



SÉNAT | SENATE
CANADA

**COMITÉ DU RÈGLEMENT, DE LA PROCÉDURE ET DES
DROITS DU PARLEMENT**

**RAPPORT SUR LE CAS DE PRIVILÈGE CONCERNANT LES
FUITES DU RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR
LES DÉPENSES DES SÉNATEURS**

Avril 2017

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction	1
II. La fuite du rapport du vérificateur général et la réponse du Sénat	1
A. L’audit du vérificateur général sur les dépenses du Sénat	1
B. Les fuites du rapport du vérificateur général	2
C. Délibérations relatives au cas de privilège (41 ^e et 42 ^e législatures)	3
D. Correspondance entre le Comité et le vérificateur général du Canada	3
III. Sommaire des témoignages	4
A. La sénatrice Hervieux-Payette	4
B. Le vérificateur général	5
C. Les services de sécurité du Sénat	8
D. <i>Code régissant l’éthique et les conflits d’intérêts des sénateurs</i>	12
IV. Le privilège parlementaire et l’expérience du Parlement avec les fuites de renseignements confidentiels ou protégés	14
A. Principes généraux du privilège parlementaire	14
B. L’expérience du Canada	16
1. Le Sénat	16
2. La Chambre des communes	17
a. Le rapport de mai 2007 du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes	18
V. Observations et Recommandations	19
A. Un type particulier de divulgation non autorisée	19
B. Sensibilisation et formation	20
C. Clarté du processus	21
D. Enquêtes de la Sécurité institutionnelle	22
E. Enquêtes des comités	22
F. Sanctions	23
VI. Questions reliées à la divulgation par le vérificateur général de renseignements confidentiels	24
A. Le mandat du vérificateur général du Canada relatif à l’audit des dépenses du Sénat et la <i>Loi sur le vérificateur général</i>	24
B. Commentaires concernant la conduite du vérificateur général	26
Annexe I : Renseignements diffusés par les médias provenant du rapport du vérificateur général avant son dépôt	27
Annexe II : Correspondance du et au vérificateur général	29
A. Lettre du vérificateur général au sujet de la confidentialité	29

B. Lettre de la présidente et du vice-président au vérificateur général en date du 7 décembre 2016	33
C. Lettre du vérificateur général à la présidente et au vice-président au en date du 2 février 2017	37
 Annexe III : Enquête administrative relative à une fuite d'information préparée pour le Bureau du vérificateur général	 45
 Annexe IV : La divulgation non autorisée de renseignements confidentiels ou protégés – des expériences internationales	 49
A. Royaume-Uni	49
B. Australie	50
1. Le Sénat	50
2. Chambre des représentants	50
C. Nouvelle-Zélande	51

RECOMMANDATIONS

PAGE 21 :

Le Comité recommande :

1. Que l'administration du Sénat conçoive, à l'intention des sénateurs, de leur personnel et des employés du Sénat, des programmes et du matériel de formation normalisés sur la gestion, la protection et la sécurité des documents confidentiels et autres renseignements.
2. Que les programmes et le matériel de formation mettent l'accent sur l'obligation ou le devoir de confidentialité et sur les conséquences d'un manquement à ce devoir.
3. Que les programmes et le matériel de formation mettent aussi l'accent sur les dommages à long terme – sur le travail, la réputation et l'intégrité du Sénat et des sénateurs – causés par les fuites motivées par le gain d'un avantage politique.

PAGES 21-22 :

Le Comité recommande :

1. Que le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration examine, conjointement avec l'administration du Sénat, l'ensemble des politiques et procédures concernant le traitement et la gestion des renseignements et les revise pour en assurer la clarté et la cohérence afin qu'elles soient mieux comprises.
2. Que le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration, dans le contexte de son examen de la *Politique sur la sécurité de l'information*, s'assure que la politique soit suffisamment cohérente et claire pour servir les objectifs de la protection de la confidentialité des documents sensibles et le traitement et la sécurité de ces documents, ou d'autres renseignements confidentiels, particulièrement dans le contexte des changements technologiques.
3. Que les définitions à l'Annexe I du *Règlement du Sénat* soient modifiées par adjonction, selon l'ordre alphabétique, de ce qui suit :

« Huis clos

Huis clos signifie en privé. Les comités peuvent se réunir à huis dans certaines circonstances, et les membres du public sont exclus de ces réunions. Les délibérations et les travaux liés aux réunions à huis clos sont confidentiels. Toute divulgation non autorisée de délibérations et de travaux à huis clos peut être considérée comme un outrage – une atteinte au privilège parlementaire. L'Annexe IV du Règlement contient la procédure relative à la divulgation non autorisée de rapports, délibérations ou documents confidentiels de comités. (*Huis clos*) ».

PAGE 22 :

Le Comité recommande :

- 1. Que le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration détermine comment le rôle de la Sécurité institutionnelle pourrait être modifié pour favoriser la tenue d'enquêtes.**

PAGE 24 :

Le Comité recommande :

- 1. Que le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration demande à l'administration de réviser les politiques relatives au personnel afin d'assurer qu'elles prévoient expressément que le non-respect de la confidentialité entraînera des mesures disciplinaires et des sanctions pouvant aller de la réprimande au congédiement. L'établissement de telles politiques est considéré comme un exercice légitime des droits de la direction dans le lieu de travail, que les employés soient assujettis à une convention collective ou à un contrat de travail.**
- 2. Que les sénateurs informent clairement leur personnel des sanctions qui seront infligées en cas d'atteinte à la confidentialité, et que des ressources soient conçues à cette fin au besoin.**
- 3. Que l'administration révise ses politiques et pratiques applicables aux tiers ayant accès à des documents confidentiels afin de s'assurer que ceux-ci comprennent bien les exigences relatives au traitement des renseignements confidentiels et que le Sénat ait le pouvoir de leur imposer des sanctions en cas d'atteinte à la confidentialité.**
- 4. Que le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration demande à l'administration d'établir un régime de sanctions pour les tiers précisant les circonstances justifiant des sanctions et la nature de celles-ci.**

PAGE 26 :

Le Comité recommande :

- 1. Que le Sénat établisse des procédures et des politiques précisant la portée que devraient avoir à l'avenir les audits du vérificateur général.**
- 2. Que le Sénat établisse des lignes directrices claires pour les accords de confidentialité qui pourraient être conclues à l'avenir entre les sénateurs et le vérificateur général et des fournisseurs externes, qui préciseront les exigences de confidentialité applicables aux fournisseurs externes.**
- 3. Que le Sénat prenne les dispositions nécessaires pour que le vérificateur général et les autres fournisseurs externes soient pleinement informés de la mesure et de la portée du privilège parlementaire avant qu'ils s'acquittent des tâches de leur contrat.**

LE CAS DE PRIVILÈGE CONCERNANT LES FUITES DU RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES DÉPENSES DES SÉNATEURS

I. Introduction

Le présent rapport porte sur une question grave : la fuite, ou divulgation non autorisée, d'un document de nature hautement délicate. Cette fuite constituait une atteinte au privilège parlementaire. Elle a nui à la réputation de certains sénateurs et a plongé l'ensemble du Sénat dans une situation très difficile.

Le document en question est le rapport du vérificateur général du Canada sur les dépenses des sénateurs (rapport du vérificateur général)¹. Le mandat du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement (le Comité) était de faire enquête sur les diverses fuites du rapport. Il a examiné les processus entourant la gestion des renseignements confidentiels contenus dans les rapports et d'autres documents. Il a recueilli les témoignages de nombreux témoins pour mieux comprendre les conséquences de la fuite pour le Sénat et les sénateurs. Il a été secondé dans sa tâche par des représentants du service de sécurité du Sénat et par le vérificateur général lui-même. Enfin, le Comité a délibéré sur la faisabilité d'une enquête visant à déterminer la source probable des fuites.

Le Comité conclut à regret qu'il serait maintenant difficile de déterminer qui est à l'origine de la divulgation non autorisée du rapport sans recourir à une vaste enquête qu'il n'a pas la capacité d'entreprendre et qui n'avancerait pas beaucoup l'intérêt public. Il souhaite néanmoins profiter de l'occasion pour formuler des observations et recommandations et tirer les enseignements qui s'imposent afin d'aider le Sénat à combler des lacunes importantes qui, à son avis, existent dans les domaines suivants :

- l'établissement des obligations qui incombent à quiconque détient des renseignements confidentiels, y compris les tiers, en vue du maintien de la confidentialité;
- la nécessité de veiller à ce que chacun soit informé de ces obligations;
- la protection des documents confidentiels;
- la conduite d'enquêtes dans les cas d'atteinte à la confidentialité;
- l'imposition de sanctions aux auteurs de de telles atteintes.

II. La fuite du rapport du vérificateur général et la réponse du Sénat

A. L'audit du vérificateur général sur les dépenses du Sénat

Le 6 juin 2013, l'honorable sénatrice Marjory LeBreton, alors leader du gouvernement au Sénat, propose la motion ci-après, appuyée par l'honorable sénateur Claude Carignan :

Que le Sénat invite le vérificateur général du Canada à procéder à une vérification intégrée des dépenses du Sénat, les dépenses des sénateurs y comprises.

¹ Vérificateur général du Canada, [Rapport du vérificateur général du Canada : Les dépenses des sénateurs](#), juin 2015.

Après débat, la motion est [adoptée](#) avec dissidence.

Le jeudi 4 juin 2015, le vérificateur général du Canada, Michael Ferguson, remet au Président du Sénat le [Rapport de juin 2015 du vérificateur général du Canada au Sénat du Canada – Les dépenses des sénateurs](#), qui vient couronner l’audit exhaustif des dépenses du Sénat et des sénateurs. Le Président [dépose](#) le rapport au Sénat à la séance suivante, le mardi 9 juin 2015, à 14 h 05 (le rapport devient alors le document parlementaire n° 2/41-1243S).

B. Les fuites du rapport du vérificateur général

Or il se trouve qu’avant d’être déposé et publié, le rapport d’audit, ou des extraits de celui-ci, a été divulgué aux médias sans autorisation. Les fuites ont entraîné la dissémination par les médias d’allégations accablantes, dont beaucoup étaient erronées ou simplement fausses. Certaines des fuites sont survenues longtemps avant le dépôt du rapport au Sénat. En outre, au moins certains sénateurs connaissaient une partie du contenu du rapport avant qu’il n’arrive au Sénat.

Les fuites sont devenues de plus en plus fréquentes, culminant en intensité le jour du dépôt. Elles ont donné lieu à une situation difficile pour le Sénat et les sénateurs concernés, étant donné les nombreuses hypothèses sur la tenue d’enquêtes policières. Plusieurs sénateurs n’étaient pas en mesure de nier ou de réfuter les graves allégations à leur sujet en raison de l’accord de confidentialité que le vérificateur général avait demandé de signer à tous les sénateurs.

Aux termes de cet accord, de nombreux sénateurs ont consenti à communiquer au vérificateur général une quantité considérable de renseignements personnels concernant leurs dépenses et la manière dont celles-ci se rapportaient à leurs fonctions parlementaires, et ont accepté de ne pas rendre publics les renseignements relatifs à leurs dépenses ou à l’audit de leurs dépenses. Dans les faits, les sénateurs ont renoncé à un précieux privilège conféré à tous les parlementaires par la Constitution du Canada, en vertu duquel ils peuvent exercer leurs fonctions parlementaires sans entrave indue. L’accord imposait au vérificateur général l’obligation réciproque de ne divulguer aucune des données de l’audit tant que son rapport n’aurait pas été publié par le Sénat.

Pire encore que d’avoir dû renoncer à un privilège enchâssé dans la Constitution, les sénateurs ont été placés dans une situation intenable, où ils étaient incapables de nier ou de réfuter les allégations circulant dans les médias au sujet de leurs dossiers parce qu’ils avaient signé un accord de confidentialité.

À la réunion du Comité du 16 juin 2015, la sénatrice Hervieux-Payette a produit de nombreux articles de presse pour montrer la portée de la fuite. Un nombre important d’agences de nouvelles étaient déjà au courant de certains éléments du rapport du vérificateur général avant son dépôt au Sénat. L’Annexe I du présent rapport fournit des exemples de rapports dans les médias concernant le contenu du rapport du vérificateur général.

Il existe un élément important lié au contexte : lorsque la fuite est survenue, le Sénat était en train de procéder à l’examen et à l’affermissement de ses politiques de gestion financière. La tâche du Sénat a été d’autant plus difficile que les hypothèses propagées dans les médias et les demandes

des journalistes se conjuguèrent à l'indignation publique. Cela a nui au processus d'examen et de réforme des pratiques de gestion financière du Sénat.

Quant aux sénateurs dont le nom a fait l'objet de fuites prématurées aux médias, ou dont le cas a été exagéré par les médias, leur crédibilité comme législateurs a été compromise. Comme l'ont indiqué des témoins, les législateurs doivent être crédibles pour détenir la confiance du public lorsqu'ils exercent leurs fonctions parlementaires. Pour ainsi dire, leur crédibilité est leur plus important atout professionnel. Lorsqu'on porte atteinte à la crédibilité d'un législateur, on met en péril sa capacité d'établir un lien avec le public, à le sensibiliser et à l'informer au sujet des grandes questions de politique publique. Ultimement, le processus démocratique est lui aussi mis en péril.

C. Délibérations relatives au cas de privilège (41^e et 42^e législatures)

Le 9 juin 2015, le Président du Sénat rend sa [décision](#) sur une question de privilège soulevée par l'honorable sénatrice Céline Hervieux-Payette (maintenant à la retraite) concernant la divulgation non autorisée du rapport du vérificateur général sur l'audit des dépenses des sénateurs avant son dépôt, le 9 juin 2015. Le Président juge la question de privilège fondée à première vue. La motion ci-après est ensuite [adoptée](#) par le Sénat :

Que ce cas de privilège, qui concerne les fuites du rapport du vérificateur général sur son audit du Sénat, soit renvoyé au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement pour qu'une enquête indépendante soit ordonnée et un rapport rendu public dans les meilleurs délais.

Le Comité amorce l'étude du cas de privilège à sa réunion du 16 juin 2015, lors de laquelle il entend le témoignage de la sénatrice Hervieux-Payette. Il est alors question de l'établissement possible d'un rapport provisoire étant donné la dissolution prochaine du Parlement. Ultimement, aucun rapport provisoire n'est établi en raison de la dissolution du Parlement pour la tenue des élections générales.

La question de privilège est soulevée à nouveau à la 42^e législature. Le 26 janvier 2016, le Président déclare dans sa décision qu'elle est fondée à première vue. Le 9 mars 2016, le Sénat adopte une [motion](#) portant renvoi du cas de privilège au Comité. Ce dernier en reprend l'étude le 12 avril 2016.

D. Correspondance entre le Comité et le vérificateur général du Canada

Afin de faciliter son enquête sur la fuite du rapport du vérificateur général, le Comité a donné instruction à son greffier (M. Charles Robert, qui est maintenant aussi le greffier du Sénat) d'écrire au vérificateur général. Dans sa lettre du 13 juillet 2015 M. Robert a demandé des renseignements sur plusieurs points, notamment :

- la gestion par le Bureau du vérificateur général des renseignements relatifs à l'audit pendant le déroulement de celui-ci;
- les règles et politiques régissant la communication des renseignements, en particulier ceux de nature privée ou confidentielle;

- le nombre d'exemplaires du rapport sur les dépenses des sénateurs ayant été distribués le 4 juin 2015 et l'identité des destinataires;
- le nombre d'exemplaires du rapport ayant été distribués avant le 9 juin 2015 (en plus de ceux distribués le 4 juin 2015) et l'identité des destinataires;
- les mécanismes en place pour protéger les renseignements personnels et la confidentialité lors des investigations relatives à l'audit et l'établissement des projets de rapport;
- la suite donnée par le Bureau du vérificateur général aux préoccupations soulevées dans le rapport de 2007 du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes;
- l'historique des communications transmises par le Bureau du vérificateur général relativement au rapport sur les dépenses des sénateurs;
- les mesures prévues en cas de manquement aux règles ou aux politiques régissant la communication de renseignements de nature privée ou confidentielle;
- la manière dont ces règles et politiques relatives à la confidentialité, à la protection des renseignements personnels et aux divulgations non autorisées se reflètent dans les conditions d'emploi et la formation offerte aux employés contractuels.

Le 13 août 2015, le vérificateur général a répondu au greffier que son bureau était en train de rassembler les renseignements demandés lorsque le Parlement a été dissous.

Le 23 mars 2016, le greffier du Comité a rédigé une deuxième lettre dans laquelle il réitérait les questions contenues dans la lettre du 13 juillet 2015.

Le 6 avril 2016, le vérificateur général a répondu au greffier en lui envoyant à son tour une lettre étayée par de la documentation. Il a présenté le sommaire de ses réponses écrites lors de sa comparution comme témoin devant le Comité le 17 mai 2016. Ses réponses écrites et son témoignage sont résumés dans la section « Témoignages » du présent rapport.

