Public Service Act (Nunavut)

- ▶ Identique à la Public Service Act des Territoires du Nord-Ouest

Gouvernement : Ontario

Lois et règlements

Loi sur la fonction publique

- ▶ Prévoit qu'un employé peut être suspendu au cours d'une enquête (paragraphe 22 (1))
- ▶ Un sous-ministre peut suspendre sans salaire, pour un motif valable, un fonctionnaire de son ministère pour une période maximale d'un mois ou pour une période plus courte prévue par le règlement (paragraphe 22(2))
- ▶ Un sous-ministre peut congédier tout fonctionnaire à l'emploi de son ministère pour un motif valable, conformément au règlement (paragraphe 22(3))
- ▶ Comprend une section sur le droit d'avoir des activités politiques et la protection des dénonciateurs.

Règlement : Règles de conduite des fonctionnaires

- ▶ Énumère les interdictions : ne pas utiliser un poste à son avantage ou à celui d'un conjoint, d'un partenaire de même sexe ou d'un enfant; ne pas faire en sorte que la perspective d'un

emploi futur nuise à l'exécution de ses fonctions; ne pas divulguer des renseignements confidentiels à moins d'y être autorisé par la loi; ne pas embaucher ni attribuer un contrat à un conjoint, un partenaire de même sexe, un enfant, un parent, un frère ou une sœur, etc.

Commentaires

- ▶ Le sous-ministre peut suspendre un employé pendant une enquête (et retenir son salaire).
- ▶ Le sous-ministre peut, pour un motif valable, suspendre un employé sans salaire pour une période maximale d'un mois à des fins d'enquête.

Gouvernement : Île-du-Prince Édouard

Lois et règlements

Civil Service Act

- ▶ Un administrateur général ou un fonctionnaire autorisé peut, pour un motif valable, réprimander ou suspendre un employé de son ministère ou organisme (paragraphe 32(3)).
- ▶ Le responsable ou l'administrateur général d'un ministère peut, pour un motif valable, rétrograder ou congédier un employé de son ministère ou organisme (paragraphe 32(4)).

Civil Service Act Regulations

- ▶ L'employé qui n'observe pas les normes de conduite appropriées ou qui commet une infraction à la discipline peut faire l'objet d'une mesure disciplinaire (article 30).
- ▶ Voici une liste générale des infractions à la discipline. Cette liste ne doit pas être considérée comme complète :
- ▶ assiduité, y compris retards, déclaration erronée du temps, utilisation abusive des congés, absence sans congé ou sans autorisation;
- ▶ rendement, y compris négligence, rendement insatisfaisant;
- ▶ comportement au travail, y compris infraction aux règles ou aux politiques de l'employeur, inattention ou manque de diligence, falsification de documents ou de demandes de remboursement, harcèlement, langage obscène, indiscipline, bagarres ou voies de fait, consommation d'alcool ou de drogues, insubordination, vol ou pratique du jeu, usage du tabac dans des lieux où il est interdit, acte criminel ou déclaration sommaire de culpabilité, utilisation malveillante des biens ou services gouvernementaux, notamment à d'autres fins que les activités gouvernementales;
- ▶ comportement non professionnel, y compris tout comportement pouvant jeter le discrédit sur la fonction publique, ou acte criminel.
- ▶ Avant de prendre une mesure disciplinaire, on devrait envisager d'autres mesures correctives (paragraphe 32(1)).



