



Au service du
GOUVERNEMENT,
au service des
CANADIENS.

Rapport final

2016-704

Vérification du processus de divulgation interne

Bureau de la vérification et de l'évaluation

2 mars 2017



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	i
INTRODUCTION.....	1
OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION	2
ÉNONCÉ DE CONFORMITÉ.....	2
Intégrité du processus de divulgation interne	3
Des processus et des procédures régissant la gestion des enquêtes sur des divulgations internes étaient en place et conformes aux exigences de la <i>Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles</i>	3
Les procédures ont été mises en œuvre adéquatement, mais les pratiques d'évaluation des divulgations pourraient être renforcées.	4
Intégrité dans la protection des renseignements	6
Les dossiers de divulgation interne sont protégés adéquatement, conformément aux exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor.	7
Suivi du rendement et établissement de rapports.....	7
Les indicateurs de rendement existants n'étaient pas toujours respectés et certains n'ont pas encore été définis.....	7
Les indicateurs de rendement ont été révisés et sont en cours de mis en œuvre	8
La <i>Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles</i> et les exigences du SCT en matière d'établissement de rapports n'ont pas toujours été respectées	9
CONCLUSION.....	10
RÉPONSE DE LA DIRECTION.....	11
RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE GESTION	11
À PROPOS DE LA VÉRIFICATION	13

2016-704 Vérification du processus de divulgation interne
Rapport final

SOMMAIRE

- i. La présente mission a été lancée à la demande du Comité de vérification et d'évaluation en juin 2015 dans le cadre de la *Vérification horizontale du cadre de responsabilisation de gestion des enquêtes de Services publics et Approvisionnement Canada* (SPAC) afin de fournir une assurance concernant l'efficacité des contrôles de gestion et des pratiques d'enquête au sein du Ministère.
- ii. La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* est entrée en vigueur le 15 avril 2007 à la suite de l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilité* en décembre 2006. Elle a pour but d'encourager les fonctionnaires fédéraux à se manifester s'ils ont des raisons de croire que des actes répréhensibles ont été commis au travail ou sont sur le point de l'être. Les activités suivantes sont définies comme des actes répréhensibles en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* :
 - la contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris sous leur régime;
 - l'usage abusif des fonds ou des biens publics;
 - les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public;
 - le fait de causer — par action ou omission — un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaine ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire;
 - la contravention grave d'un code de conduite;
 - le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles susmentionnés.
- iii. La sous-ministre de SPAC a désigné la sous-ministre adjointe de la Direction générale de la surveillance à titre d'agente supérieure responsable de l'application de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* au sein du Ministère.
- iv. En vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, les fonctionnaires fédéraux ont le choix de divulguer un acte répréhensible à leur supérieur, à l'agent supérieur désigné par la sous-ministre ou au commissaire à l'intégrité du secteur public. La Loi protège les fonctionnaires qui font une divulgation protégée en toute bonne foi ou qui collaborent à une enquête sur une divulgation contre les représailles. En outre, elle exige que la sous-ministre veille à la confidentialité des renseignements recueillis et protège l'identité des personnes concernées par une divulgation, soit les divulgateurs, les témoins et les auteurs présumés d'un acte répréhensible.
- v. En juin 2015, le Bureau de la divulgation interne et la Direction des enquêtes spéciales ont été fusionnés pour devenir la Direction des enquêtes spéciales et de la divulgation interne. En octobre 2015, la responsabilité des enquêtes de sécurité ministérielle, auparavant gérées par la Direction de la sécurité ministérielle, a été transférée à la Direction des enquêtes spéciales et de la divulgation interne. Ces décisions ont été prises dans le but d'accroître l'efficacité opérationnelle et de mieux harmoniser l'expertise en matière d'enquête avec les ressources disponibles. À l'heure actuelle, il existe trois secteurs d'activité liés aux enquêtes au sein de la Direction des enquêtes spéciales et de la divulgation interne, soit la divulgation interne, les enquêtes administratives et l'examen des approvisionnements.
- vi. L'objectif de la présente vérification était de déterminer si les éléments sélectionnés du cadre de responsabilisation de gestion étaient en place et fonctionnaient comme prévu pour

2016-704 Vérification du processus de divulgation interne Rapport final

faciliter le processus de divulgation interne. La période visée par la vérification s'échelonnait du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2016. Les enquêtes administratives officielles sur des incidents de sécurité et les enquêtes spéciales menées par le secteur d'activité de la divulgation interne ont été exclues de la portée de la présente vérification, car ces fonctions d'enquête ont été évaluées dans le cadre des récentes vérifications de la *Direction des enquêtes spéciales de SPAC* et de la *fonction d'enquête de sécurité ministérielle*.

- vii. Dans l'ensemble, nous avons constaté que des contrôles de gestion étaient en place pour le processus de divulgation interne, mais que des améliorations pouvaient être apportées. Une rigueur accrue et un examen plus approfondi par la direction des évaluations initiales des divulgations réalisées par les enquêteurs et le renforcement des contrôles, surtout en ce qui concerne la surveillance du rendement et la présentation de rapports aux intervenants, permettront au secteur d'activité de la divulgation interne d'accroître l'efficacité et la qualité globales de son processus d'enquête.

Réponse de la direction

La direction a eu l'occasion d'examiner le rapport et est d'accord avec les conclusions et les recommandations contenues dans celui-ci. Par ailleurs, elle a établi un plan d'action de gestion pour donner suite à ces recommandations.