III. Sommaire des témoignages

A. La sénatrice Hervieux-Payette

La sénatrice Hervieux-Payette a souligné lors de sa seconde comparution devant le Comité que celui-ci devrait regarder en avant. Il devrait s'efforcer avant tout de formuler des recommandations qui déboucheront sur des politiques spécifiques et des sanctions dans les cas futurs d'atteinte au privilège parlementaire où des documents confidentiels ont été divulgués – en particulier des documents qui, comme le rapport qui nous intéresse, contiennent des renseignements personnels sensibles. Regarder en arrière pour essayer de trouver les coupables, ou la source de la fuite, ne serait probablement pas utile et pourrait même nuire aux objectifs du Comité.

La sénatrice Hervieux-Payette a affirmé que la fuite avait été dommageable pour l'institution du Sénat dans son ensemble ainsi que pour la réputation des sénateurs concernés. L'incident a mis au jour des lacunes dans le traitement des renseignements confidentiels. Il a aussi révélé des faiblesses dans la procédure en place pour gérer les renseignements rendus publics suite à la fuite. En effet, les sénateurs ont été incapables de réagir à l'information nuisible circulant à leur

sujet et qui était souvent fausse ou exagérée. L'extrait ci-après du témoignage de la sénatrice Hervieux-Payette illustre ses inquiétudes :

Je viens de lire le rapport dans les médias, comme tout le monde ici, sauf qu'après un rapport, il y avait un autre rapport, et un autre.

C'était comme un château de cartes. On n'en finissait plus, et nous restions dans le noir pendant tout ce temps-là. Si nous avions tous reçu le rapport le lendemain matin, cela aurait minimisé les dommages, mais dans ce cas-ci, les gens voyaient leur nom exposé sur la place publique alors qu'ils n'avaient vu aucun document officiel qui les concernait. C'est tout à fait inacceptable. Nous avons supposément un processus impeccable, nous avons pris toutes sortes de précautions, et je ne parle pas de la période qui a précédé la production du rapport, mais du moment où le rapport a été produit. Je n'étais d'ailleurs pas d'accord pour que le premier ministre en reçoive une copie. Le Sénat ne relève pas du premier ministre, je regrette. C'était une erreur au sein de tout le processus.

Elle souhaite également que le Comité concentre ses efforts sur l'établissement des sanctions à imposer en cas de divulgation non autorisée de renseignements confidentiels. Elle suggère d'adapter les sanctions en fonction de la gravité de la fuite ou du niveau de sensibilité des renseignements.

B. Le vérificateur général

Le vérificateur général a comparu devant le Comité le 17 mai 2016. Il a relaté dans son témoignage les principaux événements à compter du moment où il a été engagé par le Sénat pour mener l'audit. L'une de ses premières démarches a été de demander aux sénateurs de signer un accord de confidentialité. Il s'agissait d'un accord type, qui stipulait qu'il était interdit aux sénateurs de divulguer des renseignements concernant l'audit de leurs dépenses et l'audit dans l'ensemble. Le vérificateur général s'est engagé, pour sa part, à un accord réciproque par lequel il s'engageait à ne divulguer aucun renseignement concernant l'audit tant que son rapport n'aurait pas été publié par le Sénat. L'accord type est reproduit à l'Annexe II du présent rapport. Nous reviendrons sur l'importance de l'accord et sur ses conséquences pour les sénateurs qui ont honoré leur devoir de confidentialité, à leur détriment, pendant que le vérificateur général trahissait son engagement réciproque.

Le vérificateur général a présenté au Comité le sommaire des mesures mises en œuvre par son bureau pour gérer les renseignements pendant le processus d'audit. Ces mesures comprennent :

- **la prestation de formation additionnelle sur la sécurité, la protection des renseignements personnels et la confidentialité** : notamment des séances soulignant la nécessité de respecter les particularités et les susceptibilités du Sénat et des sénateurs;
- **le transfert sécurisé des fichiers électroniques** : l'utilisation d'un outil de transfert sécurisé limitant l'accès des renseignements concernant chaque sénateur au membre du personnel du Bureau du vérificateur général (BVG) affecté à son dossier. Un système de codage numérique a été employé pour identifier les dossiers au lieu des noms des sénateurs;

- **la gestion des dossiers physiques** : les documents imprimés reçus des sénateurs étaient conservés dans les locaux de l'édifice Chambers assignés au BVG. L'emplacement physique de chaque dossier était consigné dans un fichier Excel conservé dans un répertoire électronique sécurisé auquel seuls avaient accès les agents désignés des services à la clientèle de l'équipe de gestion de l'information du BVG;
- **l'amélioration des locaux sécurisés** : le BVG a investi des fonds pour rendre les locaux qui lui ont été assignés dans l'édifice Chambers conformes à ses exigences en matière de sécurité, notamment par l'installation de détecteurs de mouvement et d'alarmes;
- **le retour des dossiers à l'administration du Sénat** : à la fin de l'audit, les dossiers originaux du Sénat ont été remis à l'administration du Sénat conformément aux exigences de cette dernière;
- **la restriction de l'accès avant la publication** : le contrôle de l'accès a été resserré durant la période précédant la publication. Un nombre limité d'employés avaient accès aux fichiers électroniques du rapport et l'accès au contenu du rapport était systématiquement consigné;
- **les préparatifs en prévision du dépôt** : les exemplaires du rapport final ont été reçus de l'imprimeur le 3 juin 2015 et entreposés en lieu sûr dans les locaux du BVG. Le même jour, des exemplaires ont été distribués à l'avance à 11 employés du BVG chargés d'effectuer les préparatifs en vue du dépôt. Le 4 juin 2015, vers 11 h 50, 12 exemplaires du rapport final ont été remis en main propre à M. Jules Pleau du Bureau du Président du Sénat. Le 9 juin 2015, vers 10 h 30, le BVG a remis en main propre 250 exemplaires à M^{me} Loren Cicchini du Bureau du Président du Sénat.

Le vérificateur général a retracé l'historique des communications échangées par lui et son personnel au sujet du rapport. La période qui intéresse le Comité débute après janvier 2015 :

- le 21 janvier et les 10 et 23 avril 2015, des lettres sont envoyées au Président du Sénat (elles sont décrites comme étant des « lettres de réponse », mais on n'indique pas ce à quoi elles répondent);
- de février à mars 2015, les conclusions préliminaires de l'audit sont communiquées à certains sénateurs;
- en avril 2015, le BVG remet les conclusions définitives de l'audit aux sénateurs qui seront nommés dans le rapport final;
- les 25 avril, 3 mai et 8 juin, des réunions ont lieu avec le Président et les deux leaders au Sénat;
- tout au long du processus d'audit, des réunions hebdomadaires sont organisées avec l'administration du Sénat afin de recueillir des renseignements sur des dossiers en particulier.

Le vérificateur général a déclaré au Comité que, le 29 mai 2015, il avait engagé un enquêteur externe pour enquêter relativement à une atteinte à la confidentialité qui serait survenue au sein de son bureau environ une semaine avant le dépôt de son rapport au Sénat. Dans un rapport sommaire daté du 1^{er} août 2015, le cabinet de consultation en sécurité a conclu qu'il n'existait aucune preuve que le personnel du Bureau du vérificateur général était à l'origine des fuites (Annexe III).

Le vérificateur général a également retracé l'historique des entrevues qu'il a données aux médias avant la publication du rapport. Les dates pertinentes dans le cadre de l'examen du Comité sont les suivantes :

- **Le 26 mai 2015** : Le vérificateur général donne plusieurs entrevues concernant les dépenses de son bureau. Lors de ces entrevues, on lui demande de fournir des détails sur l'audit des dépenses des sénateurs, dont il est déjà question dans les médias. Il répond en indiquant le nombre approximatif de cas traités dans le rapport (30) et le nombre de cas devant faire l'objet d'une enquête criminelle (10). Il déclarera plus tard au Comité qu'il a divulgué ces renseignements à seule fin de rectifier les chiffres exagérés rapportés dans les médias;
- **Entre le 27 mai et le 9 juin** : Le vérificateur général affirme n'avoir donné aucune entrevue durant cette période;
- **Le 5 juin 2015** : Après que le Sénat a annoncé publiquement que le rapport a été remis au Président le 4 juin 2015 et qu'il sera déposé le 9 juin 2015, le BVG publie sur son site Web un bulletin d'information à l'intention des médias contenant les mêmes renseignements;
- **Le 9 juin 2015** : Après avoir reçu confirmation du dépôt du rapport par le Président, le BVG publie sur son site Web le rapport ainsi qu'une déclaration de presse et une vidéo du vérificateur général prononçant la déclaration.

Le Comité a demandé au vérificateur général de commenter, dans le contexte des fuites de son rapport, la perte ou la disparition de clés USB dont parlaient les médias. En particulier, le Comité lui a demandé si, parmi les 120 clés USB en question, certaines auraient pu contenir des renseignements fournis par les bureaux de sénateurs relativement à l'audit. Le vérificateur général a répondu qu'aucune des 120 clés USB dont les médias avaient annoncé la perte ou la disparition n'avait été utilisée dans le cadre de l'audit du Sénat. Il a toutefois fait mention d'une autre clé USB ayant également disparu, mais dont les médias n'ont pas parlé. Après la médiatisation de l'incident des 120 clés disparues ou perdues, son bureau a mis en place des procédures afin de contrôler les clés USB ayant servi à l'audit, et c'est durant ce contrôle qu'ils se sont aperçus qu'ils « [avaient] perdu la trace d'une clé USB entièrement chiffrée qui [avait] servi pendant l'audit² ».

Des préoccupations ont par ailleurs été soulevées lors du témoignage du vérificateur général quant à la rétention de documents concernant des sénateurs, qui avaient été fournis au BVG pour faciliter l'audit. Le vérificateur général a soutenu que, conformément à son système de gestion des dossiers et aux normes professionnelles auxquelles il souscrivait, son bureau était tenu de conserver les renseignements servant à appuyer une opinion ou des conclusions de vérification « pendant une période de 15 ans ». Il a toutefois affirmé que les renseignements ne servant pas à appuyer ses opinions et conclusions et tous les documents originaux qui ne lui étaient plus utiles avaient été retournés. Il a par ailleurs précisé que les renseignements et les documents qu'il conservait faisaient l'objet de mesures de sécurité.

Par la suite, le Sénat a adopté une motion ordonnant que les documents soient retournés intacts et complets à chaque sénateur. En voici le texte :

² Délibérations du Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, fascicule n° 2, 17 mai 2016.

Que tous les documents, informations, articles et rapports remis au vérificateur général du Canada, par chacun des sénateurs qui a été l'objet de la vérification approfondie effectuée par le vérificateur général, suite au dépôt de la motion adoptée par le Sénat du Canada le 6 juin 2013, soient retournés intacts et complets à chaque sénateur respectif, incluant toutes les copies réalisées, dans les 30 jours suivant l'adoption de cette motion³.

Suite à la décision du Sénat ordonnant le retour de documents, le vérificateur général a envoyé au greffier du Sénat une lettre dans laquelle il a indiqué avoir l'intention de retourner la plupart des documents des sénateurs dans les 30 jours⁴.

C. Les services de sécurité du Sénat

Le 31 mai 2016, M. Gilles Duguay, directeur général des Services de la cité parlementaire au moment de sa comparution, et M. Mike McDonald, directeur de la Sécurité institutionnelle, ont comparu devant le Comité. M. Duguay a décrit sommairement le processus de distribution et de gestion des documents confidentiels devant être respecté dans le cas des projets de rapport de comité envoyés aux sénateurs et à leur personnel. La clé, selon lui, est de limiter le nombre d'exemplaires distribués, de les numérotter et de les placer dans deux enveloppes scellées. De plus, chaque personne devrait accuser réception de son exemplaire. Si le document est envoyé électroniquement, l'accès au fichier devrait idéalement être limité aux sénateurs et, en cas de besoin, à leur personnel. Si le personnel y a accès, le document devrait être crypté et protégé par mot de passe.

M. McDonald a parlé de la procédure que le Sénat a lui-même établie pour le traitement des rapports confidentiels de comité. Elle est décrite au passage ci-après du rapport du Comité des privilèges, du Règlement et de la procédure (l'ancien nom du Comité du Règlement) en date du [13 avril 2000](#), que le Sénat a adopté le 27 juin 2000, et qui est également discuté en plus de détail plus tard dans le présent rapport :

30. Votre comité est d'avis que tous les comités du Sénat devraient se doter d'une politique et d'une procédure nouvelles pour protéger le caractère confidentiel des projets de rapports et des délibérations tenues à huis clos. À cet égard, nous recommandons de prendre sérieusement en considération les mesures suivantes :

- a) que tous les projets de rapports et autres documents confidentiels soient numérotés individuellement, le numéro figurant sur chaque page du document;
- b) que chaque rapport ou document confidentiel numéroté devrait être confié à une seule personne, toujours la même, et le nom de cette personne devrait être soigneusement noté;
- c) que si des sénateurs doivent recevoir des projets de rapports ou d'autres documents confidentiels avant une séance, ou s'ils doivent les emporter avec eux à la fin de la séance, ils doivent être tenus de signer. Certains documents, comme les transcriptions de séances à huis clos, ne devraient pouvoir être consultés qu'au bureau du greffier du comité et avec le consentement du président;

³ *Journaux du Sénat*, [5 octobre 2016](#).

⁴ Sont incluses à l'Annexe II de ce rapport copies de lettres reçues du et envoyées au vérificateur général.

d) que les noms de toutes les personnes présentes lors d'une séance à huis clos où l'on discute du projet d'un rapport – y compris les adjoints, les attachés de recherche, les interprètes et les sténographes – doivent être inscrits, de préférence dans le compte rendu officiel; et

e) que les présidents de comité doivent s'assurer que tous les sénateurs et le personnel sont informés du caractère confidentiel des documents et des délibérations à huis clos, l'importance de les protéger et des conséquences d'une divulgation de renseignements confidentiels.

M. Duguay a souligné que la connaissance de la procédure et la sensibilisation sont des éléments essentiels, peu importe le processus conçu pour protéger les documents. En ce qui concerne les documents produits ou reçus par les comités, bien qu'il soit du ressort de chaque comité de déterminer la manière dont il gère les documents confidentiels, M. Duguay a indiqué que son service pouvait fournir son assistance ou faire des recommandations relativement au traitement de ces documents. Lui et ses collègues peuvent offrir leur soutien aux greffiers ou à d'autres membres du personnel des comités pour mettre en place un processus ou une procédure afin de mieux protéger les documents. Ultimement, a-t-il précisé, c'est toutefois aux comités qu'il revient d'évaluer le niveau de sécurité requis et de faire appel aux services de la Sécurité institutionnelle.

M. McDonald a mentionné une politique élaborée par son service (la Direction de la sécurité institutionnelle), la *Politique sur la sécurité de l'information*, qui est en place depuis 2005. Cette politique énonce des consignes générales sur la manière de sécuriser et de protéger les documents. La Direction des services d'information, qui est responsable de toutes les questions se rapportant à la gestion des renseignements, a procédé à la mise à jour de la politique en consultation avec M. Duguay et son personnel. Ceux-ci ont conseillé la Direction notamment en matière de sécurité, en particulier en ce qui concerne le marquage, la distribution et de la protection des renseignements. Les témoins ont indiqué que la version mise à jour de la politique serait bientôt fournie au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration (CIBA) pour révision.

M. Duguay a par ailleurs soutenu qu'au lieu de laisser chaque comité établir ses propres règles pour la gestion des documents, il faudrait prévoir un ensemble de règles explicites et uniformes pour tous les comités.

Une autre idée puisée dans les témoignages de M. Duguay et M. McDonald consiste à réviser le guide à l'intention des présidents de comité pour y inclure des instructions adéquates sur la manière de traiter les documents et d'évaluer le niveau de sécurité. Ainsi, ces instructions pourront être efficacement communiquées aux autres membres du comité, de même que les conséquences graves et les torts que peut entraîner la fuite d'un document confidentiel et les sanctions prévues en cas de divulgation non autorisée de tels documents. Idéalement, les règles relatives à la confidentialité devraient être rappelées aux participants chaque fois qu'un comité commence à délibérer à huis clos.

Pour ce qui est de la diffusion de ces règles et consignes au sein du personnel, M. McDonald a dit que son groupe offrait des séances de sensibilisation à la sécurité à tous les employés ainsi

que des séances d'orientation aux nouveaux employés afin de les mettre au courant des politiques et des pratiques relatives à la protection des renseignements. M. Duguay a pour sa part indiqué que la tâche de sensibiliser le personnel à l'importance de la confidentialité en général revenait non pas à son groupe, mais à chaque sénateur.

Autre initiative possible, la Direction de la sécurité institutionnelle pourrait concevoir du matériel de formation à l'intention des sénateurs et de leur personnel. Maintenant que le Sénat dispose des renforts du Service de protection parlementaire, la Direction de la sécurité institutionnelle pourrait axer ses efforts sur la prévention et la sensibilisation. M. Duguay a dit que M. McDonald allait lancer un tel projet.