- ▶ Lorsqu'un administrateur général doit retirer de son lieu de travail un employé soupçonné de manquement à la discipline afin de faire enquête, il peut, avec l'approbation du ministère, suspendre l'employé pour une période maximale de 30 jours (paragraphe 32(3)).
- ▶ L'administrateur général peut prolonger de 30 jours la période de suspension (paragraphe 32(4)).
- ▶ Mesures disciplinaires disponibles : réprimande verbale, réprimande par écrit, suspension, congédiement ou rétrogradation (paragraphe 33(1)).
- ▶ Un employé rétrogradé pour des motifs disciplinaires n'est pas admissible à une augmentation de traitement pendant six mois à compter de la date à laquelle la rétrogradation a été signifiée (article 35); utilisation abusive des congés, absence sans congé, absence sans autorisation.
- ▶ Rendement, y compris négligence, rendement insatisfaisant;
- ▶ Comportement au travail, y compris infraction aux règles ou politiques de l'employeur, inattention ou défaut de diligence, falsification de documents ou de demandes de remboursement, harcèlement, langage obscène, indiscipline, bagarres ou voies de fait, consommation d'alcool ou de drogues, insubordination, vol ou pratique du jeu, usage du tabac dans des lieux interdits, acte criminel, déclaration sommaire de culpabilité, utilisation malveillante de biens ou de services gouvernementaux, notamment à d'autres fins que les activités gouvernementales.
- ▶ Comportement en dehors du travail, y compris tout geste pouvant jeter le discrédit sur la fonction publique ou acte criminel.
- ▶ Avant de prendre une mesure disciplinaire, on devrait envisager d'autres mesures correctives (paragraphe 32(1)).
- ▶ Lorsque l'administrateur général doit retirer de son lieu de travail un employé soupçonné d'infraction à la discipline afin de mener une enquête, il peut, avec l'approbation du ministère, suspendre l'employé pour une période maximale de 30 jours (paragraphe 32(3)).
- ▶ L'administrateur général peut prolonger de 30 jours la période de suspension (paragraphe 32(4)).
- ▶ Mesures disciplinaires disponibles : réprimande verbale, réprimande par écrit, suspension, congédiement ou rétrogradation (paragraphe 33(1)).
- ▶ Un employé rétrogradé pour des motifs disciplinaires n'est pas admissible à une augmentation de traitement pendant six mois à compter de la date à laquelle il est rétrogradé (article 35).

Commentaires

- ▶ Le *Civil Service Act Regulations* énumère les comportements qui peuvent être considérés comme des « infractions à la discipline », par exemple, le manquement aux règles ou politiques de l'employeur, la falsification de documents, etc.
- ▶ On peut rétrograder un employé en guise de sanction, pour un motif valable.
- ▶ On peut suspendre un employé au cours d'une enquête pour une période de 30 jours (l'administrateur général peut prolonger cette période).

Gouvernement : Quebec

Lois et règlements

Loi sur la fonction publique

- ▶ La Loi établit les normes d'éthique et de discipline : « Un fonctionnaire exerce [...] les attributions de son emploi [...] conformément aux normes d'éthique et de discipline prévues à la présente loi ou dans un règlement adopté conformément à celle-ci. » (article 4)
- ▶ La Loi établit les devoirs du fonctionnaire aux plans de la loyauté, de l'objectivité (« Il doit exercer ses fonctions dans l'intérêt public, au mieux de sa compétence ... »), de la confidentialité, des conflits d'intérêt, des cadeaux, des avantages injustifiés, de la neutralité politique, de l'opinion politique et de l'appartenance à un parti politique (chapitre II, Droits et obligations des fonctionnaires, section I, Conditions du service).
- ▶ La Loi prévoit des mesures disciplinaires, notamment le congédiement pour manquement aux normes d'éthique et de discipline, « selon la nature et la gravité de la faute » (article 16) à la condition que la mesure disciplinaire soit imposée par les administrateurs généraux (article 17).
- ▶ La Loi prévoit qu'un employé incompetent ou incapable d'exercer ses fonctions peut être rétrogradé ou congédié (articles 18 à 23).

Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique

- ▶ Établit les normes d'éthique et de discipline qui s'appliquent aux fonctionnaires, notamment aux plans de la gestion de l'information (non-divulgaration de l'information publique, les fonctionnaires ne peuvent pas obtenir des renseignements confidentiels s'ils n'en ont pas besoin pour exercer leurs fonctions), des conflits d'intérêts, des cadeaux, etc.
- ▶ Prévoit qu'un fonctionnaire peut être relevé provisoirement de ses fonctions (articles 15 à 17) et établit qu'une mesure disciplinaire peut consister en une réprimande, une suspension ou un congédiement (article 18).

Commentaires

- ▶ Les normes d'éthique et de discipline sont établies dans la *Loi sur la fonction publique*.



- ▶ Des mesures disciplinaires peuvent être prises contre un fonctionnaire qui ne respecte pas les normes d'éthique et de discipline.
- ▶ La Loi prévoit des mesures administratives distinctes.
- ▶ La Loi ne comporte pas de disposition sur la dénonciation.