Recommandations et plan d'action de gestion

Recommandation 1 : La sous-ministre adjointe de la Direction générale de la surveillance devrait établir des critères détaillés qui seront utilisés dans le cadre de l'évaluation initiale et afin de déterminer si les divulgations reçues respectent le seuil pour une enquête en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

La sous-ministre adjointe de la Direction générale de la surveillance devrait également veiller à ce que les évaluations initiales des divulgations réalisées par les enquêteurs soient examinées de façon appropriée et approuvées avant le début d'une enquête préliminaire.

Plan d'action de gestion 1.1 : Les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que les précédents du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada relativement à ce qui est considéré comme des « actes répréhensibles graves » et des « cas graves de mauvaise gestion » seront intégrés dans le manuel des procédures de divulgation interne.

Dans le cadre du processus d'assurance de la qualité mis en œuvre pour examiner les divulgations en premier lieu, une justification quant à la réalisation ou non d'une enquête devra être formulée en fonction des critères établis afin de veiller à ce que le seuil prévu par la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* soit respecté.

Le directeur reçoit un compte rendu complet à toutes les étapes d'une divulgation et d'une enquête. À son tour, le directeur fait un compte rendu à l'agent supérieur toutes les deux semaines.

2016-704 Vérification du processus de divulgation interne Rapport final

Recommandation 2 : La sous-ministre adjointe de la Direction générale de la surveillance devrait élaborer et mettre en œuvre des activités officielles de contrôle de la qualité couvrant le cycle de vie complet du processus de divulgation interne.

Plan d'action de gestion 2.1 : Le cycle de vie des divulgations protégées est le suivant :

- a) Réception et évaluation (formulaire d'assurance de la qualité élaboré, tel qu'indiqué ci-dessus).
- b) Examen préliminaire, qui permet de déterminer la validité et la crédibilité des renseignements fournis par le divulgateur, et qui donne lieu à une recommandation à l'agent supérieur quant à la nécessité ou non d'une enquête complète. Un processus d'assurance de la qualité a été établi pour cette étape du processus de divulgation.
- c) Enquête et rapport d'enquête, qui sont assujettis à un troisième processus d'assurance de la qualité.
- d) Exigences postérieures à l'enquête. Un formulaire d'assurance de la qualité a été élaboré pour cette quatrième étape.

Recommandation 3 : La sous-ministre adjointe de la Direction générale de la surveillance devrait : 1) mettre en œuvre des indicateurs de rendement appropriés; 2) établir et mettre en œuvre des contrôles visant à veiller à l'exactitude et à la rapidité des renseignements fournis aux intervenants.

Plan d'action de gestion 3.1 : Les normes de service ont récemment été modifiées et approuvées par la sous-ministre adjointe de la Direction générale de la surveillance.

La Direction des enquêtes spéciales et de la divulgation interne a établi un rapport exhaustif qui fait état de toutes les enquêtes et de leur état d'avancement. La priorité est accordée à la mise à jour et à l'exactitude de ce rapport.

Quant aux demandes de renseignements généraux, seulement les demandes de renseignements généraux telles que définies dans la lettre d'appel annuelle du Secrétariat du Conseil du Trésor seront incluses dans cette catégorie. La définition est la suivante:

« Demandes de renseignements généraux » se rapporte aux demandes de renseignements concernant des procédures établies sous la Loi ou d'éventuels actes répréhensibles, et non les divulgations réelles

Aussi, les demandes de renseignements généraux sont maintenant consignées dans un fichier en masse pour chaque exercice financier dans le grand livre de la Direction des enquêtes spéciales et de la divulgation interne.

2016-704 Vérification du processus de divulgation interne
Rapport final

INTRODUCTION

1. La présente mission a été lancée à la demande du Comité de vérification et d'évaluation en juin 2015 dans le cadre de la *Vérification horizontale du cadre de responsabilisation de gestion des enquêtes de SPAC* afin de fournir une assurance concernant l'efficacité des contrôles de gestion et des pratiques d'enquête au sein du Ministère.
2. La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* est entrée en vigueur le 15 avril 2007 à la suite de l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilité* en décembre 2006. Elle a pour but d'encourager les fonctionnaires fédéraux à se manifester s'ils ont des raisons de croire que des actes répréhensibles ont été commis au travail ou sont sur le point de l'être. Les activités suivantes sont définies comme des actes répréhensibles en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* :
 - la contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris sous leur régime;
 - l'usage abusif des fonds ou des biens publics;
 - les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public;
 - Le fait de causer — par action ou omission — un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaine ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire;
 - la contravention grave d'un code de conduite;
 - le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles susmentionnés.
3. La sous-ministre de SPAC a désigné la sous-ministre adjointe de la Direction générale de la surveillance à titre d'agente supérieure responsable de l'application de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* au sein du Ministère.
4. En vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, les fonctionnaires fédéraux ont le choix de divulguer un acte répréhensible à leur supérieur, à l'agent supérieur désigné par la sous-ministre ou au commissaire à l'intégrité du secteur public. La Loi protège les fonctionnaires qui font une divulgation protégée en toute bonne foi ou qui collaborent à une enquête sur une divulgation contre les représailles. En outre, elle exige que la sous-ministre veille à la confidentialité des renseignements recueillis et protège l'identité des personnes concernées par une divulgation, soit les divulgateurs, les témoins et les auteurs présumés d'un acte répréhensible.
5. En juin 2015, le Bureau de la divulgation interne et la Direction des enquêtes spéciales ont été fusionnés pour devenir la Direction des enquêtes spéciales et de la divulgation interne. En octobre 2015, la responsabilité des enquêtes de sécurité ministérielle, auparavant gérées par la Direction de la sécurité ministérielle, a été transférée à la Direction des enquêtes spéciales et de la divulgation interne. Ces décisions ont été prises dans le but d'accroître l'efficacité opérationnelle et de mieux harmoniser l'expertise en matière d'enquête avec les ressources disponibles. À l'heure actuelle, il existe trois secteurs d'activité liés aux enquêtes au sein de la Direction des enquêtes spéciales et de la divulgation interne, soit la divulgation interne, les enquêtes administratives et l'examen des approvisionnements.
6. Les responsabilités principales du secteur d'activité de la divulgation interne sont l'acceptation et le triage des demandes de renseignements et les divulgations relatives à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, la réponse à ces