L'un des sujets qui préoccupent le Comité est la mise en application des procédures relatives à la gestion des documents, en particulier les documents confidentiels, ce qui comprend les modalités d'enquête en cas de fuite. À titre d'exemple, M. Duguay a signalé qu'en neuf ans, une seule fuite avait fait l'objet d'une enquête malgré les cas de divulgation non autorisée de rapports confidentiels ou de projets de rapport de comité survenus pendant cette période.

Aucune des deux organisations n'a le pouvoir d'amorcer une vérification visant à déterminer si les sénateurs, leur personnel et le personnel de l'administration du Sénat respectent les politiques sur la gestion des documents. M. Duguay, en particulier, a demandé qu'une telle vérification soit effectuée compte tenu de la gravité des inquiétudes exprimées par les membres du Comité.

Le Comité a également étudié la question des sanctions à imposer aux auteurs de divulgations non autorisées au sein de l'administration du Sénat. M. Duguay a indiqué que l'administration n'avait jamais été confrontée à une telle situation et qu'il ignorait donc en quoi consisteraient au juste les sanctions. Or tous les employés sont assujettis soit à une convention collective soit à des conditions d'emploi dans le cas des employés non syndiqués. Des mesures disciplinaires pourraient être exercées à l'encontre d'un employé qui n'a pas respecté la confidentialité au motif qu'il a contrevenu de ce fait aux conditions de son contrat d'emploi. Les mesures disciplinaires pourraient prendre la forme d'une réprimande, d'une suspension ou, ultimement, d'un congédiement, en fonction de la gravité de l'acte reproché.

Après son témoignage devant le Comité, M. Duguay a envoyé une lettre au greffier du Comité dans laquelle il répondait à plusieurs questions des sénateurs.

Politique sur la sécurité de l'information

Tous les renseignements relevant du ressort administratif du CIBA ou se trouvant dans la compétence ou contrôle de l'administration du Sénat sont assujettis à la *Politique sur la sécurité de l'information* du Sénat. Les employés, fournisseurs et sous-traitants du Sénat sont tenus, aux termes de cette politique, de traiter les renseignements comme étant protégés et confidentiels et de faire preuve de diligence dans leur gestion et conservation.

Les informations à accès restreint font l'objet d'une classification selon la nature et le niveau de dommages que leur divulgation pourrait entraîner : « secrète » lorsqu'une atteinte à son intégrité risque de porter un préjudice aux intérêts du Sénat; « corporative confidentielle » lorsqu'une

atteinte à son intégrité risque de porter préjudice aux intérêts du Sénat; ou « protégée » lorsqu'une atteinte à son intégrité risque de porter préjudice à des intérêts autres que ceux du Sénat⁵. Bien que la politique ne s'applique pas aux renseignements relevant des sénateurs, ces derniers peuvent choisir d'y souscrire.

Audit des dépenses du Sénat

Les documents relatifs à l'audit des dépenses du Sénat, y compris les documents papier reçus des sénateurs, étaient conservés à l'édifice Chambers. Malgré que les services de sécurité du Parlement ne patrouillent pas dans cet édifice, le Sénat a pris des mesures pour contrôler l'accès aux lieux : cryptage électronique, consignes pour la consultation des documents confidentiels, codes numériques pour identifier les sénateurs, armoires verrouillées à accès limité, etc. À la fin de l'audit, tous les documents originaux utilisés par le vérificateur général et appartenant à des sénateurs ou à l'administration ont été retournés au Sénat. Le vérificateur général a conservé des copies des documents lui appartenant conformément à la politique de son bureau de conserver pendant 15 ans les renseignements ayant servi à l'audit.

Accord de confidentialité et attestation de sécurité

Tous les employés éventuels du Sénat – soit de l'administration soit d'un sénateur – doivent signer un accord de confidentialité en plus de leur contrat d'emploi. Les fournisseurs externes et les bénévoles doivent aussi signer un accord de confidentialité. Dans tous les cas, les accords sont semblables. Celui convenu entre le sénateur et son personnel prévoit expressément que tout renseignement confidentiel dont prend connaissance l'employé doit être traité pour toujours de manière confidentielle. L'accord précise notamment ceci :

- L'intégrité de l'institution étant primordiale, la divulgation de renseignements confidentiels est réputée être une atteinte au privilège et tout contrevenant s'expose aux mesures que le Sénat peut juger utiles.

Les employés du Sénat doivent également lire et accepter *l'Énoncé des valeurs et d'éthique de l'Administration du Sénat* et le *Code de conduite de l'Administration du Sénat*. Ce dernier énonce les principes et règles de conduite devant guider les employés dans l'accomplissement de leurs fonctions et prévoit diverses obligations, notamment celles de protéger la vie privée et les renseignements personnels, d'exercer son jugement de façon éthique, de respecter la confidentialité et de faire preuve de loyauté envers l'institution.

Formation

Employés de l'administration du Sénat

Les employés de l'administration du Sénat sont tenus de suivre un cours sur la sécurité de l'information pour se familiariser aux technologies de l'information et aux enjeux de sécurité dans le contexte de la gestion des renseignements. L'ampleur de la formation offerte varie d'une direction à l'autre. Les membres du personnel de la Direction des comités, en particulier les greffiers de comité, sont les mieux renseignés sur les protocoles et la procédure visant à protéger

⁵ Sénat, *Politique sur la sécurité de l'information*, adoptée par le CIBA le 4 avril 2005, article 7.

la confidentialité des documents, notamment les rapports, et à en empêcher la divulgation prématurée. Les greffiers de comité suivent de près les consignes et la procédure énoncées dans le rapport d'avril 2000 du Comité du Règlement. On insiste beaucoup sur l'importance de cette procédure; il en est d'ailleurs question dans l'examen administré aux candidats aux postes de greffier à la procédure.

L'évolution des technologies a rendu partiellement désuète la procédure décrite dans le rapport du Comité du Règlement. La Direction des comités a donc établi des processus pour protéger par mot de passe les projets de rapport confidentiels et pour distribuer à l'avance des exemplaires des projets de rapport frappés d'embargo, en particulier à la Tribune de la presse. Des tampons et étiquettes comportant la mention « Confidentiel » et des documents de suivi sont également utilisés.

Dans son témoignage, M. Duguay a toutefois commenté l'insuffisance de la formation offerte aux employés relevant directement de l'Administration du Sénat sur l'importance de la confidentialité et les consignes à respecter. Cette situation est inquiétante.

Employés des bureaux de sénateur

L'administration du Sénat organise périodiquement des séances d'orientation pour les nouveaux employés qui travaillent aux bureaux de sénateur et de même que ceux qui travaillent à l'administration. Toutefois, ces séances ne donnent qu'un aperçu des ressources offertes aux nouveaux employés; les questions de la confidentialité et de la gestion des renseignements sensibles n'y sont pas abordées. Aucune formation n'est donc offerte sur ces sujets.

Sénateurs

L'administration du Sénat n'a pas de programme normalisé pour former les sénateurs relativement à la gestion des renseignements confidentiels. Dans les comités, ce sont les membres qui décident eux-mêmes comment les documents et renseignements sont protégés et distribués. Ils sont conseillés par leur greffier sur la manière de gérer les documents sensibles, en particulier les projets de rapport.

Non-respect et sanctions

Comme nous l'avons déjà indiqué, les devoirs de confidentialité et de loyauté qui incombent aux employés font partie de leurs conditions d'emploi. La divulgation non autorisée de renseignements peut entraîner des conséquences disciplinaires pouvant aller jusqu'au congédiement. Bien que plusieurs fuites soient survenues dans les dix dernières années, aucun employé n'a été reconnu coupable d'inconduite.

D. Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs

L'un des défis du Comité est de trouver des modèles dont il pourrait s'inspirer en vue de formuler des recommandations. Il a demandé au sénateur Serge Joyal, C.P., vice-président de

l'Autorité intersessionnelle chargée de l'éthique et des conflits d'intérêts des sénateurs⁶, s'il croyait que certaines des mesures prises par le Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs (Comité sur l'éthique) lorsqu'il y a infraction au *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* (Code) pouvaient s'appliquer également aux atteintes à la confidentialité des renseignements.

Le sénateur Joyal a affirmé qu'il était très peu probable que le Code puisse un jour s'appliquer à une question de privilège découlant de la fuite d'un rapport confidentiel. Cependant, le Code peut nous guider dans l'établissement des processus et des sanctions à infliger en cas d'atteinte à la confidentialité des renseignements du Sénat. Le processus en cas d'infraction au Code comporte plusieurs étapes. D'abord, dès qu'il reçoit une plainte écrite alléguant des faits, le conseiller sénatorial en éthique (CSE) amorce une enquête préliminaire. Il peut également procéder à une enquête préliminaire de sa propre initiative s'il prend connaissance de faits pouvant le justifier.

Si le CSE conclut qu'une enquête est nécessaire, il en informe le Comité sur l'éthique. Lorsqu'il mène son enquête, le CSE jouit de pouvoirs considérables, y compris celui d'exiger la production de documents et d'assigner des témoins. Le sénateur visé par l'enquête est invité à comparaître pour répondre à des questions et fournir de l'information. Il a le droit d'être représenté par un avocat. Ces délibérations se déroulent à huis clos puisqu'il n'est question que d'allégations et que le principe de la présomption d'innocence est respecté.

Au terme de son enquête, le CSE établit un rapport qu'il dépose au Sénat et publie; le rapport est immédiatement envoyé au Comité sur l'éthique. Dans son rapport, le CSE peut recommander l'imposition d'une sanction au sénateur ayant contrevenu au Code. Ultimement, toutefois, c'est au Comité sur l'éthique qu'il revient de déterminer si une sanction est justifiée et de quelle nature elle devrait être.

Une fois saisi du rapport, le Comité sur l'éthique entreprend sa propre enquête ou étude. Comme à l'étape précédente, le sénateur en cause a la possibilité de comparaître pour faire des déclarations et fournir des renseignements additionnels pouvant expliquer les actes qui lui sont reprochés. Encore une fois, le sénateur peut être représenté par un avocat et les délibérations se déroulent à huis clos.

À l'issue de ses délibérations, le Comité sur l'éthique établit un rapport contenant ses conclusions et, le cas échéant, la sanction qu'il recommande d'infliger au sénateur. Le Code prévoit une vaste gamme de sanctions, notamment :

- a) le retour de tout cadeau ou autre avantage;
- b) toute mesure corrective;
- c) la restriction ou la suppression de l'accès aux ressources du Sénat;

⁶ Conformément à l'article 38 du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* l'Autorité intersessionnelle chargée de l'éthique et des conflits d'intérêts des sénateurs est établie à la fin d'une session du Parlement. L'Autorité est composée des sénateurs membres du Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs à la fin de la session et leur permet de continuer à exercer plusieurs fonctions du Comité jusqu'à la nomination des membres du nouveau Comité par le Sénat.

- d) la révocation des affectations, fonctions et pouvoirs conférés par le Sénat;
- e) la limitation du droit de parole ou de vote;
- f) l'invitation ou l'ordre de présenter des excuses;
- g) le blâme, la semonce ou la réprimande;
- h) la suspension⁷.

La dernière étape du processus survient après que le Comité sur l'éthique a présenté son rapport au Sénat. Le sénateur en cause a alors la possibilité de contester les conclusions du rapport et de se défendre contre l'imposition de sanctions. En définitive, c'est le Sénat qui tranche la question de savoir s'il y a véritablement eu infraction et qui détermine, le cas échéant, la sanction à appliquer.

Le sénateur Joyal a encouragé le Comité du Règlement à recommander un processus similaire à celui prévu dans le Code, qui comprendrait une échelle de sanctions et serait intégré au *Règlement du Sénat*. Il a souligné que peu importe le processus qui sera ultimement recommandé, celui-ci devra comporter des garanties procédurales (l'équité procédurale, la régularité de la procédure et la justice naturelle en sont des éléments) pour protéger la réputation des sénateurs et, bien entendu, du Sénat en tant qu'institution. Comme les sénateurs sont des personnalités publiques qui débattent de questions d'intérêt public, leur réputation est ce qui leur confère leur crédibilité dans le cadre de ces débats.

Le processus décrit par le sénateur Joyal ne s'appliquerait qu'aux sénateurs. Le personnel des sénateurs et les employés de l'administration sont des employés du Sénat. Le CIBA représente le Sénat en tant qu'employeur⁸. Les conventions collectives ou les conditions d'emploi, dans le cas des employés non syndiqués, prévoient déjà une procédure en cas d'atteinte à la confidentialité. Une telle atteinte serait traitée conformément aux processus disciplinaires. Diverses sanctions pourraient alors être infligées : réprimande, rétrogradation, suspension ou congédiement. Des garanties procédurales sont généralement intégrées au mécanisme, surtout lorsque l'employé est visé par une convention collective qui subordonne l'imposition de mesures disciplinaires à une procédure de règlement des griefs par voie d'arbitrage. Par conséquent, toute mesure prise en réponse à une atteinte à la confidentialité commise par un employé relèverait du CIBA.

IV. Le privilège parlementaire et l'expérience du Parlement avec les fuites de renseignements confidentiels ou protégés

A. Principes généraux du privilège parlementaire

La divulgation non autorisée, ou fuite, de renseignements confidentiels destinés à une assemblée législative est considérée comme une atteinte au privilège parlementaire. Comme l'a expliqué notre Sous-comité sur le privilège parlementaire dans son étude exhaustive du privilège parlementaire dans le contexte canadien, le Parlement doit régir ses affaires internes pour pouvoir s'acquitter efficacement de ses fonctions. Son contrôle doit s'exercer notamment sur

⁷ Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, paragraphe 49(4).

⁸ C. Rootham, *Labour and Employment Law in the Federal Public Service*, p. 486-488. Voir aussi le *Règlement administratif du Sénat*, chapitre 4:03, article 3.

l'établissement des procédures régissant le déroulement de ses délibérations parlementaires, en particulier dans le cadre de sa fonction législative⁹. La règle générale au Sénat veut que les affaires parlementaires se déroulent en public. Le *Règlement du Sénat* – qui témoigne de l'exercice de son privilège parlementaire par le Sénat en ce qu'il dicte le déroulement des travaux parlementaires – ne permet à un comité de se réunir à huis clos que dans des circonstances limitées¹⁰. Toute divulgation non autorisée de délibérations et de travaux à huis clos – le projet de rapport étudié à huis clos y compris – peut être considérée comme un outrage, une atteinte au privilège parlementaire¹¹.

La plupart des sources écrites pouvant servir de référence en la matière concernent la fuite de projets de rapport de comité. Bien qu'elles nous éclairent de manière générale sur l'application du privilège parlementaire aux documents parlementaires confidentiels, le Comité souligne qu'il s'agit en l'espèce d'un cas spécial devant être abordé différemment.

Une différence essentielle tient au fait que le rapport du vérificateur général a été commandé par le Sénat lui-même et qu'il était susceptible de nuire à la réputation de sénateurs. Les faits de l'espèce en font une affaire exceptionnelle. L'on peut toutefois s'en remettre aux principes généraux qui gouvernent le privilège parlementaire.

En l'espèce, c'est le droit collectif du Sénat de régir ses affaires internes – ce que certains auteurs appellent la compétence exclusive – qui est en cause. Comme l'a affirmé le Comité mixte sur le privilège parlementaire du Royaume-Uni dans son rapport de 1999, le Parlement a besoin de régir divers aspects de son fonctionnement pour pouvoir s'acquitter efficacement de ses fonctions. Il peut établir ses propres procédures en tant qu'organe législatif, déterminer s'il y a eu atteinte à ces dernières et établir les mesures pour traiter d'une telle atteinte. Cette catégorie de privilège comprend également le droit d'une Chambre parlementaire d'exercer des mesures disciplinaires à l'encontre de ses membres en cas d'inconduite et d'infliger des sanctions à quiconque, membre ou non, entrave de manière considérable la bonne marche du Parlement¹².

Les actes qui entravent le fonctionnement du Parlement sont traités comme des outrages à celui-ci. Le Parlement peut exercer ses pouvoirs disciplinaires à l'encontre de tout membre ou non-membre qui commet un outrage à son égard¹³.

Le Comité mixte du privilège parlementaire du Royaume-Uni a défini l'outrage comme étant « toute conduite ou parole qui entrave, vise à entraver ou est susceptible d'entraver indûment l'exécution des fonctions d'une Chambre ou l'autre, ou celles d'un parlementaire ou d'un fonctionnaire de cette Chambre¹⁴ ».

⁹ Sénat du Canada, Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement, [septième rapport](#), *Une question de privilège : Document de travail sur le privilège parlementaire au Canada au XXI^e siècle*, déposé au Sénat le 2 juin 2015, p. 53 (*Une question de privilège*).

¹⁰ Article 12-16(1) du Règlement, en particulier son alinéa d).

¹¹ Voir, par exemple, le [quatrième rapport](#) de ce comité – appelé à l'époque le Comité permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure – du 13 avril 2000, adopté par le Sénat le 27 juin 2000.