Gouvernement : Saskatchewan

Lois et règlements

Public Service Act

- ▶ Un dirigeant permanent peut suspendre un employé sans traitement pour des motifs disciplinaires (article 27).
- ▶ Prévoit qu'un dirigeant permanent peut congédier ou rétrograder tout employé de son ministère s'il estime que cette mesure est dans l'intérêt de la fonction publique (paragraphe 28(1)).
- ▶ Un dirigeant permanent peut congédier un employé pour inconduite (paragraphe 28(3)).
- ▶ *The Public Service Regulations, 1999*
Un dirigeant permanent peut rétrograder un employé (article 10).
- ▶ La Loi renferme une disposition sur les conflits d'intérêts (article 95).

Politiques, lignes directrices, manuels, etc.

Human Resources Manual

Comprend une section établissant que la discipline correctrice s'applique uniquement à l'inconduite coupable. Ce terme désigne un comportement ayant les caractéristiques suivantes :

- a) l'employé est conscient, ou on pourrait raisonnablement s'attendre à ce qu'il le soit, du rendement qu'on attend de lui;
- b) l'employé est en mesure d'avoir le rendement qu'on attend de lui;
- c) l'employé choisit d'avoir un rendement différent de celui qu'on attend de lui.

Comprend une section sur l'amélioration du rendement qui traite de problèmes de rendement dont l'employé n'est pas coupable ou est exempt de blâme, lorsqu'il existe des façons de résoudre de tels problèmes au travail.

Commentaires

- ▶ Disposition générale établissant qu'on peut congédier ou rétrograder un employé lorsqu'une telle mesure est dans l'intérêt de la fonction publique. Bien que cette disposition existe depuis 1947, nous n'avons trouvé aucun cas signalé de congédiement ou de rétrogradation (pour mauvaise gestion ou pour comportement non coupable) en vertu de ce pouvoir particulier.

-
- ▶ Le manuel décrit clairement ce qui est considéré comme une inconduite coupable, c'est-à-dire un employé qui a un rendement différent de celui qu'on attend de lui.

Gouvernement : Yukon

Lois et règlements

Public Service Act

- ▶ Un administrateur général peut suspendre ou congédier un employé pour inconduite, pour négligence ou pour avoir refusé ou négligé d'obéir à un ordre légal; un employé qui est incapable d'exercer ses fonctions; un employé qui a un rendement insuffisant; ou un employé qui est accusé d'un acte criminel qui rend inopportun le maintien de l'employé dans ses fonctions (article 121).
- ▶ Donne le pouvoir de suspendre un employé (article 122).
- ▶ Prévoit qu'un administrateur général ne peut pas en appeler de sa suspension, de son congédiement ou du renvoi à un arbitre (article 142).
- ▶ Contient des dispositions sur les conflits d'intérêts (article 190).

Public Service Commission Regulations

- ▶ Prévoit qu'un administrateur général peut réprimander, suspendre ou congédier un employé

Politiques, lignes directrices, manuels, etc.

Lignes directrices émises par la Commission de la fonction publique pour faciliter l'interprétation des conventions collectives. Traite des suspensions, des mesures disciplinaires, de la représentation syndicale et de la gestion du rendement, etc.

Commentaires

- ▶ Allie le concept d'imposer à un employé une suspension disciplinaire et non disciplinaire et celui de le congédier pour inconduite, pour négligence, pour avoir refusé d'obéir à un ordre légal, pour incapacité, pour rendement insuffisant et pour avoir été accusé d'un crime.



2. Comparaison des pouvoirs disciplinaires et non disciplinaires en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni²⁰ (2004)

Pays : Australie (administration fédérale)

Lois et règlements

Public Service Act, 1999

Principaux pouvoirs disciplinaires

Établit un code de conduite (article 13)

qui énumère 13 comportements :

- ▶ l'employé agit avec honnêteté et intégrité pendant qu'il est à l'emploi de la fonction publique d'Australie (FPA)
- ▶ l'employé agit avec soin et diligence pendant qu'il est à l'emploi de la FPA
- ▶ l'employé traite tout le monde avec respect et courtoisie, sans harceler quiconque
- ▶ l'employé respecte les lois australiennes applicables. À cette fin, l'expression « loi australienne » désigne :
 - a) toute loi (y compris la présente Loi), ou tout instrument pris en vertu d'une loi; ou
 - b) toute loi d'un État ou d'un territoire, ainsi que tout instrument pris en vertu d'une telle loi.
- ▶ l'employé doit obéir à toute directive légale et raisonnable qui lui est donnée par un employé de son organisme qui est autorisée à le faire.
- ▶ l'employé protège comme il se doit la confidentialité de ses rapports avec un ministre ou avec un membre de son personnel.
- ▶ l'employé divulgue, ou prend des mesures raisonnables pour éviter tout conflit d'intérêts (réel ou apparent) relativement à son emploi dans la FPA.
- ▶ l'employé utilise comme il se doit les ressources du Commonwealth.