2016-704 Vérification du processus de divulgation interne Rapport final

demandes de renseignements et à ces divulgations, et l'évaluation des divulgations pour déterminer si une enquête officielle est nécessaire ou s'il est plus approprié que la question soit réglée par un autre organisme d'enquête interne, comme les Relations de travail. Tous les enquêteurs au sein de la Direction des enquêtes spéciales et de la divulgation interne, à l'exception des analystes de l'examen des approvisionnements, peuvent être affectés à un dossier de divulgation interne ainsi qu'à une enquête administrative traditionnelle, au besoin.

7. En outre, le secteur d'activité de la divulgation interne collabore avec le commissaire à l'intégrité du secteur public et le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor, et il doit chaque année signaler les divulgations à ce dernier. Au cours de l'exercice 2015-2016, le secteur d'activité de la divulgation interne a signalé 45 divulgations. De ce nombre, 22 avaient été reçues pendant cet exercice, tandis que 23 avaient été reportées de l'exercice précédent. Au cours de l'exercice 2015-2016, il y a eu 22 divulgations auxquelles on a donné suite, 11 divulgations auxquelles on n'a pas donné suite et 12 divulgations qui ont été reportées à l'exercice 2016-2017.
8. Au moment de la présente vérification, le secteur d'activité de la divulgation interne comptait 2 enquêteurs et avait un budget de fonctionnement de 250 000 \$, et les salaires représentaient environ 88 % du budget.

OBJECTIF DE LA VÉRIFICATION

9. L'objectif de la présente vérification était de déterminer si les éléments sélectionnés du cadre de responsabilisation de gestion étaient en place et fonctionnaient comme prévu pour faciliter le processus de divulgation interne¹. La période visée par la vérification s'échelonnait du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2016. Les enquêtes administratives officielles sur des incidents de sécurité et les enquêtes spéciales menées par le secteur d'activité de la divulgation interne ont été exclues de la portée de la présente vérification, car ces fonctions d'enquête ont été évaluées dans le cadre des récentes vérifications de la *Direction des enquêtes spéciales de SPAC* et de la *fonction d'enquête de sécurité ministérielle*.
10. De plus amples renseignements sur l'objectif, la portée, l'approche et les critères se trouvent à la section « À propos de la vérification » à la fin du présent rapport.

ÉNONCÉ DE CONFORMITÉ

11. La vérification est conforme aux Normes relatives à la vérification interne au sein du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats du Programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.
12. Des procédures de vérification suffisantes et appropriées ont été suivies, et des données probantes ont été recueillies pour attester l'exactitude des constatations et des conclusions énoncées dans le présent rapport et fournir une déclaration de fiabilité de niveau vérification. Les constatations et les conclusions sont fondées sur la comparaison des conditions existantes au moment de la vérification par rapport aux critères de vérification préétablis acceptés par la direction. Elles s'appliquent seulement à l'entité examinée ainsi qu'à la portée et à la période visées par la vérification.

¹Le processus de divulgation interne fait référence au cycle de vie complet d'une divulgation, soit la réception, l'évaluation, l'enquête et la clôture du dossier.

Intégrité du processus de divulgation interne

Des processus et des procédures régissant la gestion des enquêtes sur des divulgations internes étaient en place et conformes aux exigences de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

13. La confiance dans les institutions publiques ne peut que profiter de la création de mécanismes efficaces de divulgation des actes répréhensibles et de protection des fonctionnaires divulgateurs. La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* exige que les agents supérieurs établissent des procédures internes pour gérer les divulgations faites en vertu de la Loi. L'établissement de procédures crée une norme en fonction de laquelle il est possible d'effectuer une comparaison et favorise l'uniformité des pratiques d'enquête.
14. Nous nous attendions à ce que des processus et des procédures établis soient en place relativement à la réalisation d'enquêtes sur des divulgations internes et à ce que ces processus et ces procédures soient conformes aux exigences de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* et des instruments de politique connexes du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Ministère.
15. Nous avons constaté que le secteur d'activité de la divulgation interne avait établi des procédures d'exploitation uniformisées qui définissaient les attentes et les étapes à suivre dans le cadre d'une enquête sur une divulgation interne. Le manuel des procédures de divulgation interne explique les principes de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, indique les rôles et les responsabilités de l'agent supérieur, et fournit une orientation et des directives fonctionnelles aux enquêteurs sur la façon dont les enquêtes devraient être menées. De plus, il décrit chacune des étapes que les enquêteurs doivent suivre, de la réception d'une divulgation d'acte répréhensible, à la réalisation d'une évaluation ou d'une enquête (préliminaire), à l'établissement de rapports ou à la communication des résultats de la divulgation. Dans l'ensemble, nous avons trouvé que le manuel était clair et détaillé.
16. Nous avons effectué un examen comparatif du manuel des procédures de divulgation interne par rapport à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* et à des instruments de politique applicables du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Ministère, comme la *Politique sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (Politique ministérielle 081), et nous avons conclu que le manuel était conforme aux exigences de ces instruments de politique.
17. Le secteur d'activité de la divulgation interne a créé et utilise un certain nombre d'outils et de modèles pour compléter le manuel, comme des modèles génériques pour les rapports, des préambules d'entrevues et des lettres qui seront envoyées aux divulgateurs et aux auteurs présumés d'un acte répréhensible. La création de ces outils favorise encore plus l'efficacité et la rigueur dans la réalisation d'enquêtes sur des divulgations internes.
18. Nous avons constaté que le manuel ne mentionnait pas qu'une copie de la version préliminaire ou définitive du rapport d'enquête serait envoyée à l'auteur présumé d'un acte répréhensible. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence d'une loi ou d'une politique, l'absence de cette étape semble aller à l'encontre des concepts de justice naturelle et d'équité procédurale, qui permettent aux gens de connaître les données probantes qui ont été