¹² Royaume-Uni, Comité mixte sur le privilège parlementaire (1999), par. 13-14 (Comité mixte du Royaume-Uni).

¹³ *Une question de Privilège*, p. 59.

¹⁴ Comité mixte du Royaume-Uni, par. 264.

Comme l'a déjà affirmé ce Comité, l'outrage peut revêtir diverses formes et il n'existe aucun recueil exhaustif des actes qui constituent un outrage dans les écrits sur le privilège parlementaire. Les catégories sont donc illimitées. Les outrages « peuvent aller d'une perturbation des délibérations d'un comité, à des voies de fait ou des menaces contre la personne d'un membre ou d'un fonctionnaire de la chambre en passant par une fuite au sujet d'un rapport de comité ou sa publication prématurée, une ingérence auprès d'un témoin ou la corruption ou la tentative de corruption d'un parlementaire¹⁵ ».

Étant donnée la multiplicité des actes pouvant constituer un outrage et leurs divers niveaux de gravité, il n'existe aucun dispositif fixe prévoyant les mesures disciplinaires ou les sanctions à infliger à l'auteur d'un outrage.

L'éclairage insuffisant fourni par les sources parlementaires sur la manière de caractériser ce type d'atteinte et d'outrage au Sénat et sur les suites à lui donner rend la tâche du Comité difficile. Dans la section du présent rapport portant sur les observations et recommandations, le Comité indique qu'il continuera à travailler à la préparation de sanctions qui pourraient être imposées en cas d'attente consistant à divulguer sans autorisations des renseignements confidentiels. Ces sanctions seraient intégrées au *Règlement du Sénat* si le Sénat accepte les recommandations futures du Comité. Ce travail s'inspirera des sanctions prévues dans le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*.

B. L'expérience du Canada

Pour l'aider dans son étude, le Comité a examiné la façon dont le Sénat et la Chambre des communes se sont penchés sur les fuites de renseignements confidentiels. Un aperçu de cette revue est fourni ci-dessous. Il a également examiné l'expérience dans d'autres pays, à savoir le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Un aperçu de cet examen est fourni à l'Annexe IV du présent rapport

1. Le Sénat

Le Sénat a déjà examiné plusieurs cas de divulgation non autorisée de renseignements confidentiels, mais exclusivement dans le contexte de projets de rapport de comité. En 1999, des rapports de comités sénatoriaux sont divulgués aux médias avant leur dépôt au Sénat. Le Sénat a alors demandé au Comité permanent des privilèges, du Règlement et de la procédure d'étudier ces questions de privilèges. Le 13 avril 2000, il présente un rapport portant sur la divulgation non autorisée de rapports de comité, de délibérations et d'autres documents confidentiels. Le rapport, adopté par le Sénat le 27 juin 2000, énonce la procédure à suivre dans de tels cas. Cette procédure est reproduite à l'Annexe IV du *Règlement du Sénat*, intitulée « Procédure relative à la divulgation non autorisée de rapports, délibérations ou documents confidentiels ». Elle peut être résumée de la manière suivante :

- Le comité concerné signale la possibilité d'une infraction au Sénat et l'avise qu'il ouvre une enquête sur l'affaire.
- Il procède à une enquête sur les circonstances de la fuite.

¹⁵ Une question de privilège, p. 59.

- Il présente ensuite les conclusions de son enquête au Sénat.
- Au besoin, l'affaire est renvoyée au Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement pour déterminer ce qu'il fera ensuite.

Depuis que l'Annexe IV a été adjointe au Règlement, cinq rapports ont été rédigés au sujet de la divulgation non autorisée de rapports confidentiels de comité¹⁶. À ce jour, aucun comité n'a pu élucider la source des fuites.

2. La Chambre des communes

L'ouvrage *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, deuxième édition (2009), traite de la nature confidentielle des rapports de comité et de l'atteinte au privilège pouvant résulter d'une fuite préalable à leur dépôt à la Chambre des communes. Le texte énonce ce qui suit :

Les rapports de comités doivent être présentés à la Chambre avant de pouvoir être rendus publics. Même lorsqu'un rapport a été adopté lors d'une séance publique, il est considéré comme confidentiel jusqu'à sa présentation à la Chambre. De plus, toute divulgation du contenu d'un rapport de comité avant sa présentation, par des députés ou d'autres personnes, peut être jugée comme une atteinte au privilège¹⁷.

L'approche adoptée par les Présidents de la Chambre des communes diffère de celle du Sénat. On peut également lire, dans *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, deuxième édition :

Des Présidents ont jugé que les questions de privilège relatives à des rapports ayant fait l'objet d'une fuite ne seraient pas prises en considération à moins qu'une accusation précise ne soit portée contre une personne, une organisation ou un groupe; cette accusation devant non seulement viser les personnes de l'extérieur de la Chambre qui ont rendu publics des documents, mais encore désigner la source de la fuite au sein de la Chambre elle-même¹⁸.

Cependant, le [23 novembre 2010](#), Thomas Mulcair, député d'Outremont, soulève une question de privilège à la Chambre des communes. Il affirme que la distribution, à trois lobbyistes enregistrés, d'un projet de rapport confidentiel du Comité permanent des finances de la Chambre des communes avant son dépôt à la Chambre constitue, de prime abord, une question de privilège. Le 29 novembre 2010, le Président de la Chambre des communes juge la question de privilège fondée à première vue. L'affaire est alors renvoyée au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes, qui en fait l'[étude](#), mais ne parvient toutefois pas à déposer son rapport avant la clôture de la 40^e législature le 26 mars 2011.

¹⁶ Dans un autre cas un comité a avisé le Sénat d'une fuite, mais il n'y a pas eu de rapport à ce sujet. Pour de plus amples détails sur ces cas, consulter la page 241n122 de [La procédure du Sénat en pratique](#) (juin 2015).

¹⁷ Audrey O'Brien et Marc Bosc, éd., [La procédure et les usages de la Chambre des communes](#), deuxième édition, Chambre des communes, Ottawa, 2009, p. 1073.

¹⁸ Ibid., p. 1073–1074.

a. Le rapport de mai 2007 du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes

En mai 2007, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes (Comité des Communes) dépose son quatorzième rapport (39^e législature, 1^{re} session), intitulé [La diffusion prématurée des rapports de la vérificatrice générale dans les médias avant leur présentation à la Chambre des communes](#). Le rapport évoque d'abord les fuites dont font l'objet depuis quelques années les rapports de la vérificatrice générale et les préoccupations suscitées par ces atteintes au privilège parlementaire :

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, la vérificatrice générale du Canada dépose des rapports à la Chambre des communes plusieurs fois par année. Les parlementaires ayant le privilège de prendre connaissance du contenu de ces rapports avant qu'ils ne soient rendus publics, le Bureau de la vérificatrice générale tient, les jours de dépôt des rapports, une séance d'information à huis clos pour les parlementaires et une pour les médias. Cependant, il est arrivé à de nombreuses reprises que le résultat de certaines vérifications soit communiqué aux médias avant même ces séances d'information et le dépôt des rapports en question au Parlement.

Le Comité trouve très préoccupantes ces atteintes au privilège parlementaire [...].

En l'espace de deux réunions, le Comité des Communes recueille les témoignages de divers témoins, parmi lesquels figurent la vérificatrice générale d'alors, Sheila Fraser, des représentants de son bureau ainsi que des fonctionnaires des ministères fédéraux impliqués dans les fuites.

Dans ses observations, le Comité des Communes indique que plusieurs fuites sont survenues entre 2001 et 2007 :

Les fuites de renseignements au sujet des vérifications du Bureau du vérificateur général sont un phénomène qui n'est ni nouveau ni, malheureusement, rare. La vérificatrice générale a confié au Comité que, depuis 2001, le contenu d'au moins dix vérifications de l'optimisation des ressources avait été révélé à des journalistes avant même que les rapports aient été déposés à la Chambre des communes, ce qui, aux yeux du Comité, est dix de trop. Cela représente environ sept pour cent des 147 vérifications de l'optimisation des ressources présentées à la Chambre durant cette période.

Le rapport précise que la vérificatrice générale a affirmé, lors de son témoignage devant le Comité, qu'elle ne croyait pas que les fuites provenaient de son bureau.

Ultimement, le Comité des Communes se dit « très inquiet de la constance de ces fuites et [...] pas du tout satisfait des mesures prises jusqu'à présent ». Il formule la recommandation suivante :

Que le Conseil du Trésor du Canada, en collaboration avec le Bureau du vérificateur général du Canada, adopte une politique stricte propre à assurer la sécurité des ébauches de rapport de la vérificatrice générale et prévoyant notamment des sanctions comme de la formation en

matière d'éthique, une suspension et/ou un congédiement pour ceux qui ne respectent pas à la lettre les mesures de contrôle des documents en question.

Enfin, il conclut en réaffirmant l'impact néfaste des fuites sur le travail des parlementaires :

Le Comité considère comme un problème sérieux la communication prématurée du contenu des rapports de la vérificatrice aux médias, car elle porte atteinte au droit de la Chambre des communes, prévu par la loi, de recevoir ces rapports et au privilège parlementaire. Comme les Présidents et la Chambre des communes l'ont affirmé à plusieurs reprises, la Chambre a le droit prééminent de prendre connaissance la première de certains rapports et documents qui y sont déposés, avant même qu'ils ne soient rendus publics, spécialement quand ils proviennent d'un haut fonctionnaire du Parlement qui relève de la Chambre à travers le Président. Ce privilège traduit entre autres le rôle de premier plan que la Chambre des communes joue à juste titre dans les affaires législatives du pays et en tant que représentant de la population s'agissant de demander au gouvernement de rendre compte de son action. La divulgation prématurée et non autorisée des rapports de la vérificatrice générale avant qu'ils ne soient dûment déposés à la Chambre risque d'entraver les travaux de la Chambre des communes et constitue un outrage au Parlement. Si les problèmes persistent, le Comité, et probablement la Chambre des communes, sera forcé de prendre d'autres mesures pour préserver l'intégrité de notre régime parlementaire.

V. Observations et Recommandations

A. Un type particulier de divulgation non autorisée

Nous réitérons que cette fuite de renseignements confidentiels et sensibles diffère des autres types de divulgations non autorisées qui touchent de temps à autre le Sénat. Généralement, les fuites concernent des projets de rapport de comité, alors qu'en l'espèce, il s'agit d'un rapport établi par un agent en dehors du Sénat.

Cette fuite se distingue aussi de la plupart des autres par la nature des torts qu'elle a causés à l'institution du Sénat et à la réputation des sénateurs. D'abord, la divulgation non autorisée portait sur les affaires internes, ou l'administration, du Sénat et est survenue à un moment où le Sénat était déjà fortement critiqué par le public en raison de l'intense couverture médiatique et des rumeurs concernant la gestion de ses finances.

La fuite constituait une atteinte au privilège parlementaire. Or ce ne permet pas de comprendre toute la gravité de ce qui s'est produit. Le privilège parlementaire est un élément central du cadre constitutionnel au Canada; il est essentiel au fonctionnement de la démocratie parlementaire dans notre pays. Son rôle est de permettre au Parlement de fonctionner avec efficacité et efficience, sans entrave indue, et aux parlementaires de s'acquitter de leurs fonctions¹⁹. Les divulgations non autorisées de cette nature constituent une atteinte au fonctionnement du Sénat. Elles peuvent l'empêcher d'administrer adéquatement ses affaires internes pour exercer sa fonction de Chambre législative.

¹⁹ *Une question de privilège*, p. 1.

Il convient de souligner le contexte entourant la fuite : elle est survenue alors que le Sénat procédait à l'examen de ses pratiques de gestion financière et prenait des mesures pour modifier ses pratiques et ses politiques.

Soulignons également que la fuite a été dommageable pour les sénateurs au sujet desquels des renseignements exagérés ou faux ont été diffusés dans les médias. Ces sénateurs n'ont pas pu se défendre parce qu'ils étaient assujettis à un accord de confidentialité qui les empêchait de commenter l'audit et le rapport avant sa publication. Durant cette période, leur réputation a été gravement atteinte.

Cette fuite se distingue en outre de celles qui touchent habituellement le Sénat du fait que les éléments à prendre en compte ne sont pas les mêmes pour tous les acteurs impliqués. Les systèmes diffèrent selon qu'on est sénateur, employé du Sénat, incluant un membre du personnel d'un sénateur, ou fournisseur externe, ou encore le vérificateur général ou l'un de ses employés. Cette situation rend encore plus complexe la tâche d'élucider l'origine de la fuite et de formuler des recommandations en réponse à de telles divulgations, que ce soit en vue de les prévenir, de faire enquête à leur sujet ou de remédier à leurs conséquences.

B. Sensibilisation et formation

La lacune la plus frappante qu'a révélée l'étude du Comité pourrait être la méconnaissance, en apparence généralisée, de l'importance de la confidentialité et de ce qu'elle signifie, des dommages causés par les divulgations non autorisées et des consignes à respecter pour protéger les renseignements confidentiels.

Il revient à chaque comité de déterminer comment sont gérés les documents et renseignements confidentiels, y compris leurs délibérations. Cette responsabilité appartient également à chaque sénateur. Il est impératif de faire valoir l'importance de la confidentialité et des méthodes servant à protéger les documents et renseignements confidentiels. Nous ne savons pas exactement dans quelle mesure ni avec quelle constance le font les comités. Bien que la section de la Sécurité institutionnelle du Sénat soit en mesure de fournir de l'aide et des recommandations à cet égard, elle n'intervient qu'à la demande des comités.

En ce qui concerne plus généralement la gestion de l'information au Sénat, nous renvoyons au témoignage de M. Duguay, qui a indiqué que la Direction des services d'information est responsable de toutes les questions se rapportant à la gestion des renseignements, y compris la sécurité des renseignements. L'Administration du Sénat devra donc veiller, lorsqu'elle concevra des programmes de formation et de sensibilisation, à ce que son personnel et celui des bureaux de sénateur soit convenablement formé et guidé par des politiques et des procédures claires.

Enfin, il arrive parfois que des documents confidentiels, en particulier des projets de rapport de comité, soient divulgués sans autorisation pour promouvoir des fins purement politiques. Bien qu'il puisse être tentant de couler des documents confidentiels pour obtenir un avantage stratégique à court terme, les fuites peuvent avoir un effet corrosif sur le travail du Sénat à moyen et à long terme. Bien qu'il soit impossible d'empêcher totalement les fuites stratégiques,

on peut néanmoins établir des politiques et des procédures pour dissuader les fuites délibérées et prévenir celles attribuables à la négligence. C'est ce qui explique en grande partie que nous ayons choisi de concentrer nos efforts sur la sensibilisation, la formation et l'établissement par le Sénat de politiques et de procédures claires pour la gestion des renseignements confidentiels.

Recommandations

Le Comité recommande :

- 1. Que l'administration du Sénat conçoive, à l'intention des sénateurs, de leur personnel et des employés du Sénat, des programmes et du matériel de formation normalisés sur la gestion, la protection et la sécurité des documents confidentiels et autres renseignements.**
- 2. Que les programmes et le matériel de formation mettent l'accent sur l'obligation ou le devoir de confidentialité et sur les conséquences d'un manquement à ce devoir.**
- 3. Que les programmes et le matériel de formation mettent aussi l'accent sur les dommages à long terme – sur le travail, la réputation et l'intégrité du Sénat et des sénateurs – causés par les fuites motivées par le gain d'un avantage politique.**

En outre, le Comité tient à noter qu'il effectuera une révision, en vertu du mandat général conféré par l'article 12-7(2)a) du Règlement, des processus prévus dans le rapport d'avril 2000 du Comité du Règlement afin de les moderniser pour prendre en considération l'évolution de la technologie et pour les incorporer dans le corps même du *Règlement du Sénat*. Le Comité fera rapport séparément de ces modifications proposées au Sénat pour son étude et adoption éventuelle.

C. Clarté du processus

Dans le même ordre d'idée, il y a la question de la clarté des politiques et procédures en matière de confidentialité. Il y a un manque de cohérence parmi les sources qui présentent ces politiques et procédures. Bien que le CIBA ait adopté la *Politique sur la sécurité de l'information*, qui est en cours de révision, il persiste un manque de clarté et de connaissance des politiques et procédures concernant notamment la désignation confidentielle des documents et renseignements, le niveau de sécurité de chaque document ou renseignement, la communication avec les personnes qui entrent en possession de renseignements confidentiels, les exigences relatives à la gestion de tels renseignements et les procédures relatives à leur protection. Il est également à noter que, même si le Règlement fait référence à des réunions à huis clos, les Définitions à l'Annexe I du Règlement ne fournissent pas de définition de ce terme clé.