20. Nous avons examiné la situation aux États-Unis mais en raison du grand nombre de lois fédérales sur la conduite et la discipline qui s'appliquent à la fonction publique fédérale, nous avons conclu qu'un résumé ne serait pas utile pour le moment. Très brièvement, ces lois comprennent la *Civil Service Reform Act* (1978), qui a établi le Merit Systems Protection Board (un organisme quasi judiciaire chargé de protéger les fonctionnaires fédéraux contre les abus de la direction) et l'Office of the Special Counsel (organisme fédéral indépendant chargé de faire enquête et d'engager des poursuites); la *Ethics in Government Act* (1978) qui établit l'Office of Government Ethics; les *Hatch Reform Amendments* of 1993, qui restreignent les activités politiques des fonctionnaires fédéraux. Autres lois connexes : *Government Performance and Results Act* (1993), *Government Management Reform Act* (1994), *Federal Acquisition Streamlining Act* (1994), *Federal Acquisition Reform Act* (1996), *Information Technology Management Reform Act* (1996), *Whistleblower Protection Act* (1989).

-
- ▶ l'employé ne donne pas de renseignements faux ou trompeurs en réponse à une demande d'information faite à des fins officielles relativement à son emploi dans la FPA.
 - ▶ l'employé ne fait pas un usage abusif :
 - ▶ d'une information privilégiée; ou
 - ▶ de ses fonctions, de sa situation, de son pouvoir ou de son autorité,
 - ▶ dans le but d'obtenir ou de chercher à obtenir un gain, un bénéfice ou un avantage pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre.
 - ▶ l'employé a un comportement conforme aux valeurs de la FPA et susceptible de protéger l'intégrité et la bonne réputation de la FPA.
 - ▶ le comportement d'un employé de la FPA en poste à l'étranger doit être de nature à préserver la bonne réputation de l'Australie.
 - ▶ l'employé doit se conformer à toute autre exigence au plan de la conduite établie par le règlement.

Prévoit que le *Code de conduite* engage les administrateurs généraux de la même façon que les employés (article 14).

Infractions au *Code de conduite* (article 15).

Les administrateurs généraux peuvent imposer les sanctions suivantes : cessation d'emploi, rétrogradation, réaffectation des fonctions, diminution de salaire, déductions sur le salaire au moyen d'une amende, réprimande.

Prévoit que les employés peuvent être suspendus avec ou sans traitement (article 28).

Établit les motifs de cessation d'emploi (article 29), notamment :

- ▶ l'**employé** est excédentaire par rapport aux besoins de l'organisme;
- ▶ l'**employé** n'a pas ou n'a plus une qualité essentielle pour exercer ses fonctions;
- ▶ l'employé n'a pas exercé ses fonctions ou les a exercées de façon insatisfaisante;
- ▶ l'employé a une incapacité physique ou mentale qui l'empêche d'exercer ses fonctions;
- ▶ l'employé n'a pas terminé de façon satisfaisante un cours de formation au niveau d'entrée;
- ▶ l'employé ne répond pas à une condition prévue au paragraphe 22(6);
- ▶ l'employé a enfreint le *Code de conduite*;
- ▶ tout autre motif prévu par le règlement.

Établit les valeurs de la fonction publique (article 10).

Énumère des valeurs allant de l'ouverture et du sens des responsabilités à la prestation de conseils francs, honnêtes, complets, exacts et donnés en temps opportun.

Confère aux administrateurs généraux le devoir de promouvoir les valeurs (article 12).



Prévoit la protection des dénonciateurs (article 16).

Partie traitant spécifiquement des employés du Senior Executive Service (section 2).

- a) Désigne ceux qui fournissent à un niveau élevé des compétences professionnelles, des conseils sur les politiques et de la gestion;
- b) favorisent la collaboration avec les autres organismes;
- c) en donnant l'exemple ou par d'autres moyens, font la promotion des valeurs et de la conformité au *Code de conduite*.
- d) Un certificat du Commissaire est nécessaire pour congédier ces **employés**.