2016-704 Vérification du processus de divulgation interne Rapport final

recueillies contre eux et d'y répondre. Même si la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* ne garantit pas à une personne le droit de se faire entendre, elle exige, conformément au concept d'équité procédurale, que toutes les mesures raisonnables soient prises pour donner une possibilité pleine et entière à l'auteur présumé d'un acte répréhensible de répondre aux allégations formulées contre lui.

19. Le secteur d'activité de la divulgation interne a récemment établi une nouvelle directive qui semble corriger cette lacune en officialisant la pratique consistant à fournir à l'auteur présumé d'un acte répréhensible une copie de la version préliminaire du rapport d'enquête et à lui donner l'occasion de formuler des commentaires. En novembre 2016, soit le moment où la phase d'examen de la présente vérification a pris fin, cette directive n'avait pas encore été intégrée dans le manuel.

Les procédures ont été mises en œuvre adéquatement, mais les pratiques d'évaluation des divulgations pourraient être renforcées.

20. L'application uniforme des procédures d'enquête sur des divulgations internes contribue à l'intégrité du processus de divulgation interne et permet de veiller à ce que tous les employés soient traités équitablement et disposent des recours appropriés pour l'application régulière de la loi. Nous nous attendions à ce que les processus et les procédures établis soient appliqués de façon uniforme pour assurer la conformité avec les lois et les politiques applicables ainsi que pour favoriser la fiabilité du processus d'enquête.

Réalisation d'enquêtes

21. Nous avons examiné un échantillon de 10 dossiers relatifs à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, sur une possibilité de 20, pour la période visée par la vérification. Les critères d'essai ont été établis en fonction des étapes indiquées dans le manuel. Dans l'ensemble, notre examen a révélé que les dossiers avaient été administrés conformément au manuel. Par exemple, tous les rapports (préliminaires et d'enquête) avaient été préparés et approuvés adéquatement par l'agent supérieur; les auteurs présumés d'un acte répréhensible avaient été mis au courant de l'enquête; toutes les personnes interrogées avaient été informées de leurs droits et de leurs obligations avant le début des entrevues; et tous les rapports contenaient des données probantes démontrant que le divulgateur avait été informé des résultats de l'enquête.

Évaluation des divulgations

22. Il existait dans seulement 2 des 10 dossiers faisant partie de notre échantillon des données probantes démontrant la réalisation d'un examen par la direction ou l'approbation du directeur de la Direction des enquêtes spéciales et de la divulgation interne ou de l'agent supérieur pour indiquer qu'il était d'accord avec l'évaluation de l'enquêteur que la divulgation reçue devrait faire l'objet d'une enquête en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, être rejetée ou être transmise à un autre groupe d'enquête interne, comme la Surveillance en dotation ou les Enquêtes spéciales. Cette étape est impérative, car la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* vise à traiter des types d'actes répréhensibles graves qui, en raison de leur portée et de leur nature, risquent d'ébranler la confiance de la population envers la fonction publique fédérale.

2016-704 Vérification du processus de divulgation interne Rapport final

Nous avons estimé que 3 des 10 dossiers examinés ne correspondaient pas à la définition d'un acte répréhensible énoncée dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. Deux de ces dossiers concernaient un conflit d'intérêts non divulgué dans une mesure de dotation, et le troisième se rapportait à un abus de privilèges de télétravail. Nous avons constaté que l'enquête préliminaire des dossiers concernant un conflit d'intérêts avait duré 116 jours ouvrables, alors que celle du dossier se rapportant au télétravail avait duré 78 jours ouvrables. Nous avons estimé qu'un travail considérable avait été effectué dans des dossiers qui, au bout du compte, ne respectaient pas le seuil relatif aux actes répréhensibles prévu dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

23. Pendant la phase d'examen de la présente vérification, nous avons rencontré la direction du Commissariat à l'intégrité du secteur public pour discuter de la façon dont les ministères pourraient mieux évaluer et déterminer si une allégation respecte le seuil pour une enquête en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. Pendant cette rencontre, l'importance d'établir des critères détaillés et la nécessité pour l'agent supérieur de consulter activement les intervenants ministériels pertinents, comme les Services juridiques, ont été abordées.
24. Le secteur d'activité de la divulgation interne n'a pas établi ses propres critères détaillés avec des seuils comme l'importance ou le poste de l'auteur présumé d'un acte répréhensible. En outre, les dossiers examinés ne contenaient pas de données probantes démontrant que le secteur d'activité de la divulgation interne consultait régulièrement les Services juridiques pour obtenir leur avis lors de l'évaluation des divulgations. Cependant, le secteur d'activité fait référence à deux facteurs élaborés par le commissaire à l'intégrité du secteur public (inconduite grave et cas grave de mauvaise gestion) ainsi qu'à la grille disciplinaire de SPAC établie par la Direction des relations de travail.
25. Le renforcement du processus d'évaluation initiale au moyen de l'établissement de critères d'évaluation, d'une surveillance accrue par la direction et d'une consultation accrue des intervenants ministériels, comme les Services juridiques, permettrait de veiller à ce que l'agent supérieur utilise efficacement les ressources de divulgation interne dans le cadre d'enquêtes qui relèvent réellement de son mandat.