Recommandations

Le Comité recommande :

- 1. Que le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration examine, conjointement avec l'administration du Sénat, l'ensemble des politiques et procédures concernant le traitement et la gestion des renseignements et les revise pour en assurer la clarté et la cohérence afin qu'elles soient mieux comprises.**

2. **Que le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration, dans le contexte de son examen de la *Politique sur la sécurité de l'information*, s'assure que la politique soit suffisamment cohérente et claire pour servir les objectifs de la protection de la confidentialité des documents sensibles et le traitement et la sécurité de ces documents, ou d'autres renseignements confidentiels, particulièrement dans le contexte des changements technologiques.**
3. **Que les définitions à l'Annexe I du *Règlement du Sénat* soient modifiées par adjonction, selon l'ordre alphabétique, de ce qui suit :**

« Huis clos

Huis clos signifie en privé. Les comités peuvent se réunir à huis dans certaines circonstances, et les membres du public sont exclus de ces réunions. Les délibérations et les travaux liés aux réunions à huis clos sont confidentiels. Toute divulgation non autorisée de délibérations et de travaux à huis clos peut être considérée comme un outrage – une atteinte au privilège parlementaire. L'Annexe IV du Règlement contient la procédure relative à la divulgation non autorisée de rapports, délibérations ou documents confidentiels de comités. (*Huis clos*) ».

D. Enquêtes de la Sécurité institutionnelle

Le Comité a été informé qu'au cours d'une période de neuf ans, période pendant laquelle il y a eu diverses fuites de documents, il n'y a eu qu'une enquête menée par la Sécurité institutionnelle. Le problème tient en partie à l'absence de pouvoir lui permettant d'amorcer une enquête de sa propre initiative sans que la consigne vienne du Sénat ou du CIBA.

Recommandation

Le Comité recommande :

1. **Que le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration détermine comment le rôle de la Sécurité institutionnelle pourrait être modifié pour favoriser la tenue d'enquêtes.**

E. Enquêtes des comités

À l'heure actuelle, le *Règlement du Sénat* confère aux comités la responsabilité d'effectuer une enquête préliminaire relativement à la divulgation non autorisée de leurs projets de rapport, de documents confidentiels leur étant destinés ou du contenu de leurs délibérations à huis clos²⁰.

L'étude du Comité a révélé clairement que les comités sénatoriaux sont mal situés pour enquêter relativement à des divulgations non autorisées. Ils n'ont pas les mêmes outils que ceux dont disposent, par exemple, les forces policières ou les organismes d'enquête gouvernementaux (comme l'Agence du revenu du Canada) pour enquêter relativement à des comportements illégaux. Même s'il est vrai que les comités ont le pouvoir d'exiger la production de documents ou d'assigner des témoins, l'utilisation qu'ils peuvent faire des preuves recueillies connaît toutefois des limites. Les comités n'ont pas comme rôle d'effectuer de telles enquêtes. Il est

²⁰ *Règlement du Sénat*, Annexe IV.

impossible pour un comité d'obtenir un mandat de perquisition ou une ordonnance judiciaire à des fins d'enquête. De plus, même si le Comité avait été en mesure d'obtenir un mandat de perquisition, il lui aurait été bien difficile d'obliger les journalistes ayant reçu une copie du rapport coulé à divulguer leurs sources. Bien qu'elles ne constituent pas une immunité constitutionnelle contre l'obligation de divulguer leurs sources, les garanties offertes aux médias à l'alinéa 2b) (liberté d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication) et à l'article 8 (protection contre les fouilles, perquisitions ou les saisies abusives) de la *Charte canadienne des droits et libertés* « entrent manifestement en jeu » lorsqu'on tente d'amener des journalistes à divulguer une source confidentielle²¹. Les tribunaux canadiens ont garanti une protection considérable aux rapports source-journaliste lorsque cette protection est dans l'intérêt du public et qu'elle prévaut sur les autres intérêts publics concurrents comme les exigences d'application de la loi²².

La manque générale de capacité des comités d'effectuer des enquêtes minutieuses de ce genre est l'une des raisons pour lesquelles le Sénat se doit d'être plus proactif en matière de sensibilisation et de formation, afin que tous ceux qui entrent en possession de renseignements confidentiels comprennent l'importance de respecter la confidentialité, les torts que peut entraîner un manquement à ce devoir ainsi que les sanctions pouvant être infligées.

F. Sanctions

On s'accorde généralement pour dire que les règles et usages du Sénat prévoient des sanctions insuffisantes (certains membres du Comité les considèrent comme inexistantes) pour décourager la divulgation de renseignements confidentiels. En effet, on ignore ce que serait la sanction infligée à l'auteur d'une fuite s'il était identifié. En conséquence, les personnes qui divulguent des renseignements confidentiels peuvent agir en toute impunité. À la lumière de l'information recueillie dans le cadre de son étude sur la question de privilège, le Comité procédera, en vertu du mandat général qui lui est conféré par l'article 12-7(2)a) du Règlement, à l'établissement d'une liste de sanctions proposées en vue de son incorporation au *Règlement du Sénat*, inspirée de celle figurant au paragraphe 49(4) du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*. Dans l'exécution de cette tâche, le Comité tiendra compte des opinions exprimées par les sénateurs lors du débat sur le présent rapport.

²¹ *R. c. National Post*, 2010 CSC 16, par. 78

²² *R. c. National Post*, 2010 CSC 16. Dans le contexte d'un mandat de perquisition, la Cour suprême du Canada a affirmé que le privilège rattaché à la source d'un journaliste peut être invoqué pour empêcher la délivrance ou l'exécution d'un mandat de perquisition, à condition de satisfaire au « test de Wigmore », dont le volet le plus déterminant consiste à mettre en balance la protection des rapports source-journaliste et tout autre intérêt public opposé, comme la tenue d'une enquête sur un crime précis ou la sécurité nationale, la sécurité publique ou une autre considération intéressant le bien collectif. (par. 58) Cette approche permet de trouver le juste équilibre entre deux intérêts publics : « l'intérêt public à la répression du crime [...] et l'intérêt public à la libre circulation d'informations exactes et pertinentes [...] ». (par. 28) La portée du privilège est déterminée au cas par cas et peut être totale ou partielle. (par. 52)

Recommandations

Le Comité recommande :

- 1. Que le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration demande à l'administration de réviser les politiques relatives au personnel afin d'assurer qu'elles prévoient expressément que le non-respect de la confidentialité entraînera des mesures disciplinaires et des sanctions pouvant aller de la réprimande au congédiement. L'établissement de telles politiques est considéré comme un exercice légitime des droits de la direction dans le lieu de travail, que les employés soient assujettis à une convention collective ou à un contrat de travail.**
- 2. Que les sénateurs informent clairement leur personnel des sanctions qui seront infligées en cas d'atteinte à la confidentialité, et que des ressources soient conçues à cette fin au besoin.**
- 3. Que l'administration révise ses politiques et pratiques applicables aux tiers ayant accès à des documents confidentiels afin de s'assurer que ceux-ci comprennent bien les exigences relatives au traitement des renseignements confidentiels et que le Sénat ait le pouvoir de leur imposer des sanctions en cas d'atteinte à la confidentialité.**
- 4. Que le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration demande à l'administration d'établir un régime de sanctions pour les tiers précisant les circonstances justifiant des sanctions et la nature de celles-ci.**

VI. Questions liées à la divulgation par le vérificateur général de renseignements confidentiels

A. Le mandat du vérificateur général du Canada relatif à l'audit des dépenses du Sénat et la *Loi sur le vérificateur général*

Ce rapport traite du mandat du vérificateur général en raison du fait que le Comité a de sérieuses réserves quant à la divulgation par le vérificateur général lui-même d'importantes données de son rapport entre le moment où la fuite est survenue et celui de la publication officielle du document. Le vérificateur général a révélé au public plusieurs des conclusions de son rapport en confirmant des renseignements propagés par les médias depuis la fuite.

Le vérificateur général est nommé et mandaté à titre de vérificateur des comptes du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* (LVG), qui prévoit ceci :

6 Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les Comptes publics en vertu de l'article 64 de la [*Loi sur la gestion des finances publiques*](#) et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.

Il ne fait aucun doute, d'après l'article 6 de la LVG et l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, que le mandat du vérificateur général se limite à l'examen des états financiers du gouvernement du Canada, appelés Comptes publics, et des autres états que peuvent lui soumettre le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances. Son mandat ne comprend pas l'examen des états financiers du Sénat ou de la Chambre des communes, ni d'autres institutions fédérales.

Ce n'est donc pas en vertu d'une loi du Parlement que le vérificateur général a entrepris l'examen des dépenses du Sénat, mais à l'invitation de celui-ci, après l'adoption de la motion présentée par la sénatrice LeBreton. De fait, le Sénat a engagé le vérificateur général pour fournir des services d'audit, de la même manière qu'il aurait pu engager un cabinet privé pour la vérification de ses comptes. Il s'agit d'une pratique courante, notamment pour le CIBA.

Étant donné la nature contractuelle de la relation entre le Sénat et le vérificateur général, il est raisonnable de s'interroger sur la portée du mandat confié à ce dernier, en particulier en ce qui concerne la divulgation des résultats de son examen après la fuite dans les médias.

Le Comité se soucie particulièrement du fait que le vérificateur général a dévoilé des éléments clés de son rapport lors d'une entrevue donnée à une émission d'affaires politiques très regardée, alors que ce rapport n'avait pas encore été publié ou remis au Président du Sénat²³. Sans toutefois nommer de sénateurs, il a confirmé à cette émission que son audit avait relevé des demandes de remboursement inappropriées, dont certaines justifiant une enquête de la GRC.

Le Comité ne croit pas que le mandat contractuel confié au vérificateur général l'autorisait à faire des déclarations publiques sur le contenu du rapport avant sa publication. Même s'il avait agi en vertu du mandat énoncé dans la LVG, il n'aurait pas été autorisé à faire des déclarations publiques au sujet d'un rapport avant sa publication par le Sénat. Par ailleurs, la conduite du vérificateur général ne peut être justifiée par l'argument qu'elle constitue une pratique acceptable sanctionnée par les organismes régissant la profession de comptable.

Nous revenons aux accords de confidentialité que le vérificateur général a demandé aux sénateurs de signer. Les sénateurs se sont engagés à ne communiquer aucun renseignement concernant leur situation personnelle relativement aux dépenses du Sénat liées à des travaux parlementaires, et aucun renseignement concernant l'audit. Ils ont renoncé à leur privilège parlementaire, protection conférée par la Constitution du Canada visant à permettre aux sénateurs d'exercer leurs fonctions parlementaires sans ingérence extérieure. Ils ont accepté de le faire dans un esprit de collaboration et pour aider le vérificateur général à mener son audit. Il convient de rappeler que par cet accord, le vérificateur général s'était lui aussi engagé à garder confidentiels les renseignements provenant des sénateurs jusqu'à la publication de son rapport définitif par le Sénat. Il a trahi cet engagement lorsqu'il a dévoilé que 30 sénateurs étaient nommés dans son rapport et que les dossiers d'une dizaine d'entre eux feraient l'objet d'une quête criminelle.

²³ CBC, *An Interview with Auditor General Michael Ferguson*, 26 mai 2015 (Power & Politics, animé par Evan Solomon.)

Nous concluons, par conséquent, que le vérificateur général n'avait aucune bonne raison de faire connaître d'importantes données de son rapport d'audit avant que celui-ci ne soit rendu public par le Sénat lui-même.

B. Commentaires concernant la conduite du vérificateur général

Le Comité tient en haute estime le travail du vérificateur général. En revanche, il est du devoir du Comité d'émettre quelques observations au sujet du traitement du rapport avant qu'il n'ait été rendu public. Le 26 mai 2015, lors d'une entrevue télévisée, le vérificateur général a indiqué, en réponse aux questions de l'animateur, que son bureau avait relevé 30 cas de « dépenses problématiques » et qu'« une dizaine » d'entre eux devraient être confiés à la GRC.

Le vérificateur général a divulgué des renseignements confidentiels sans l'autorisation du Sénat, à qui il revenait ultimement de décider quand l'information relative à l'audit pourrait être rendue publique. Bien que le vérificateur général n'ait nommé aucun sénateur lors de l'entrevue, la divulgation d'éléments importants de son audit, à savoir le nombre de cas de dépenses problématiques et le nombre de cas suffisamment graves pour justifier un renvoi à la GRC, constitue une atteinte sérieuse aux privilèges du Sénat et des sénateurs. Ce faisant, il a alimenté l'agitation des médias à laquelle des fuites précédentes avaient donné naissance. Pendant ce temps, les sénateurs étaient incapables de réagir vu les accords de confidentialité que leur avait demandé de signer le vérificateur général. De son côté, le vérificateur général n'a pas respecté les engagements en matière de confidentialité stipulés dans les accords de confidentialité et dans son contrat avec le Sénat. Les sénateurs se trouvaient dans une situation difficile : celle de devoir faire face aux allégations des journalistes sans pouvoir les nier ou les réfuter.

À tout le moins, le Comité considère que le vérificateur général a commis une erreur de jugement lorsqu'il a communiqué ces renseignements au public lors d'une émission d'actualités diffusée dans tout le pays. Nous ajouterons que, par sa conduite, il a entravé le bon fonctionnement d'une institution parlementaire. C'était une atteinte manifeste au privilège parlementaire.

Recommandations

Le Comité recommande :

- 1. Que le Sénat établisse des procédures et des politiques précisant la portée que devraient avoir à l'avenir les audits du vérificateur général.**
- 2. Que le Sénat établisse des lignes directrices claires pour les accords de confidentialité qui pourraient être conclues à l'avenir entre les sénateurs et le vérificateur général et des fournisseurs externes, qui préciseront les exigences de confidentialité applicables aux fournisseurs externes.**
- 3. Que le Sénat prenne les dispositions nécessaires pour que le vérificateur général et les autres fournisseurs externes soient pleinement informés de la mesure et de la portée du privilège parlementaire avant qu'ils s'acquittent des tâches de leur contrat.**

ANNEXE I : RENSEIGNEMENTS DIFFUSÉS PAR LES MÉDIAS PROVENANT DU RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL AVANT SON DÉPÔT

Liste partielle des articles de journaux contenant des détails du rapport du vérificateur général parus après le 3 juin 2015 :

- [CBC News](#) : « [Senate leaders caught up in AG expenses audit](#) » (4 juin 2015, 14 h 33);
- [The Globe and Mail](#) : « [Three top senators ordered to repay expenses by Auditor General](#) » (4 juin 2015, 17 h 19);
- [TVA Nouvelles](#) : « [Trois poids lourds du Sénat écorchés](#) » (4 juin 2015, 19 h 45);
- [La Presse canadienne](#) : « [Le président et deux leaders visés par le VG](#) » (4 juin 2015, 21 h 51);
- [The Huffington Post Canada](#) : « [Senate Expense Audit: Tory Senators Wish They Knew Auditor Had Fingered Their Own Leader](#) » (4 juin 2015, 21 h 59);
- [National Post](#), « [Senate in a renewed state of panic as details drop from still-secret report on expenses](#) » (5 juin 2015);
- [Victoria News](#) : « [Senate starts to deal with damaging audit](#) » (5 juin 2015, 5 h 47);
- [The Canadian Press](#) : « [RCMP to get Senate referrals today; audit flags \\$977 K in spending](#) » (5 juin 2015, 14 h 49);
- [Radio-Canada](#) : « [Le Sénat de nouveau dans la tourmente, la GRC enquêtera sur Boisvenu](#) » (5 juin 2015, 22 h 12);
- [La Presse](#) : « [Boisvenu a réclamé 61 076 \\$ en dépenses inadmissibles](#) » (6 juin 2015, 5 h);
- [Maclean's](#) : « [Senate leaders repay Senate expenses, deny wrongdoing](#) » (8 juin 2015);
- [Toronto Sun](#) : « [Senate leaders pay back expenses on eve of audit release](#) » (8 juin 2015, 14 h 55);
- [Le Devoir](#) : « [Dépenses au Sénat : Housakos et Cowan remboursent](#) » (8 juin 2015, 18 h 29).

Des articles de journaux parus entre le 1^{er} mai et le 3 juin 2015 donnent à penser que les journalistes connaissaient alors déjà le contenu du rapport d'audit du vérificateur général. En voici la liste partielle :

- [The Hill Times](#) : « [AG's confidential reports refer tens of thousands of misspending to Senate Internal Economy Committee : sources](#) » (4 mai 2015, 12 h). Le journaliste Abbas Rana a précisé ce qui suit au sujet de ses sources :

Il y a deux semaines, le vérificateur général, Michael Ferguson, a envoyé son rapport confidentiel aux sénateurs sous forme d'exemplaires contrôlés et numérotés, accompagnés de la consigne de n'en faire aucune copie. Ce rapport, qui contient les conclusions définitives de son audit, blanchit certains sénateurs, mais attire l'attention sur les dépenses d'autres, dont il renvoie les dossiers – dans certains cas, les dépenses totalisent des dizaines de milliers de dollars – au puissant Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration. C'est ce que des sources du Sénat ont indiqué au Hill Times la semaine dernière.