Commentaires

Loi générale établissant un code de conduite, des normes de valeurs et d'éthique, des mesures de protection pour les dénonciateurs, des sanctions pour manquement au code de conduite et la possibilité de congédier. La Loi précise que les membres du « Senior Executive Service » ont le devoir de promouvoir le code de conduite et les normes de valeurs et d'éthique.

Pays : Nouvelle-Zélande

Lois et règlements

[*State Sector Act, 1988*](#)

Principaux pouvoirs disciplinaires

La Loi ne prévoit pas de mesures disciplinaires précises. Cette question est plutôt déléguée aux administrateurs généraux des ministères en vertu de l'article 32 de la Loi, lequel établit que les administrateurs généraux ont la responsabilité déléguée d'assurer la conduite générale du ministère et la gestion efficace, efficace et économique des activités du ministère.

Établit le poste de Commissaire des services de l'État (article 6) :

- a) nomme et emploie les administrateurs généraux de la fonction publique au nom de la Couronne;
- b) examine le rendement des administrateurs généraux de la fonction publique au nom de leurs ministres responsables;
- c) établit les normes de conduite et d'intégrité pour la fonction publique;
- d) fait enquête et fait rapport sur les questions relatives au rendement ministériel.

Le *Code de conduite* émis conformément à l'article 57 de la Loi comprend **trois principes généraux** :

- a) faire preuve de professionnalisme et d'intégrité;
- b) faire preuve d'honnêteté et d'efficacité;

-
- c) ne pas porter atteinte à la réputation de la fonction publique dans le cadre d'activités personnelles.
 - d) chaque principe général comporte des obligations plus précises comme l'obligation d'obéir à toutes les directives légales et raisonnables de l'employeur et de travailler suivant les directives; éviter d'avoir un comportement susceptible d'exposer leurs collègues à un danger ou à un préjudice, ou de perturber autrement le milieu de travail; faire preuve de prudence dans leurs communications privées avec des ministres ou des députés; être compétents, etc.

Les ministères peuvent émettre leur propre code de conduite.

Partie traitant spécifiquement des administrateurs généraux (partie 3)

- a) Confie aux administrateurs généraux la responsabilité de la conduite du ministère;
- b) confie aux administrateurs généraux la gestion efficiente, efficace et économique des activités du ministère;
- c) les administrateurs généraux doivent s'assurer que tous les employés observent des normes d'intégrité et de conduite appropriées et qu'ils ont le souci de l'intérêt public;
- d) prévoit que le Commissaire peut, avec l'accord du gouverneur général en conseil, relever l'administrateur général d'un ministère de ses fonctions pour un motif ou une excuse valable.

Partie traitant spécifiquement du Senior Executive Service (partie 4)

- ▶ Dans le cadre de tout marché de services, l'administrateur général d'un ministère peut, après avoir consulté le Commissaire, congédier pour un motif ou une excuse valable toute personne appartenant à l'effectif de la direction du ministère.
- ▶ Précise que le Commissaire a la responsabilité de former les membres de la direction.

Commentaires

La Loi ne prévoit pas de mécanismes disciplinaires précis. Elle met plutôt l'accent sur la conduite et la responsabilité des chief executives (administrateurs généraux) qui ont la responsabilité spécifique d'assurer une bonne gestion et de maintenir des normes d'intégrité et de conduite adéquates.

La Nouvelle-Zélande a une loi portant expressément sur la dénonciation.

La Loi précise que le Commissaire doit se charger de la formation des administrateurs généraux.

Pays : Royaume-Uni

Lois et règlements

The Civil Service Order in Council 1995 établit le pouvoir de contrôler la conduite de la fonction publique. En vertu de ce pouvoir, le *Civil Service Management Code* a été adopté.



Principaux pouvoirs disciplinaires

Chapitre 4 : Conduite et discipline

Ce Code comprend une section générale et des sections plus spécifiques.

Section générale (article 4.1) :

Établit des principes généraux tels que l'obligation d'être honnête et impartial, de ne pas utiliser abusivement les postes officiels, ou les renseignements obtenus dans de tels postes, d'utiliser l'argent comme il se doit et avec efficacité, etc.