Prévention des représailles

26. La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* interdit les représailles contre un fonctionnaire ou un ancien fonctionnaire qui a fait une divulgation protégée ou qui a collaboré à une enquête sur une divulgation. Les mesures disciplinaires, la rétrogradation, le congédiement et toute autre mesure nuisant à l'emploi ou aux conditions de travail du fonctionnaire sont des exemples de représailles. Les employés qui estiment faire l'objet de représailles peuvent déposer une plainte auprès du Commissariat à l'intégrité du secteur public ou soulever la question avec leur superviseur ou l'agent supérieur. Toutes les enquêtes officielles sur des représailles ne peuvent être menées que par le commissaire à l'intégrité du secteur public. Depuis 2012, il y a seulement eu un cas où le secteur d'activité de la divulgation interne a dû collaborer avec le commissaire à l'intégrité du secteur public relativement à une enquête sur des représailles.
27. L'agent supérieur, avec l'aide de la Direction des enquêtes spéciales et de la divulgation interne, est responsable de la communication et de la sensibilisation en ce qui concerne les

2016-704 Vérification du processus de divulgation interne Rapport final

recours en cas de représailles liées aux divulgations protégées en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. L'agent supérieur doit fournir aux divulgateurs et aux témoins des renseignements sur le processus relatif aux représailles et essayer de prévenir les situations potentielles de représailles. Ces responsabilités comprennent la tenue de discussions avec les divulgateurs et les témoins au sujet de leurs droits ainsi que la sollicitation de la participation de la direction générale concernée. Au cours de nos entrevues, les enquêteurs sur des divulgations internes ont déclaré que les employés concernés étaient informés du processus de recours en cas de représailles verbalement lors de la première communication ainsi que dans une lettre de décision informant le divulgateur du résultat de l'enquête.

28. En examinant les dossiers, nous avons trouvé des données probantes démontrant qu'une lettre de décision était envoyée à tous les divulgateurs et que cette lettre contenait des renseignements sur les recours en cas de représailles ainsi que les coordonnées du Commissariat à l'intégrité du secteur public. En raison des dispositions sur la confidentialité de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, nous n'avons pas pu valider la mesure dans laquelle des renseignements sur les recours en cas de représailles avaient été transmis aux employés ni le niveau de confort de ces derniers à l'égard de l'utilisation de ce mécanisme.
29. Nous avons examiné les résultats du *sondage éclair* de 2016 du Ministère, un sondage annuel envoyé à tous les employés de SPAC pour obtenir leurs opinions sur des questions telles que l'autonomisation de l'effectif, le harcèlement, la discrimination et la participation des employés, et avons constaté que l'une des questions du sondage portait sur la volonté des employés à amorcer un processus de recours officiel sans crainte de représailles. Les résultats indiquent que 42 % des employés ont répondu qu'ils se sentaient libres de le faire. Un examen plus approfondi de la stratégie de communication et de sensibilisation du Ministère en ce qui concerne les recours en cas de représailles sera effectué dans le cadre de la *Vérification horizontale du cadre de responsabilisation de gestion des enquêtes de SPAC*.

Une stratégie d'assurance de la qualité a été mise au point, et le processus de mise en œuvre est en cours.

30. La mise en œuvre des activités d'assurance de la qualité assure à la direction que l'administration des dossiers est harmonisée avec les procédures opérationnelles. Nous nous attendions à ce que le secteur d'activité de la divulgation interne réalise des activités d'assurance de la qualité pour veiller à la qualité, à l'uniformité et à l'efficacité de ses enquêtes sur des divulgations internes.
31. Les dossiers que nous avons examinés contenaient peu de données probantes démontrant que des activités de contrôle ou d'assurance de la qualité officielles avaient été réalisées. Toutefois, ils contenaient des données probantes démontrant que des examens par les pairs avaient été effectués, et il s'agit d'une pratique qui favorise la qualité et la conformité avec le manuel. (En novembre 2016, soit le moment où la phase d'examen de la présente vérification a pris fin, le secteur d'activité de la divulgation interne mettait en œuvre une stratégie d'assurance de la qualité officielle.)

Intégrité dans la protection des renseignements

2016-704 Vérification du processus de divulgation interne Rapport final

Les dossiers de divulgation interne sont protégés adéquatement, conformément aux exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor.

32. La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* précise que l'agent supérieur doit établir des procédures visant à assurer la confidentialité des renseignements recueillis relativement à la divulgation d'actes répréhensibles. La protection de la confidentialité des renseignements recueillis est essentielle pour la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, car les fonctionnaires divulgateurs doivent être convaincus que leur anonymat sera respecté.
33. Nous nous attendions à ce que les renseignements recueillis relativement aux divulgations internes soient protégés conformément aux dispositions sur la confidentialité de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* et aux exigences en matière de gestion de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Ministère. Nous nous attendions à ce que ces exigences soient respectées pour les renseignements physiques (papier) et électroniques.
34. Les renseignements sur les dossiers de divulgation doivent être conservés dans des dossiers papier et dans deux applications de technologie de l'information différentes, soit GCDocs et Site-Secure. Le secteur d'activité de la divulgation interne tient aussi à jour des feuilles de calcul *Excel* pour faire le suivi des divulgations et des demandes de renseignements généraux qu'il reçoit au sujet du processus de divulgation interne.
35. Lors d'observations sur place et d'essais des applications de technologie de l'information, nous avons remarqué que les dossiers papier et électroniques dans GCDocs étaient protégés adéquatement, conformément aux exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Ministère. Les dossiers papier étaient conservés dans des armoires verrouillées approuvées par la Gendarmerie royale du Canada et situées dans une zone sécurisée, et des autorisations dans les applications de technologie de l'information étaient en place et appropriées pour les renseignements stockés dans GCDocs. Des risques importants associés à l'utilisation élargie de Site-Secure ont été ciblés.
36. D'après nos essais des applications de technologie de l'information pour deux dossiers de divulgation interne, il semble que le système Site-Secure contient actuellement très peu de renseignements relatifs aux enquêtes sur des divulgations internes. Cependant, nous avons relevé plusieurs risques opérationnels importants associés à l'utilisation élargie de ce système par le secteur d'activité de la divulgation interne, comme des atteintes à la vie privée, l'utilisation non autorisée, la perte de données et la divulgation inappropriée de renseignements. Toutes les observations et les recommandations découlant de la vérification qui se rapportent à Site-Secure sont abordées dans la *Vérification de la fonction d'enquête de sécurité ministérielle*.