- [Ottawa Citizen](#) : « [Audit will show up to 10 senators have serious problems with expense claims](#) » (4 mai 2015, 19 h 15);

- [CBC News : « Auditor general's Senate review finds 'a few people with big issues' : sources »](#) (5 mai 2015, 0 h 49);
- [Ottawa Citizen : « Auditor will urge Senate to send 10 misspending cases to RCMP »](#) (23 mai 2015, 16 h 48). Jordan Press, l'auteur de cet article, a précisé ce qui suit au sujet de ses sources :

Les détails nous viennent de multiples sources du Sénat qui connaissent le contenu du rapport définitif de M. Ferguson et la réponse que prévoit y donner le Sénat. Aucune ne s'est exprimée publiquement, car elles ne sont pas autorisées à le faire.

Le bureau de M. Ferguson n'a pas voulu commenter le rapport définitif.

« Nos travaux se poursuivent et nous avons l'intention de remettre le rapport au Président du Sénat la première semaine de juin », a-t-on indiqué au bureau de M. Ferguson, dans un courriel non signé. « *Nous ne parlerons pas du contenu de notre rapport tant qu'il n'aura pas été rendu public.* » [Les italiques sont de nous]

- [CBC News : « 10 senators to be referred to RCMP, Auditor General Michael Ferguson says »](#) (26 mai 2015, 17 h 37). L'article signale qu'à l'occasion d'une entrevue donnée le mardi 26 mai 2015 à l'émission Power & Politics de CBC News Network, le vérificateur général Michael Ferguson a dit que son bureau avait découvert 30 cas de dépenses problématiques, dont plusieurs qui devraient être scrutées par la GRC. L'article poursuit : « M. Ferguson a plus tard précisé à CBC News qu'une dizaine de cas risquaient d'être renvoyés à la GRC pour enquête. Il conclut :

« Nous allons remettre le rapport la semaine prochaine, puis le Sénat suivra son processus », a déclaré M. Ferguson à CBC News après son entrevue à l'émission Power & Politics.

« Il faudra peut-être attendre la semaine d'après pour que le rapport soit déposé et que nous puissions en parler. »

Des représentants du bureau du Président du Sénat, Leo Housakos, ont convenu qu'il pourrait s'écouler quelques heures ou quelques jours avant que le rapport soit rendu public. Il doit d'abord être déposé au Sénat.

Ghislain Desjardins, porte-parole de M. Ferguson, n'a pas été en mesure de confirmer si le rapport nommait des sénateurs en particulier.

Le contenu de l'entrevue a été largement diffusé dans divers médias d'information.

- [ICI Radio-Canada.ca : « Les dépenses de dix sénateurs devraient être scrutées par la GRC, dit le vérificateur général »](#) (26 mai 2015, 18 h 49)

ANNEXE II : CORRESPONDANCE DU ET AU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

A. Lettre du vérificateur général au sujet de la confidentialité



Auditor General of Canada
Vérificateur général du Canada

Le 12 novembre 2013

sénatrice

Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Madame la Sénatrice,

Comme vous le savez sûrement, le Bureau du vérificateur général entreprend un audit de performance du Sénat du Canada qui comprendra l'examen des dépenses des sénateurs. Nous prévoyons terminer l'audit en décembre 2014. Nous décrivons, dans la présente, la façon dont nous comptons contrôler l'information et la documentation d'audit que vous nous fournirez ainsi que certaines de vos responsabilités dans le cadre du processus d'audit.

Exigences concernant l'information

Dans les prochains mois, mon bureau communiquera avec le vôtre pour prendre rendez-vous afin de discuter de votre rôle et de vos activités en tant que sénatrice ainsi que de la nature et de l'étendue des dépenses que vous avez effectuées. Nous demanderons de l'information que nous estimons pertinente et nécessaire pour nous permettre de réaliser l'audit. Nous aurons besoin de documents et de rapports qui pourraient nous être remis en version électronique ou papier, selon ce que nous jugerons approprié et applicable dans les circonstances. Il se peut également que nous consultions de l'information détenue par des tiers et que des auditeurs visitent le lieu de résidence principale des sénateurs. De plus, nous mènerons des entrevues avec vous et votre personnel (ensemble ou séparément). Dans certaines circonstances, les personnes interviewées pourraient devoir prêter serment, comme l'autorise la *Loi sur le vérificateur général*.

Tous les documents communiqués à ces fins au Bureau du vérificateur général seront traités conformément aux politiques et lignes directrices du Sénat. Afin de faciliter le processus d'audit, nous vous prions de nous fournir l'information demandée dans un délai raisonnable, ce qui correspond habituellement à cinq jours ouvrables. Si vous prévoyez que certaines demandes nécessiteront plus de temps, il faudrait en discuter avec l'équipe d'audit au moment où la demande sera effectuée.

Au cours de cet audit, il est possible que nous vous demandions l'accès, entre autres, à des documents qui pourraient être protégés par le secret professionnel de l'avocat ou par tout autre privilège. Les demandes d'accès à de tels documents sont faites conformément aux pouvoirs qui nous sont conférés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*. Par conséquent, la communication desdits documents au Bureau du vérificateur général est conforme aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général* et n'équivaut pas à une renonciation aux privilèges qui pourraient se rattacher à ces documents. En outre, tous les documents remis au Bureau du vérificateur général à ces fins seront traités en toute confidentialité.

.../2

Entente de confidentialité

Toute l'information que nous échangerons ou dont nous discuterons avec vous et votre personnel pendant la mission demeurera confidentielle jusqu'à la fin de l'audit. De même, tous les documents, dossiers ou informations qui nous seront communiqués ne seront pas rendus publics, à moins qu'ils ne soient inclus dans un rapport public sur les résultats de notre audit.

Selon nos méthodes, certains documents d'audit qui vous seront fournis seront numérotés et désignés comme étant des documents contrôlés. Leur contenu est confidentiel et ne doit être divulgué dans aucune circonstance. Nous vous prions donc d'exercer un contrôle sur la distribution et la sécurité de ces documents. Une fois notre rapport terminé, nous vous demanderons de retourner tous les documents numérotés et contrôlés au Bureau du vérificateur général.

Enfin, selon le paragraphe 16.1(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, le vérificateur général du Canada est tenu de refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements créés ou obtenus par le Bureau ou pour son compte dans le cadre de tout examen, enquête ou vérification faits par lui ou sous son autorité. Par conséquent, la *Loi sur l'accès à l'information* ne peut être invoquée pour obtenir l'accès à quelque dossier d'audit détenu par le Bureau du vérificateur général, notamment des dossiers obtenus ou créés dans le cadre de cet audit.

Reconnaissance de vos responsabilités et des critères d'audit

L'objectif et les critères de l'audit sont présentés en pièce jointe dans le Sommaire du plan d'audit. Les normes pour les missions de certifications établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés exigent que nous obtenions de votre part, et par écrit, une reconnaissance de vos responsabilités à l'égard des dépenses et de la validité des critères exposés dans le document sur lequel nous nous fonderons pour évaluer si l'objectif énoncé de l'audit a été atteint. Ces responsabilités sont décrites dans la section *Responsabilité* du Sommaire du plan d'audit.

Deux copies du Sommaire du plan d'audit vous ont été fournies (une en anglais et une en français) et numérotées de 01-2671 à 01-2672. Celles-ci portent la mention « COPIE INTERDITE, Document de vérification, Propriété du Bureau du vérificateur général du Canada, protégé A ». Si vous avez besoin de copies supplémentaires, nous nous ferons un plaisir de vous en remettre.

Nous vous demandons d'accepter les processus et les conditions susmentionnés liés à la demande et au traitement de l'information et de la documentation d'audit ainsi que le contenu du Sommaire du plan d'audit. Nous vous saurions gré de nous faire parvenir votre réponse par écrit d'ici le **21 novembre 2013**. Dans celle-ci, vous devez confirmer que vous comprenez qu'en communiquant tout document ou toute opinion juridique au Bureau du vérificateur général, vous ne renoncez à aucun privilège. De plus, vous y reconnaissez vos responsabilités, dont celle de protéger la confidentialité de tous documents, dossiers ou information, et la validité des critères d'audit énoncés dans le Sommaire du plan d'audit. Vous devez indiquer au Bureau du vérificateur général tout privilège rattaché aux documents au moment de les lui remettre. Vous trouverez ci-joint un modèle de lettre de réponse pour vous faciliter la tâche.

.../3

Par ailleurs, vous trouverez également ci-joint des copies numérotées de 01-2673 à 01-2676 de la présentation qui a été faite lors de la séance d'information destinée aux sénateurs et de la présentation qui a été faite lors de la séance destinée au personnel des sénateurs. Vous voudrez peut-être que votre personnel prenne connaissance des copies de cette dernière. Les copies numérotées portent la mention « COPIE INTERDITE, Document de vérification, Propriété du Bureau du vérificateur général du Canada, protégé A ». Nous serons heureux de vous en remettre des exemplaires supplémentaires, au besoin.

Gordon Stock, directeur principal, sera la principale personne-ressource du Bureau pour cet audit de performance. Si vous avez des questions, veuillez communiquer avec lui au 613-995-3708.

Je vous prie d'agréer, Madame la Sénatrice, l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

Le vérificateur général du Canada,



Michael Ferguson, CPA, CA
FCA (Nouveau-Brunswick)

- P.j. : Ébauche de lettre de réponse
Sommaire du plan d'audit (copies numérotées 01-2671 et 01-2672)
Diapositives – séance d'information destinée aux sénateurs
(copies numérotées 01-2673 et 01-2674)
Diapositives – séance d'information destinée au personnel des sénateurs
(copies numérotées 01-2675 et 01-2676)
- c. c. : Jill Anne Joseph, directrice, vérification interne et planification stratégique
Anne Marie Smith, conseillère juridique principale, BVG
Clyde MacLellan, vérificateur général adjoint, BVG
Gordon Stock, directeur principal, BVG

[Lettre à en-tête des sénateurs]

Le 21 novembre 2013

Monsieur Michael Ferguson
Vérificateur général du Canada
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario) K1A 0G6

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 12 novembre 2013 concernant votre audit de performance du Sénat du Canada qui portera, entre autres, sur les dépenses des sénateurs, que vous comptez terminer en décembre 2014.

À titre de sénatrice au Sénat du Canada, je me conformerai à toute demande formulée par vous ou votre personnel visant l'obtention de documents pertinents sous mon contrôle qui ont trait à mes fonctions et qui s'inscrivent dans le champ de l'audit, dont l'objectif est de déterminer si mes dépenses et autres opérations ont été effectuées dans le cadre d'activités parlementaires et dans le respect de la bonne utilisation des fonds publics. Ces documents comprennent les documents protégés par le secret professionnel de l'avocat ou par tout autre privilège. Je fournirai également toute autorisation nécessaire pour que vous puissiez avoir accès à de l'information pertinente détenue par des tiers. L'accès aux documents demandés sera généralement donné dans les cinq jours ouvrables. La communication de ces documents se fera comme le prévoit la *Loi sur le vérificateur général* et n'équivaudra pas à une renonciation à quelque privilège qui y est attaché.

Je confirme que toute information que nous échangerons ou dont nous discuterons pendant la mission demeurera confidentielle jusqu'à la fin de l'audit. Je comprends que j'ai le droit de discuter de toute question relevant de l'audit avec le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi qu'avec son sous-comité de l'audit. De même, j'accepte la responsabilité de préserver la confidentialité des documents protégés ou contrôlés qui me seront fournis à des fins d'examen et de vous les retourner une fois l'audit terminé.

Enfin, j'ai examiné le Sommaire du plan d'audit. Je reconnais ma responsabilité telle qu'elle est décrite dans la section « Responsabilité » du Sommaire du plan d'audit et la validité des critères énoncés dans le document comme fondement pour évaluer si l'objectif énoncé dans le plan d'audit a été atteint.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Sénatrice

c. c. : Jill Anne Joseph, directrice, vérification interne et planification stratégique
Anne Marie Smith, conseillère juridique principale, BVG
Clyde MacLellan, vérificateur général adjoint, BVG
Gordon Stock, directeur principal, BVG

B. Lettre de la présidente et du vice-président au vérificateur général en date du 7 décembre 2016



Le 7 décembre 2016

M. Michael Ferguson, CPA, CA
FCA (Nouveau-Brunswick)
Vérificateur général du Canada
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario) K1A 0G6

Monsieur,

Vous avez récemment fait parvenir une lettre à certains sénateurs, dans laquelle il est question de la motion adoptée par le Sénat le 5 octobre 2016. Celle-ci exige que tous les documents qui vous ont été remis, y compris toutes les copies réalisées, soient retournés à chaque sénateur respectif.

Nous croyons savoir qu'il existe deux versions de la lettre accompagnant les documents que vous avez retournés aux sénateurs. La première version indique que votre bureau ne possède aucun des documents dont il est question dans la motion et que par conséquent, vous n'avez aucun document à retourner. La deuxième version indique que l'envoi contient les documents à retourner dont il est question dans la motion.

Les membres du Comité entretiennent certaines préoccupations à l'égard de ces lettres.

Déchetage des documents des sénateurs

Les deux versions de la lettre indiquent qu'après la fin de vos travaux d'audit, vous avez examiné les dossiers d'audit et décheté les documents contenant de l'information qui n'était pas nécessaire pour appuyer les conclusions d'audit. Il est donc difficile de dire si certains documents visés par la motion ont été détruits. Dans la deuxième version de la lettre, soit celle qui accompagne les documents retournés aux sénateurs, vous indiquez que le déchetage des documents est conforme à l'approche que vous avez adoptée pour tous les autres audits de performance et aux normes de Comptables professionnels agréés Canada en ce qui concerne les audits de performance (missions d'appréciation directe).

Le Comité voudrait donc :

1. obtenir la liste des types de documents appartenant à chacun des sénateurs, le cas échéant, ou des copies de ces documents, que votre bureau a déchetés;
2. savoir si l'un ou l'autre de ces documents avait été fourni par les sénateurs;
3. savoir comment vous avez déterminé que les documents déchetés n'étaient pas nécessaires pour appuyer l'audit concernant chacun des sénateurs;
4. obtenir les normes d'audit spécifiques, y compris le texte de ces normes, que votre bureau a appliquées pour déterminer que les documents déchetés n'étaient pas nécessaires pour appuyer les conclusions d'audit;
5. obtenir les normes d'audit spécifiques, y compris le texte de ces normes, qui justifieraient la destruction de documents appartenant aux personnes faisant l'objet d'un audit;
6. savoir dans quelle mesure votre bureau a considéré la valeur que représentait pour chacun des sénateurs tout document lui appartenant qui a été décheté;
7. savoir si vous avez obtenu, et dans quelle mesure, le consentement de chacun des sénateurs au déchetage des documents qui lui appartenaient, le cas échéant;
8. savoir si vous avez retourné ou détruit des documents en version électronique.

Conservation des documents d'audit par les sénateurs

La deuxième version de la lettre exhorte les sénateurs à conserver les documents qui leur ont été retournés en lieu sûr afin qu'ils demeurent disponibles si jamais ils devaient de nouveau être consultés à l'avenir. Elle indique également que les documents portant la mention COPIE INTERDITE demeurent la propriété du Bureau du vérificateur général (BVG) et qu'ils sont confiés aux soins des sénateurs à qui ils ont été retournés. Le Comité veut donc connaître :

9. les normes d'audit, y compris le texte des normes spécifiques qui soutiennent votre position selon laquelle certains documents retournés à chacun des sénateurs restent la propriété de votre bureau;
10. les normes d'audit, y compris le texte des normes spécifiques sur lesquelles vous vous appuyez pour affirmer que les sénateurs devraient conserver les documents retournés au cas où ils seraient encore nécessaires, et pendant combien de temps des documents devraient être conservés;
11. les normes d'audit qui justifient ou exigent le retour de ces documents à votre bureau.

Normes d'audit

Le personnel du Comité a consulté des documents sur le site Web du BVG et le site Web du Conseil des normes d'audit et de certification (CNAC). Un document qui se trouve sur le site Web du BVG, intitulé *Manuel d'audit de performance*, renferme les politiques d'audit du BVG et explique comment appliquer les normes et les politiques pertinentes de CPA Canada en matière de certification.

La section 1191 du *Manuel d'audit de performance*, intitulée « Procédures et politiques sur la conservation des dossiers d'audit », indique que « l'auditeur ne doit supprimer aucun élément de documentation avant la fin du délai de conservation prescrit ». Qui plus est, sous la rubrique « Exigences en matière de conservation », on peut également lire que « les dossiers d'audit et les fichiers informatiques qui ne sont pas nécessaires pour étayer l'opinion de l'auditeur ne sont pas conservés, sauf de façon temporaire, au besoin ».

Il convient de souligner qu'aucun de ces documents ne fait mention de la destruction de documents fournis par des personnes faisant l'objet d'un audit, qu'il s'agisse d'un audit de performance, d'un audit intégré ou encore d'un audit judiciaire. Nous nous rappelons que vous avez donné au Comité l'assurance que les normes comptables ayant été appliquées à la conservation des documents qui vous ont été remis prévoient que ceux-ci doivent être conservés pendant une période de 15 ans après l'audit. Cela nous porte donc à croire que les documents ne devaient pas être détruits.