Précise que le Code n'est pas complet; ainsi, il ne traite pas des cas isolés de négligence, de désobéissance à des instructions raisonnables ou d'autres types d'inconduite pouvant faire l'objet de mesures disciplinaires.

Les ministères doivent établir leurs propres procédures en matière de discipline.

Mesures spécifiques

Discipline (4.5) :

- a) des mesures disciplinaires peuvent être imposées pour inconduite ou manquement au Code ainsi que dans toute situation où le comportement, les actions ou l'inaction d'une personne peut perturber ou nuire gravement au rendement ou à la réputation de l'organisation.
- b) établit des procédures disciplinaires particulières pour les administrateurs généraux et les hauts fonctionnaires.
- c) permet de suspendre un employé.
- d) permet le recouvrement des fonds publics perdus.

Confidentialité et renseignements officiels (article 4.2)

Normes de convenances (article 4.3)

Activités politiques (article 4.4)

Chapitre 6 – Gestion et perfectionnement

Mauvais rendement : inefficience et efficience réduite (article 6.3)

Commentaires

Un code unique portant sur la discipline, la conduite et les valeurs, les mesures pour récupérer l'argent perdu, la confidentialité et les renseignements officiels, etc.

Le Royaume-Uni a un régime portant expressément sur la dénonciation.



Annexe C : Recouvrement de créances

Démarche centralisée

États-Unis

Le Financial Management Service est un bureau du United States Department of the Treasury. Au sein du Financial Management Service, il y a une section appelée Debt Management Service (DMS) qui est responsable de la coordination et de la gestion générale du recouvrement des créances au nom des organismes fédéraux.

En vertu de la *Debt Collection Improvement Act of 1996*, toute créance non liée à l'impôt due au gouvernement des États-Unis qui est en souffrance depuis 180 jours, à quelques exceptions près, sera remise au Department of the Treasury pour recouvrement. Le programme de compensation du Treasury est l'un des principaux outils servant à recouvrer les créances. Il facilite l'utilisation de la compensation en tenant une banque de débiteurs défaillants pouvant être appariée avec la liste des paiements effectués par le Treasury. Ce programme est fusionné avec le programme de compensation au titre des remboursements d'impôt, qui fournit un point d'accès unique aux organismes qui cherchent à renvoyer une créance tant au programme de compensation au titre des remboursements d'impôt qu'aux autres programmes de compensation administratifs. Voici quelques autres outils de recouvrement des créances utilisés par le Treasury : les lettres de demande, le suivi téléphonique, le dépistage et le renvoi à des agences de recouvrement privées retenues par contrat à l'échelle du gouvernement. En conformité avec la *Debt Collection Improvement Act of 1996*, le Treasury doit tenir une liste d'agences de recouvrement privées ou d'entreprises privées ayant des connaissances spécialisées dans le domaine du recouvrement des créances. Le Debt Management Service surveille tous les jours les activités des agences de recouvrement privées.

Démarche centralisée

Afrique du Sud

La *Public Finance Management Act* (PFMA) et la réglementation connexe fournissent le cadre de gestion financière en Afrique du Sud, incluant le recouvrement des créances. La PFMA délègue la responsabilité de la gestion financière aux ministères en se concentrant sur la chaîne de responsabilité, la surveillance et les exigences en matière de rapports.



Chaque ministère désigne un agent comptable qui est lié par contrat axé sur le rendement qui stipule ses responsabilités en matière de contrôle budgétaire et de rapports. Le ministère crée des comités de vérification interne, composés de vérificateurs, de gestionnaires, d'une personne n'appartenant pas à la fonction publique et d'un président n'étant pas au service du ministère. Chaque comité de vérification interne présente ses conclusions à l'agent comptable qui peut prendre des mesures en réponse au rapport (comme une formation ou des lignes directrices).

L'agent comptable doit prendre des mesures efficaces et utiles afin de recouvrer toute somme due au ministère. Pour ce faire, il devra prendre en compte ce qui suit : les procédures de radiation des créances; le rapprochement mensuel entre le grand livre des débiteurs et le compte de chacun des débiteurs; la préparation de rapports d'analyse mensuels sur la chronologie des débiteurs et la prise de mesures de suivi visant les débiteurs; les termes de l'échange avec les débiteurs et l'émission d'avis de rappel; enfin, la perception d'intérêts sur toutes les créances. Les mesures de recouvrement devraient être graduelles et inclure les mesures régulières suivantes : l'émission de factures lorsqu'un service a été fourni; l'envoi d'un relevé mensuel; l'envoi de lettres de rappel; enfin, les contacts personnels. Les ministères peuvent utiliser les agences du secteur privé afin de dépister un débiteur quand toutes les activités normales de dépistage ont échoué. C'est au débiteur d'assumer tous les coûts connexes et non au ministère.