Suivi du rendement et établissement de rapports

Les indicateurs de rendement existants n'étaient pas toujours respectés et certains n'ont pas encore été définis

37. Les indicateurs de rendement servent à aider la direction et les employés à respecter l'engagement du Ministère à l'égard de l'amélioration continue et de l'excellence du service.

2016-704 Vérification du processus de divulgation interne Rapport final

Nous nous attendions à ce que des indicateurs de rendement appropriés soient définis et utilisés, à ce que la direction tienne compte des résultats de rendement pour prendre des décisions éclairées.

38. Durant la période visée par la vérification, un indicateur de rendement avait été établi pour le secteur d'activité de la divulgation interne, soit d'effectuer 80 % des enquêtes sur des divulgations internes dans un délai de 90 jours. Cet indicateur était fondé sur le nombre de jours entre l'approbation du mandat d'enquête par l'agent supérieur (plan visant à aller de l'avant avec l'enquête) et l'approbation du rapport d'enquête définitif par celui-ci. D'après les renseignements fournis par la direction de SPAC, le secteur d'activité a eu de la difficulté à respecter cet indicateur de rendement; en effet, seulement 45 % des enquêtes ont été réalisées dans un délai de 90 jours au cours de l'exercice 2014-2015. Cependant, nous avons remarqué que le délai moyen dans les 3 dossiers composant l'échantillon que nous avons examiné était de 94 jours ouvrables, lequel délai allait de 81 à 107 jours. Cette moyenne indique qu'il n'y a pas d'écart important (c.-à-d. nombre de jours) entre l'indicateur établi et le rendement réel du secteur d'activité.
39. Les personnes interrogées ont affirmé que, par le passé, il avait été difficile de se conformer aux normes de service établies en raison d'un certain nombre de facteurs internes et externes ayant contribué à retarder le processus, comme les contraintes de ressourcement au sein de l'unité des enquêtes et l'attente des renseignements des employés et des intervenants ministériels touchés.
40. Nous avons constaté qu'il n'existait aucun indicateur de rendement pour évaluer le temps écoulé entre la réception de la divulgation par le secteur d'activité de la divulgation interne et l'examen et l'approbation de l'enquête préliminaire par l'agent supérieur (décision de mener une enquête officielle). Selon les résultats de notre examen des dossiers, nous avons établi qu'il fallait en moyenne 140 jours ouvrables pour effectuer cette étape de la procédure. De plus, aucun indicateur de rendement ne permettait de mesurer la rapidité avec laquelle les divulgateurs étaient informés du résultat de l'enquête. Selon notre évaluation, il s'écoule en moyenne 142 jours ouvrables entre l'approbation du rapport d'enquête définitif et le moment où le divulgateur est informé du résultat de l'enquête.
41. L'absence de renseignements sur le rendement aux étapes clés du processus d'enquête empêche le secteur d'activité de la divulgation interne d'évaluer l'efficacité globale et la rapidité de ses enquêtes, du début à la fin. En vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, on s'attend à ce que l'agent supérieur examine les divulgations de manière efficace et rapide. Si cette attente n'est pas respectée, les employés pourraient être réticents à faire des divulgations, ou des délais déraisonnables pourraient créer des préjudices à l'égard de l'auteur présumé d'un acte répréhensible.

Les indicateurs de rendement ont été révisés et sont en cours de mis en œuvre

42. On nous a informés que les indicateurs de rendement relatifs aux enquêtes ont été révisés récemment afin de mieux tenir compte de la complexité et des risques associés à la divulgation. En novembre 2016, alors que la phase d'examen de la présente vérification était conclue, le secteur d'activité de la divulgation interne était en cours de mettre en œuvre sa nouvelle stratégie de mesure du rendement.

2016-704 Vérification du processus de divulgation interne Rapport final

La Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles et les exigences du SCT en matière d'établissement de rapports n'ont pas toujours été respectées

43. L'établissement de rapports est l'un des principaux moyens qu'utilisent les ministères pour respecter leur engagement à l'égard de la valeur de la transparence de la fonction publique. Il permet également aux ministères de démontrer la conformité aux lois et aux politiques, permettant ainsi d'assurer une surveillance appropriée. Nous nous attendions à ce que le secteur d'activité de la divulgation interne respecte les exigences d'établissement de rapports énoncées dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* et établies par le SCT, et à ce que les renseignements déclarés soient complets, exacts et opportuns.