12. Comment conciliez-vous les différentes normes, d'apparence contradictoire, qui ont été appliquées pour les sénateurs qui ont fait l'objet de votre audit?

13. Veuillez expliquer comment les normes de certification de Comptables professionnels agréés Canada (CPA Canada) ont été intégrées dans l'élaboration des normes que vous affichez sur votre site Web. Nous aimerions que vous nous fournissiez du même coup le texte de toute disposition ou de toute norme de certification de CPA Canada spécifique qui a été utilisée pour élaborer les normes figurant sur votre site Web.

Conservation des documents en version électronique

Il est question de la conservation des fichiers électroniques dans le manuel du BVG. Le Comité aimerait savoir ce qui suit :

14. Votre bureau a-t-il conservé les fichiers électroniques des documents retournés aux sénateurs?
15. Les documents ont-ils été numérisés en vue d'être conservés dans la base de données électronique du BVG avant d'être déchetés?

16. Si les documents ont été numérisés pour être conservés dans la base de données électronique du BVG, avant que les documents sur support papier aient été déchetés, un imprimé de ces documents a-t-il été produit et ensuite envoyé aux sénateurs? Les fichiers électroniques ont-ils été par la suite conservés ou détruits par votre bureau?

Clé USB manquante qui contenait des documents du Sénat

En consultant votre témoignage du 17 mai 2016, nous avons constaté que vous avez informé le Comité qu'une clé USB chiffrée contenant des renseignements liés à l'audit des dépenses des sénateurs était perdue ou manquante.

17. Quels documents contenait cette clé USB perdue ou manquante?

18. Cette clé a-t-elle été retrouvée?

Nous vous serions extrêmement reconnaissants de bien vouloir donner suite aux préoccupations soulevées par les membres du Comité dans les plus brefs délais.

Veillez agréer, Monsieur, nos salutations distinguées.



La sénatrice Joan Fraser
Présidente
Comité permanent du Règlement, de
la procédure et des droits du Parlement



Le sénateur Vernon White
Vice-président
Comité permanent du Règlement, de
la procédure et des droits du Parlement

c.c.: M. Charles Robert, greffier
Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

C. Lettre du vérificateur général à la présidente et au vice-président en date du 2 février 2017



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Le 2 février 2017

L'honorable Joan Fraser, sénatrice
Présidente
Comité sénatorial permanent du règlement,
de la procédure et des droits du Parlement
Le Sénat du Canada
Édifice du Centre, pièce 571-S
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

L'honorable Vernon White, sénateur
Vice-président
Comité sénatorial permanent du règlement,
de la procédure et des droits du Parlement
Le Sénat du Canada
Édifice de l'Est, pièce 205
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Madame la Sénatrice, Monsieur le Sénateur,

La présente fait suite à votre lettre du 7 décembre dernier qui contenait des questions du Comité sénatorial permanent du règlement, de la procédure et des droits du Parlement au sujet des lettres et des documents qui ont été envoyés aux sénateurs par le Bureau du vérificateur général (BVG ou Bureau). Ces lettres et ces documents avaient été envoyés en réponse à la motion adoptée par le Sénat le 5 octobre 2016.

Nous aimerions souligner d'emblée que nous n'avons pas déchiqueté les documents que nous avons reçus des sénateurs.

Vous affirmez dans votre lettre [trad.] « qu'il n'est pas clair si les documents visés par la motion ont été détruits ou non. » Lorsque les équipes d'audit ont produit des copies de travail des documents reçus des sénateurs, ces copies ont été déchiquetées si les équipes jugeaient que l'information qu'elles contenaient n'était pas nécessaire pour appuyer les conclusions d'audit formulées dans notre rapport. Il est important de noter, cependant, que ces décisions ont été prises peu de temps après la fin des travaux d'audit et avant la motion du 5 octobre 2016. Étant donné que la motion exigeait que les documents fournis par les sénateurs leur soient retournés, y compris les copies de travail, celles-ci auraient été visées par la motion si elles n'avaient pas déjà été déchiquetées. Nous n'avons déchiqueté aucun de ces documents après l'adoption de la motion le 5 octobre 2016.

Vous trouverez ci-dessous les réponses aux points soulevés dans votre lettre. Nous avons également cité les normes qui ont guidé notre audit des dépenses des sénateurs, tel que vous nous l'avez demandé.

A. Déchiquetage de documents

- (1) [trad.] *La liste des types de documents appartenant à chacun des sénateurs, le cas échéant, ou des copies de ces documents, que votre bureau a déchiquetés.*

Nous ne sommes pas en mesure de vous fournir la liste des types de documents appartenant à chacun des sénateurs, ou des copies de ces documents, qui ont été déchiquetés. À cet égard, il n'est pas possible de classer par catégorie les documents fournis par chacun des sénateurs, ces derniers ayant répondu aux auditeurs de diverses manières en fonction de leur situation particulière.

- (2) [trad.] *La question de savoir si l'un ou l'autre de ces documents avait été fourni par les sénateurs.*

Les documents originaux reçus des sénateurs n'ont pas été déchiquetés. Les copies de travail des documents créées par les équipes d'audit ont été déchiquetées lorsque nous avons déterminé qu'elles n'étaient pas nécessaires pour appuyer les conclusions d'audit présentées dans notre rapport d'audit. Encore une fois, aucun document, y compris les copies de travail qui en ont été faites, n'a été déchiqueté après le 5 octobre 2016.

- (3) [trad.] *Comment avez-vous déterminé que les documents déchiquetés n'étaient pas nécessaires pour appuyer l'audit concernant chacun des sénateurs?*

Nous avons détruit uniquement les documents qui n'étaient pas importants pour constituer des éléments probants à l'appui de nos conclusions d'audit. Cependant, nous avons conservé les documents originaux reçus des sénateurs même si ces documents n'étaient pas nécessaires pour appuyer les conclusions d'audit formulées dans notre rapport. Ces documents ont été retournés aux sénateurs en réponse à la motion.

- (4) [trad.] *Les normes d'audit spécifiques, y compris le texte de ces normes, que votre bureau a appliquées pour déterminer que les documents déchiquetés n'étaient pas nécessaires pour appuyer les conclusions d'audit.*

Les normes d'audit professionnelles que le BVG a appliquées sont les normes de certification définies par Comptables professionnels agréés Canada (CPA Canada) dans le *Manuel de CPA Canada — Certification*, y compris la Norme canadienne de contrôle qualité 1 (NCCQ 1). Ces normes stipulent ce qui suit :

- 58 Le praticien doit consigner en dossier les éléments qui, selon son jugement professionnel, constituent des éléments probants importants à l'appui de la conclusion qu'il exprime dans son rapport.

De plus, nos auditeurs ont appliqué le principe de l'auditeur expérimenté dans la préparation des documents d'audit. Ce principe est décrit comme suit dans la section 1111 de notre manuel d'audit de performance :

Les auditeurs doivent préparer une documentation qui soit suffisante pour permettre à un auditeur expérimenté et n'ayant pas jusque-là participé à la mission de comprendre :

- a) la nature, le calendrier et l'étendue des procédures d'audit mises en œuvre afin de se conformer aux NAGR [Normes d'audit généralement reconnues] et aux exigences des textes légaux et réglementaires applicables;
- b) les résultats des procédures d'audit mises en œuvre et les éléments probants obtenus;
- c) les questions importantes relevées au cours de l'audit, les conclusions sur ces questions, et les jugements professionnels importants qu'il a fallu porter pour tirer ces conclusions.

D'autres directives au sujet des facteurs à considérer pour décider d'inclure ou non des copies (ou des versions électroniques ou des images numérisées) de renseignements de l'entité dans le dossier d'audit sont données à la section 1112 du manuel d'audit de performance du BVG :

- Le risque que l'entité modifie ou détruise les documents dont les auditeurs pourraient avoir besoin pour prouver qu'ils ont des éléments probants suffisants et appropriés pour étayer leur rapport. Le risque pourrait être non intentionnel (p. ex. piètres pratiques de conservation de documents observées pendant l'audit) ou intentionnel (c.-à-d. que la direction pourrait essayer de dissimuler le risque de fraude présent dans un secteur et aller jusqu'à détruire les documents susceptibles de le révéler).
- Le risque qu'un document ou un dossier (en version électronique ou en version papier) soit substantiellement modifié par la suite.
- Le risque qu'un document ou un dossier ne soit pas disponible à l'avenir à cause de circonstances difficiles pour l'entité (p. ex. fraude, faillite, relations ardues entre l'entité et le Bureau).
- Le système informatique de l'entité ne conserve pas de détails des transactions que le Bureau a examinées ou avec lesquelles il a effectué des comparaisons. Si le système ne conserve pas toutes les transactions examinées (comme les entrées et les sorties de l'inventaire), le Bureau pourrait avoir besoin de conserver dans son dossier d'audit des copies des documents examinés, de préférence sous forme électronique.

Une autre exigence est formulée dans cette même section 1112 du manuel d'audit de performance du BVG :

Peu importe le format ou l'endroit où elle est conservée, toute la documentation **qui ne fait pas partie du dossier d'audit** et qui n'est plus nécessaire doit être jetée ou effacée avant que le dossier définitif d'audit ne soit assemblé.

Lorsque des documents obtenus au cours d'une mission d'audit ne sont pas nécessaires pour constituer des éléments probants à l'appui de la conclusion exprimée dans notre rapport, les auditeurs se défont de ces documents conformément à la *Politique sur la sécurité du gouvernement* du Conseil du Trésor et à la *Politique sur la sécurité* du BVG.

À cet égard, le BVG détruit les renseignements sensibles d'une manière conforme aux exigences formulées par la GRC concernant le déchiquetage et les autres formes d'élimination ou de destruction. Toutes les déchiqueteuses du BVG sont approuvées par la GRC pour le déchiquetage des renseignements classifiés jusqu'au niveau Secret.

- (5) [trad.] *Les normes d'audit spécifiques, y compris le texte de ces normes, qui justifieraient la destruction de documents appartenant aux personnes faisant l'objet d'un audit.*

Vous trouverez réponse à cette question dans la réponse donnée à la question 4. De plus, il est mentionné à la section 1112 de notre manuel d'audit de performance ce qui suit :

Seules des copies (versions électroniques ou images numérisées) des documents de l'entité doivent être comprises dans le dossier d'audit et non les documents originaux [...]. Lorsque des membres de l'équipe obtiennent des documents originaux auprès de l'entité (p. ex. un contrat, une facture ou un dossier particulier), ils doivent les renvoyer à l'entité dès qu'ils n'en ont plus besoin. Ils ne les détruiront sous aucun prétexte, peu importe les circonstances.

- (6) [trad.] *La mesure dans laquelle votre bureau a considéré la valeur que représentait pour chacun des sénateurs tout document lui appartenant qui a été déchiqueté.*

Les documents originaux reçus des sénateurs n'ont pas été déchiquetés; ils leur ont été retournés.

- (7) [trad.] *La question de savoir si vous avez obtenu, et dans quelle mesure, le consentement de chacun des sénateurs au déchiquetage des documents qui lui appartenaient, le cas échéant.*

Les documents déchiquetés étaient des copies des documents fournis par les sénateurs, ou d'autres documents obtenus ou créés par l'équipe d'audit en cours d'exécution de l'audit et qui n'étaient pas nécessaires pour appuyer nos conclusions d'audit. Comme nous l'avons indiqué plus haut, le BVG n'a pas détruit de documents originaux reçus des sénateurs.

- (8) [trad.] *La question de savoir si vous avez retourné ou détruit des documents en version électronique.*

Les clés USB et les cédéroms sur lesquels des sénateurs ont fourni des documents au BVG leur ont été retournés en réponse à la motion.

B. Conservation des documents d'audit par les sénateurs

- (9) [trad.] *Les normes d'audit, y compris le texte des normes spécifiques qui soutiennent votre position selon laquelle certains documents retournés à chacun des sénateurs restent la propriété de votre bureau.*

Certains documents qui ont été échangés avec les sénateurs pendant l'audit ont été créés par le BVG. Ils portaient la mention « COPIE INTERDITE, Propriété du Bureau du vérificateur général du Canada ». Mentionnons, à titre d'exemple, le sommaire du plan d'audit, les ébauches de rapport envoyées aux sénateurs en vue de solliciter leurs

commentaires et d'obtenir leurs réponses, et des questions spécifiques adressées aux sénateurs à propos de leurs dépenses. Nous avons retourné aux sénateurs les documents qu'ils avaient annotés ou sur lesquels ils avaient collé des notes afin de nous conformer entièrement à la motion adoptée par le Sénat. Néanmoins, nous sommes toujours d'avis que ces documents d'audit sont la propriété du BVG.

La Norme canadienne de contrôle qualité 1 (NCCQ 1) traite de la propriété des documents d'audit en ces termes :

A63 À moins que des textes légaux ou réglementaires n'en disposent autrement, la documentation d'une mission reste la propriété du cabinet. Ce dernier peut, à son gré, ouvrir une partie de la documentation aux clients ou leur en fournir des extraits, pourvu que cela ne remette pas en cause la validité des travaux exécutés ou, dans le cas de missions de certification, l'indépendance du cabinet ou de ses membres.

(10) [trad.] *Les normes d'audit, y compris le texte des normes spécifiques sur lesquelles vous appuyez pour affirmer que les sénateurs devraient conserver les documents retournés au cas où ils seraient encore nécessaires, et pendant combien de temps ces documents devraient être conservés.*

Les exigences de la NCCQ 1 suivantes fournissent la réponse à cette question :

Confidentialité, archivage sécurisé, intégrité, accessibilité et facilité de consultation de la documentation des missions

46. Le cabinet doit établir des politiques et procédures destinées à assurer la confidentialité, l'archivage sécurisé, l'intégrité, l'accessibilité et la facilité de consultation de la documentation des missions.

Conservation de la documentation des missions

47. Le cabinet doit établir des politiques et procédures portant sur la conservation de la documentation des missions pendant une durée suffisante pour répondre à ses besoins ou aux obligations prescrites par les textes légaux ou réglementaires.

Conservation de la documentation des missions (Réf. : par. 47)

A60. Les besoins du cabinet concernant la conservation de la documentation des missions, et la durée de conservation, varient selon la nature de la mission et les circonstances propres au cabinet, par exemple si la documentation de la mission est nécessaire pour constituer un dossier des points importants pour les missions futures. La période de conservation peut aussi dépendre d'autres facteurs, par exemple, des textes légaux ou réglementaires propres à un pays qui prescriraient des délais spécifiques de conservation de la documentation pour certains types de missions, ou encore la pratique généralement reconnue dans le pays pour la conservation de la documentation en l'absence d'exigences spécifiques dans les textes légaux ou réglementaires.

- A61. Dans le cas précis de missions d'audit, le délai de conservation de la documentation est ordinairement d'au moins cinq ans à compter de la date du rapport de l'auditeur, ou de la date du rapport de l'auditeur du groupe, si cette dernière est plus tardive.
- A62. Les procédures que le cabinet adopte pour la conservation de la documentation des missions comprennent celles qui visent à permettre de satisfaire aux exigences du paragraphe 47 pendant la période de conservation, et notamment celles destinées :
- à permettre de récupérer et de consulter la documentation d'une mission pendant toute la période de conservation, particulièrement dans le cas de la documentation électronique étant donné que la technologie peut être mise à niveau ou changée au fil du temps;
 - à garder la trace, lorsque c'est nécessaire, des modifications apportées à la documentation après l'achèvement des dossiers de mission;
 - permettre aux personnes autorisées étrangères à la mission d'avoir accès à la documentation d'une mission spécifique et de l'examiner à des fins de contrôle qualité ou pour d'autres raisons.

L'autorisation spécifique de disposer de documents accordée au BVG par Bibliothèque et Archives Canada en vertu de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* fixe à 15 ans la période de conservation des dossiers du BVG pour les documents des audits de performance.

- (11) [trad.] *Les normes d'audit qui justifient ou exigent le retour de ces documents à votre bureau.*

Le paragraphe A62 de la NCCQ 1, cité plus haut, stipule que l'auditeur doit être en mesure de récupérer et de consulter la documentation d'une mission pendant toute la période de conservation.

C. Normes d'audit

La lettre du Comité indique que le personnel du Comité a consulté des documents sur le site Web du BVG et le site Web du Conseil des normes d'audit et de certification. Il y est également fait mention que ces documents ne parlent pas de la destruction de documents fournis par des personnes faisant l'objet d'un audit. Comme nous l'avons signalé plus haut, nous n'avons pas décheté de documents originaux reçus des sénateurs.

- (12) [trad.] *Comment conciliez-vous les différentes normes, d'apparence contradictoire, qui ont été appliquées pour les sénateurs qui ont fait l'objet de votre audit?*

Le BVG n'est pas d'avis que les normes d'audit et les procédures du BVG sont contradictoires. Les équipes d'audit ont suivi les normes d'audit et les procédures du BVG.