La PFMA précise qu'un agent comptable ou un fonctionnaire peut faire l'objet de procédures disciplinaires et pénales en cas de « mauvaise gestion financière ». La définition de mauvaise gestion financière n'est pas la même pour les agents comptables, les fonctionnaires du Treasury et les fonctionnaires d'autres ministères. Par exemple, un agent comptable commet un acte de mauvaise gestion financière s'il omet de se conformer à certains articles de la PFMA ou s'il fait une dépense non autorisée, une dépense irrégulière ou une dépense inutile ou excessive. Le Treasury Regulations (chapitres 4 et 12) permet de récupérer les pertes et les dommages-intérêts auprès d'un agent comptable ou d'un fonctionnaire dans certaines circonstances.

Australie

La *Financial Management and Accountability Act 1997* (FMAA) établit le cadre pour l'utilisation et la gestion adéquates des fonds publics. Elle donne aux administrateurs généraux des organismes plus de latitude et d'autonomie dans leur gestion financière plutôt qu'adopter une méthode plus normative et centralisée.

La FMAA rejette la responsabilité criminelle sur les fonctionnaires ou les ministres dans certains cas de mauvaise gestion financière. Par exemple, la responsabilité criminelle peut s'appliquer dans les cas où un fonctionnaire ou un ministre détourne des fonds publics, dispose illégalement de fonds publics ou les utilise de façon illégale. De plus, un fonctionnaire ou un ministre peut être tenu responsable de la perte de fonds publics si le fonctionnaire ou le ministre a contribué à la perte par sa mauvaise gestion ou par un non-respect délibéré ou sérieux des normes de

diligence raisonnable. En dernier lieu, la FMAA prévoit expressément qu'une personne ne peut pas se soustraire à ses obligations (au moment où elle était fonctionnaire ou ministre) simplement parce qu'elle cesse d'exercer ces fonctions.

En ce qui concerne le recouvrement des créances, la FMAA prévoit que chaque dirigeant principal doit procéder au recouvrement d'une créance à moins que la créance n'ait été radiée, qu'il ne se satisfasse de ce que la créance soit irrécouvrable par des moyens légaux ou qu'il ne considère qu'il n'est pas économique de procéder au recouvrement de la créance.

Royaume-Uni

Plus récemment, en vertu de la *Government Resources and Accounts Act 2000*, le Treasury désigne pour chaque ministère un administrateur général à titre d'agent comptable.

Le Royaume-Uni a des lignes directrices précises qui ont été énoncées dans le *Government Accounting Manual*, qui traitent du recouvrement des trop-payés et des pertes. Dans le cas des trop-payés, on effectue souvent le recouvrement au moyen d'une retenue salariale ou du droit de compensation reconnu par la loi. Le manuel fournit une analyse détaillée du droit de compensation reconnu par la loi, y compris une description du droit, l'effet des *Limitation Acts* et des défenses possibles contre les mesures de recouvrement, comme la préclusion, le changement de poste et une contrepartie valable. Le manuel fournit également des lignes directrices dans les cas où le trop-payé met en cause la mauvaise foi du bénéficiaire et de la partie poursuivante ou dans les cas où des mesures disciplinaires peuvent être nécessaires.

Le Commissaire du Parlement est habilité, en vertu de la *Parliamentary Commissioner Act 1967*, à enquêter sur des plaintes transmises par des députés et déposées par des personnes du public qui estiment avoir subi une injustice par suite de mauvaise gestion. Le Commissaire du Parlement peut recommander au ministère ou à l'organisme d'offrir une réparation au plaignant (et à tous les autres qui ont pu subir la même injustice). La réparation peut prendre la forme d'une explication, de l'expression de regrets, d'un engagement visant à améliorer les procédures ou les systèmes, d'un paiement à titre gracieux ou d'une combinaison de ces mesures. Les recommandations du Commissaire portant sur les recours n'ont pas force obligatoire et peuvent être rejetées.