Enquêtes fondées en vertu de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles

44. Conformément à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, l'agent supérieur doit rapidement permettre l'accès du public aux renseignements sur les actes répréhensibles constatés. Le SCT exige que ces renseignements soient affichés sur le site du ministère dans les 60 jours suivant la conclusion de l'enquête, et dans les cas où le ministère n'est pas en mesure de le faire, il doit fournir une explication du retard. La *Loi* exige également que l'agent supérieur décrive l'acte répréhensible et les mesures correctives prises par le ministère lors de la publication de renseignements sur les enquêtes fondées.

45. Dans le cadre de notre vérification des dossiers, nous avons examiné une enquête fondée et avons constaté que les renseignements sur l'enquête avaient été publiés environ huit mois après la conclusion du rapport d'enquête. De plus, le site Web de SPAC ne contient aucun renseignement sur les mesures correctives prises par le Ministère.

46. Les processus internes, comme l'obligation de présenter les enquêtes internes au conseil de discipline du ministère (comité chargé d'examiner les mesures disciplinaires proposées et de formuler des commentaires sur celles-ci) et l'absence d'un processus officiel pour l'obtention de renseignements sur les mesures correctives auprès des Relations de travail et des gestionnaires touchés, ont contribué à ce que le secteur d'activité de la divulgation interne soit incapable de se conformer aux exigences d'établissement de rapports de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Demandes de renseignements généraux

47. Le SCT demande également aux ministères de signaler toute demande de renseignements généraux reçue relativement à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*; il définit les demandes de renseignements généraux comme des demandes concernant les procédures établies dans la *Loi* ou un éventuel acte répréhensible, et non les divulgations réelles.

48. Nous avons remarqué qu'il existe diverses voies pour la réception des demandes de renseignements généraux — en personne, par téléphone et par courriel. Pour nous assurer que toutes les demandes de renseignements sont reçues, traitées, consignées et déclarées convenablement au SCT, nous nous attendons à une certaine rigueur pour ce qui est de la stratégie adoptée pour effectuer le suivi des demandes.

2016-704 Vérification du processus de divulgation interne Rapport final

49. Dans le cadre de notre vérification des dossiers, nous avons examiné cinq des huit demandes de renseignements reçues durant la période visée par la vérification. Une des demandes de renseignements consignées ne contenait aucun dossier physique, ce qui a ramené notre échantillon de dossiers à quatre. Des quatre dossiers évalués, seulement deux correspondaient à la définition de demande de renseignements du SCT. Dans le cas des deux autres demandes de renseignements, les individus faisaient part d'allégations précises d'actes répréhensibles pour lesquelles les enquêteurs de la divulgation interne avaient réalisé une évaluation initiale des allégations ou ils avaient renvoyé l'affaire à une autre unité d'enquête interne.
50. En l'absence d'une stratégie claire pour effectuer le suivi des demandes de renseignements généraux et faciliter les contrôles de la qualité, il est difficile d'assurer l'exhaustivité et l'exactitude des renseignements déclarés au SCT. Compte tenu des conditions observées, le secteur d'activité de la divulgation interne a été incapable de s'acquitter de l'obligation du SCT en matière d'établissement de rapports.

CONCLUSION

51. Les fonctionnaires ont l'obligation de se manifester s'ils sont au courant d'un acte répréhensible grave qui a eu lieu ou qui est sur le point de se produire; cependant, la déclaration d'actes répréhensibles exige de la force morale et du courage. Les personnes qui déclarent un tel acte doivent être traitées avec respect et avoir confiance dans l'intégrité du processus. La façon dont les divulgateurs, les témoins et les auteurs présumés d'un acte répréhensible sont traités a des répercussions directes sur la crédibilité du processus d'enquête sur les divulgations internes de SPAC. En nous assurant que des contrôles solides sont en place, nous garantissons à la direction que les enquêtes sont menées de façon appropriée.
52. Dans l'ensemble, nous avons constaté que des contrôles de gestion étaient en place pour le processus de divulgation interne. Certaines lacunes ont été relevées sur le plan du contrôle en ce qui a trait aux processus et aux procédures, ainsi qu'au contrôle du rendement et à l'établissement de rapports sur le rendement. Des améliorations dans ces domaines permettront d'améliorer l'efficacité et la qualité du processus d'enquête sur les divulgations internes.
53. Nous avons constaté qu'une rigueur accrue et un examen plus approfondi par la direction des évaluations initiales des divulgations réalisées par les enquêteurs étaient nécessaires, afin de procurer à l'agent supérieur une plus grande assurance que les ressources de la divulgation interne sont utilisées de manière appropriée et efficace. De plus, le renforcement des contrôles, surtout en ce qui concerne la surveillance du rendement et la présentation de rapports aux intervenants, améliorera la qualité et l'exactitude du processus de divulgation interne.

RÉPONSE DE LA DIRECTION

La direction a eu l'occasion d'examiner le rapport et est d'accord avec les conclusions et les recommandations contenues dans celui-ci. Par ailleurs, elle a établi un plan d'action de gestion pour donner suite à ces recommandations.

RECOMMANDATIONS ET PLAN D'ACTION DE GESTION

Recommandation 1 : La sous-ministre adjointe de la Direction générale de la surveillance devrait établir des critères détaillés qui seront utilisés dans le cadre de l'évaluation initiale et afin de la déterminer si les divulgations reçues respectent le seuil pour une enquête en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

La sous-ministre adjointe de la Direction générale de la surveillance devrait également veiller à ce que les évaluations initiales des divulgations réalisées par les enquêteurs soient examinées de façon appropriée et approuvées avant le début d'une enquête préliminaire.

Plan d'action de gestion 1.1 : Les lignes directrices du SCT ainsi que les précédents du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada relativement à ce qui est considéré comme des « actes répréhensibles graves » et des « cas graves de mauvaise gestion » seront intégrés dans le manuel des procédures de divulgation interne.