- (13) [trad.] *Veillez expliquer comment les normes de certification de Comptables professionnels agréés Canada (CPA Canada) ont été intégrées dans l'élaboration des normes que vous affichez sur votre site Web. Nous aimerions que vous nous fournissiez du même coup le texte de toute disposition ou de toute norme de certification de CPA Canada spécifique qui a été utilisée pour élaborer les normes figurant sur votre site Web.*

La section 1011 du Manuel d'audit de performance du BVG stipule ce qui suit au sujet de l'incorporation des normes d'audit dans ledit Manuel :

Au Canada, les normes qui s'appliquent aux « *services de certification autres que les audits d'états financiers* », tels que les audits de performance et les examens spéciaux du Bureau, sont établies par le Conseil des normes d'audit et de certification (CNAC), qui est un organisme indépendant fondé par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. L'autorité du CNAC est reflétée dans la législation et les réglementations fédérales et provinciales. Les pouvoirs du CNAC s'étendent tant aux audits du secteur public qu'à ceux du secteur privé et du secteur sans but lucratif.

En tant que bureau d'audit législatif du gouvernement fédéral et des trois territoires, le Bureau se conforme aux normes de CPA Canada pour tous ses produits. Les audits qui respectent les normes établies par un organisme professionnel reconnu et indépendant donnent plus de rigueur et de crédibilité aux travaux du Bureau.

D. Conservation des documents en version électronique

Le BVG conserve habituellement les versions électroniques des documents d'audit qui sont nécessaires pour appuyer les conclusions d'audit. Il conserve aussi certains documents sur support papier pour la même raison. Dans ce cas, les documents sur support papier qui ont été conservés incluaient les documents reçus des sénateurs. Ces documents originaux reçus des sénateurs ont été retournés en réponse à la motion.

- (14) [trad.] *Votre bureau a-t-il conservé les fichiers électroniques des documents retournés aux sénateurs?*

Après que le BVG a été informé de la motion adoptée par le Sénat, nous n'avons pas fait de copies électroniques des documents qui ont été retournés depuis aux sénateurs.

Au cours de l'audit original, les équipes d'audit avaient numérisé certains documents pour pouvoir les conserver en version électronique, et cette information numérique fait toujours partie de notre dossier électronique.

- (15) [trad.] *Les documents ont-ils été numérisés en vue d'être conservés dans la base de données électronique du BVG avant d'être déchiquetés?*

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le BVG ne stocke que l'information d'audit électronique qui est nécessaire pour appuyer les conclusions d'audit.

Nous voulons insister sur le fait que nous n'avons pas déchiqueté de documents originaux qui avaient été reçus des sénateurs. Pendant l'audit, ces documents ont pu être numérisés pour être conservés dans la base de données électronique du BVG si

l'équipe d'audit avait décidé qu'ils étaient nécessaires pour appuyer les conclusions de l'audit. Les documents originaux ont été retournés aux sénateurs.

- (16) [trad.] *Si les documents ont été numérisés pour être conservés dans la base de données électronique du BVG, avant que les documents sur support papier aient été déchiquetés, un imprimé de ces documents a-t-il été produit et ensuite envoyé aux sénateurs? Les fichiers électroniques ont-ils été par la suite conservés ou détruits par votre bureau?*

Comme nous n'avons pas détruit de documents originaux, nous avons pu retourner tous ces documents originaux aux sénateurs. Nous n'avons imprimé aucun document en réponse à la motion. Nous avons toutefois conservé nos fichiers électroniques.

E. Clé USB mentionnée lors du témoignage du 17 mai 2016

La clé USB chiffrée manquante dont il a été question lors de notre témoignage devant le Comité le 17 mai 2016 avait été remise à un employé du BVG affecté à l'audit des dépenses des sénateurs.

- (17) [trad.] *Quels documents contenait cette clé USB perdue ou manquante?*

L'employé du BVG n'a pas été en mesure de confirmer si cette clé contenait des documents du Sénat lorsqu'elle a été perdue. Il est possible qu'elle ait contenu certains renseignements liés à l'audit des dépenses des sénateurs. Cependant, il ne serait pas possible pour d'autres de consulter cette information étant donné que la clé est chiffrée. Il est aussi possible qu'elle n'ait contenu aucune information d'audit.

- (18) [trad.] *Cette clé a-t-elle été retrouvée?*

La clé en question n'a pas été retrouvée.

Je vous prie d'agréer, Madame la Sénatrice, Monsieur le Sénateur, l'expression de mes salutations les meilleures.

Le vérificateur général du Canada,



Michael Ferguson, CPA, CA
FCA (Nouveau-Brunswick)

c.c. Monsieur Charles Robert, greffier du Comité

**ANNEXE III : ENQUÊTE ADMINISTRATIVE RELATIVE À UNE FUITE
D'INFORMATION PRÉPARÉE POUR LE BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL**



PROTÉGÉ B

Presidia Security Consulting | Rapport

Bureau du vérificateur général du Canada

Enquête administrative

Le 1^{er} août 2015

Table des matières

1. Objet de l'enquête.....	1
2. Résumé de l'enquête	1
3. Chronologie des événements.....	2
4. Conclusion	2

Objet de l'enquête

L'objet de l'enquête est d'établir les faits relatifs à une fuite d'information concernant le coût de l'audit du Sénat effectué par le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG). L'enquête visera à répondre à deux (2) questions clés, à savoir si :

- un employé du BVG a divulgué le coût (monétaire) de l'audit du Sénat à un représentant des médias ou à toute autre personne;
- un employé du BVG a divulgué de l'information aux médias ou à toute autre personne au sujet des constatations d'audit concernant des sénateurs.

Résumé de l'enquête

Plus de 60 entretiens ont été menés pendant l'enquête, auxquels se sont ajoutés des travaux de recherche et d'une analyse informatique. Voici le résultat sommaire de ces activités d'investigation :

- Le 15 avril 2015, le Système d'établissement des coûts des produits montre que le coût total de l'audit du Sénat avait atteint et dépassé 21 millions de dollars (21 121 005,27 \$). Le 11 mai 2015, le coût total de l'audit du Sénat selon le Système d'établissement des coûts avait atteint et dépassé 22 millions de dollars (22 037 308,58 \$).
- Le 19 mai 2015, Robert Fife de CTV News a annoncé que le coût de l'audit du Sénat effectué par le BVG était d'environ 21 millions de dollars. Il révélait en même temps que « le dossier de dix autres sénateurs serait transmis à la GRC » et que les sénateurs en cause avaient réclamé le remboursement de dépenses discutables de plus de 100 000 \$.
- Un audit du Système d'établissement des coûts des produits a révélé qu'entre le 15 avril 2015 et le 19 mai 2015, quinze (15) « noms d'utilisateur » uniques avaient été utilisés aux fins de consultation des données financières concernant l'audit du Sénat. Cependant, ce nombre ne correspond probablement pas au nombre réel des personnes qui étaient au courant étant donné que plusieurs des personnes qui ont accédé au Système pendant cette période ont affirmé que non seulement elles avaient montré ces données à d'autres employés du BVG, mais aussi que ce sujet suscitait beaucoup de discussions parmi le personnel.
- Nombre des personnes qui ont accédé au Système d'établissement des coûts des produits pour examiner le coût total de l'audit du Sénat l'ont fait par curiosité et non par obligation professionnelle.
- La grande majorité des personnes interrogées étaient toutes convaincues que la fuite dans les médias concernant le coût total de l'audit ne venait pas de l'organisation du BVG, du fait d'abord qu'il aurait été très risqué pour quelqu'un de divulguer cette information et qu'ensuite, tout le monde savait que le coût de l'audit serait publié par le vérificateur général en temps opportun.

- Toutes les personnes interrogées qui avaient travaillé à l'audit du sénateur n° 105 croyaient que la fuite venait de quelqu'un du Sénat et non d'un membre de l'équipe d'audit.
- L'examen des outils des TI n'a fait ressortir aucun élément laissant à penser que de l'information aurait été divulguée à l'aide des ressources informatiques du BVG (p. ex. comptes de courriel).

Chronologie des événements

Voici le déroulement chronologique des événements relatifs à l'enquête :

11 juin 2013 : Le vérificateur général accepte la demande du Sénat d'effectuer une vérification complète des dépenses du Sénat, y compris les dépenses des sénateurs.

15 avril 2015 : L'examen du Système d'établissement des coûts des produits montre que le coût total de l'audit du Sénat a atteint et dépassé 21 millions de dollars (21 121 005,27 \$).

11 mai 2015 : L'examen du Système d'établissement des coûts des produits montre que le coût total de l'audit du Sénat a atteint et dépassé 22 millions de dollars (22 037 308,58 \$).

19 mai 2015 : Robert Fife de CTV News annonce que le coût de l'audit du Sénat effectué par le BVG est d'environ 21 millions de dollars. Il révèle en même temps que [trad.] « le dossier de dix autres sénateurs serait transmis à la GRC » et que les sénateurs visés ont réclamé le remboursement de dépenses discutables de plus de 100 000 \$.

21 mai 2015 : Le sénateur n° 105 envoie un courriel à Chantal Thibodeau l'informant qu'il a reçu de la part d'un média une demande de commentaires le priant de confirmer et de discuter certaines données d'information tirées du rapport d'audit le concernant. Cette demande aurait été envoyée par courriel par une journaliste.

9 juin 2015 : Le BVG révèle dans son site Web que le coût de l'audit du Sénat est de 23,6 millions de dollars.

Conclusion

Nous avons interrogé de nombreuses personnes pendant notre enquête et suivi toutes les pistes raisonnables. Malgré les efforts déployés, l'enquête n'a pas mis au jour des éléments de preuve ou de l'information laissant penser qu'un employé du BVG ou que toute autre personne travaillant pour le BVG ait sciemment divulgué des renseignements au sujet de l'audit du Sénat aux médias ou à toute autre personne.

ANNEXE IV : LA DIVULGATION NON AUTORISÉE DE RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS OU PROTÉGÉS – DES EXPÉRIENCES INTERNATIONALES

A. Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, comme au Canada, les documents produits pour un comité de la Chambre des communes appartiennent à ce comité et sont protégés par le privilège parlementaire. Leur divulgation non autorisée peut constituer un outrage au Parlement et la Chambre peut saisir le Comité des normes et privilèges de tout outrage allégué pour qu'il mène une enquête. Si la divulgation non autorisée est celle d'un document d'un comité particulier, la question peut être soulevée par le comité lui-même, qui présente alors un rapport spécial à la Chambre dans lequel il affirme que la divulgation non autorisée a entravé de manière considérable le déroulement de ses travaux²⁴.

Dans son rapport de juin 2013, à l'Annexe 1 portant sur l'évolution du privilège depuis 1991, le Comité mixte du privilège parlementaire du Royaume-Uni a formulé l'observation ci-après au sujet des fuites provenant de comités particuliers :

Le Comité des normes et privilèges de la Chambre des communes a fait enquête sur plusieurs cas de fuites provenant de comités particuliers suivant le principe selon lequel la divulgation prématurée et non autorisée de délibérations de comité peut constituer un outrage à la Chambre. Les députés et membres de leur personnel qui n'ont pas respecté la confidentialité des rapports de comité ont reçu diverses sanctions. Par exemple, un député a été suspendu sans solde durant dix jours et l'adjoint d'un député a perdu l'accès au réseau et aux édifices parlementaires durant 28 jours²⁵.

Dans chacun des cas susmentionnés, la fuite est survenue avant l'adoption du rapport et aurait pu être motivée par la volonté d'influencer les travaux du comité ou le contenu du rapport. En revanche, lors de son enquête concernant la divulgation non autorisée de sa propre recommandation selon laquelle le très honorable David Laws, député, devait faire l'objet de sanctions, le Comité des normes et privilèges de la Chambre des communes a conclu qu'il n'y avait pas d'outrage, puisque « la fuite de la recommandation est survenue après l'adoption du rapport, et après que celui-ci a été remis à la Chambre. Elle ne semble pas avoir été motivée par la volonté de faire entrave aux travaux du Comité. Le document avait déjà été adopté. Il ne pouvait plus être modifié²⁶ ».

²⁴ Royaume-Uni, Comité permanent des normes et privilèges de la Chambre des communes, *Unauthorised Disclosure of Heads of Report from the Culture, Media and Sport Committee*, septième rapport de la session 2008-2009, 21 mai 2009, p. 2; Voir aussi la 24^e édition d'*Erskine May's Parliamentary Practice*, p. 838.

²⁵ Huitième rapport du Comité des normes et privilèges de la Chambre des communes, session 1998-1999, *Premature Disclosure of Reports of the Foreign Affairs Committee*, HC 607; Dixième et onzième rapports du Comité des normes et privilèges de la Chambre des communes, session 1998-99, *Unauthorised Receipt of a Draft Report*, HC 747.

²⁶ Dix-septième rapport du Comité des normes et privilèges de la Chambre des communes, session 2010-2012, *Leaks relating to the case of Mr David Laws*, HC 1433, par. 42.

En ce qui concerne la Chambre des lords, nous n'avons aucun renseignement indiquant qu'elle aurait adopté des règles ou une procédure spéciales pour trancher les questions de privilège découlant du non-respect de ses règles ou de sa procédure.

B. Australie

1. Sénat

En 2005, le Comité de la procédure du Sénat de l'Australie a déposé un rapport traitant de la divulgation non autorisée de délibérations de comité. Le rapport réaffirmait la résolution adoptée par le Sénat le 20 juin 1996 relativement à la procédure à suivre dans de tels cas²⁷, à savoir :

Le comité touché par la divulgation non autorisée de ses délibérations, documents ou témoignages doit chercher la source de la fuite.

Il doit ensuite trancher la question de savoir si la fuite a entravé de manière considérable ses travaux ou ceux du Sénat.

Si le comité conclut qu'il aurait pu y avoir ou qu'il y a eu une entrave considérable, il présente un rapport au Sénat, et le président du comité peut soulever l'affaire auprès du Président.

2. Chambre des représentants

[L'article 13 de la *Parliamentary Privileges Act, 1987*](#) traite de la divulgation non autorisée de témoignages recueillis à huis clos. Il interdit la divulgation de tels témoignages à moins que leur publication ne soit autorisée par la Chambre ou un comité. De plus, cette loi prévoit des amendes ne pouvant dépasser 5 000 dollars australiens dans le cas d'une personne physique et 25 000 dollars australiens dans le cas d'une personne morale. En cas d'infraction, les tribunaux sont saisis de l'affaire.

En outre, l'article 346 du Règlement de la Chambre des représentants prévoit ceci :

Les témoignages entendus par un comité ou un sous-comité, les documents qui lui sont présentés, les comptes rendus de ses délibérations et ses rapports, dans la mesure où ils n'ont pas encore été remis à la Chambre, ne doivent être publiés ni divulgués à quiconque n'est pas un membre ou un agent du comité à moins d'une autorisation de la Chambre, du comité ou d'un sous-comité²⁸.

Enfin, le guide de procédure de la Chambre des représentants (*House of Representatives Practice*) précise que « lorsque des témoignages recueillis à huis clos, des délibérations privées

²⁷ Australie, Sénat, Comité de la procédure, *Storage of Senate documents and unauthorised disclosure of committee proceedings*, Parliament of the Commonwealth of Australia, Canberra, 2005, p. 3-5.

²⁸ Australie, Chambre des représentants, Comité des privilèges, *Report Concerning the Unauthorised Disclosure of the Report by the House of Representatives Standing Committee on Economics, Finance and Public Administration*, Parliament of the Commonwealth of Australia, Canberra, 1999, p. 2.

ou des projets de rapport de comité sont publiés ou divulgués avant leur présentation à la Chambre, on considère qu'il y a outrage²⁹ ».

C. Nouvelle-Zélande

Le Règlement de la Chambre des représentants de Nouvelle-Zélande ([*Standing Orders of the New Zealand House of Representatives*](#)), renferme plusieurs dispositions concernant la nature confidentielle des délibérations des comités et l'obligation de ne pas en divulguer le contenu.

- L'article 114 prévoit qu'« un député ne peut parler des délibérations confidentielles d'un comité particulier tant qu'il n'en a pas été fait rapport à la Chambre ».
- L'article 239 précise ensuite que « les délibérations d'un comité particulier ou d'un sous-comité, sauf lorsque ce dernier entend des témoins, ne sont pas ouvertes au public et doivent rester confidentielles jusqu'à ce que le comité en fasse rapport à la Chambre ».
- L'article 240 prévoit qu'« un rapport ou un projet de rapport de comité particulier ou de sous-comité doit demeurer strictement confidentiel jusqu'à son dépôt à la Chambre ».
- L'article 410 dresse la liste des actes susceptibles d'être considérés comme des outrages par la Chambre. Elle comprend notamment « la divulgation des délibérations ou d'un rapport de comité particulier ou de sous-comité en contravention des dispositions du Règlement ». Les cas de manquement sont renvoyés au Comité des privilèges, qui les examine et en dispose.

²⁹ Ibid., p. 2-3.