Dans le cadre du processus d'assurance de la qualité mis en œuvre pour examiner les divulgations en premier lieu, une justification quant à la réalisation ou non d'une enquête devra être formulée en fonction des critères établis afin de veiller à ce que le seuil prévu par la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* soit respecté.

Le directeur reçoit un compte rendu complet à toutes les étapes d'une divulgation et d'une enquête. À son tour, le directeur fait un compte rendu à l'agent supérieur toutes les deux semaines.

Recommandation 2 : La sous-ministre adjointe de la Direction générale de la surveillance devrait élaborer et mettre en œuvre des activités officielles de contrôle de la qualité couvrant le cycle de vie complet du processus de divulgation interne.

Plan d'action de gestion 2.1 : Le cycle de vie des divulgations protégées est le suivant :

- a) Réception et évaluation (formulaire d'assurance de la qualité élaboré, tel qu'indiqué ci-dessus).
- b) Examen préliminaire, qui permet de déterminer la validité et la crédibilité des renseignements fournis par le divulgateur, et qui donne lieu à une recommandation à l'agent supérieur quant à la nécessité ou non d'une enquête complète. Un processus d'assurance de la qualité a été établi pour cette étape du processus de divulgation.
- c) Enquête et rapport d'enquête, qui sont soumis à un troisième processus d'assurance de la qualité.

2016-704 Vérification du processus de divulgation interne Rapport final

d) Exigences postérieures à l'enquête. Un formulaire d'assurance de la qualité a été élaboré pour cette quatrième étape.

Recommandation 3 : La sous-ministre adjointe de la Direction générale de la surveillance devrait : 1) mettre en œuvre des indicateurs de rendement appropriés; 2) établir et mettre en œuvre des contrôles visant à veiller à l'exactitude et à la rapidité des renseignements fournis aux intervenants.

Plan d'action de gestion 3.1 : Les normes de service ont récemment été modifiées et approuvées par la sous-ministre adjointe de la Direction générale de la surveillance.

La Direction des enquêtes spéciales et de la divulgation interne a établi un rapport exhaustif qui fait état de toutes les enquêtes et de leur état d'avancement. La priorité est accordée à la mise à jour et à l'exactitude de ce rapport.

Quant aux demandes de renseignements généraux, seulement les demandes de renseignements généraux tel que défini dans la lettre d'appel annuelle du Secrétariat du Conseil du Trésor seront incluses dans cette catégorie. La définition est la suivante:

« Demandes de renseignements généraux » se rapporte aux demandes de renseignements concernant des procédures établies sous la Loi ou d'éventuels actes répréhensibles, et non les divulgations réelles

Aussi, les demandes de renseignements généraux sont maintenant consignées dans un fichier en masse pour chaque exercice financier dans le grand livre de la Direction des enquêtes spéciales et de la divulgation interne.

À PROPOS DE LA VÉRIFICATION

Pouvoir

La présente mission a été lancée à la demande du Comité de vérification et d'évaluation en juin 2015 dans le cadre de la *Vérification horizontale du Cadre de responsabilisation de gestion des fonctions d'enquête de SPAC* afin de fournir une assurance globale concernant l'efficacité des contrôles de gestion et des pratiques d'enquête au sein du Ministère.

Objectif

Déterminer si des éléments précis du Cadre de responsabilisation de gestion sont en place et fonctionnent comme prévu pour soutenir le processus de divulgation interne.

Portée et approche

La vérification était axée sur les éléments du Cadre de responsabilisation de gestion qui sont considérés comme pertinents et importants dans le cadre du processus de divulgation interne, selon l'évaluation des risques. Plus précisément, elle visait à évaluer :

1. les processus et les procédures;
2. la gestion de l'information;
3. le suivi du rendement et l'établissement de rapports.

La période visée par la vérification s'échelonnait du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2016. Les enquêtes administratives officielles liées aux incidents de sécurité et les enquêtes spéciales menées par le secteur d'activité de la divulgation interne ont été exclues de la portée de la présente vérification.

Cette vérification a été effectuée conformément aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne* de l'Institut des vérificateurs internes.

Critères

Les critères utilisés pour évaluer le processus de divulgation interne étaient fondés sur une évaluation des risques et mettaient l'accent sur les éléments du Cadre de responsabilisation de gestion considérés comme pertinents et importants, car ils sont liés au rôle joué par le secteur d'activité de la divulgation interne afin de faciliter le déroulement des enquêtes sur des divulgations internes.

Plus précisément, cette évaluation portait sur :

1. Processus et procédures : Les processus et les procédures liées au processus de divulgation interne sont suffisants, pertinents et appliqués de façon uniforme afin d'assurer la conformité aux politiques et aux lois applicables.

2016-704 Vérification du processus de divulgation interne Rapport final

2. Gestion de l'information : Les dossiers de divulgation interne sont conservés conformément aux politiques et aux procédures de gestion de l'information applicables.
3. Suivi du rendement et établissement de rapports : Une approche de surveillance est en place afin de permettre au secteur d'activité de la divulgation interne d'évaluer le rendement par rapport aux résultats prévus, d'établir des rapports à cet égard et de rectifier le tir, au besoin.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification de cette mission ont eu lieu entre septembre et novembre 2016.

Équipe de vérification

La vérification a été effectuée par des membres du Bureau de la vérification et de l'évaluation, sous la supervision du directeur de la Direction de la vérification continue et des services consultatifs et sous la direction générale de la dirigeante principale de la vérification et de l'évaluation.

La vérification a été examinée par la fonction d'évaluation de la qualité du Bureau de la vérification et de l'évaluation.