



Le jeudi 26 octobre 2017

Le Sous-comité du budget des dépenses du Sénat du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Le 21 septembre 2017, le sous-comité a reçu le mandat suivant du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration (CIBA) :

Que, nonobstant la motion du Comité adoptée le jeudi 10 mars 2016 visant à autoriser le Sous-comité de la vérification à examiner les recommandations du rapport du vérificateur général du Canada sur les dépenses des sénateurs qui a été déposé au Sénat le 9 juin 2015 concernant les dépenses des sénateurs (la notion de surveillance indépendante et le rôle du vérificateur général à l'avenir) et la surveillance des dépenses des sénateurs (recommandations 51, 52, 53, 54, 55, 56 et 57) et toutes autres recommandations reliées, l'examen soit maintenant réalisé par le Sous-comité du budget des dépenses du Sénat;

Que le sous-comité examine les recommandations du vérificateur général du Canada en matière de vérification et de surveillance;

Que l'étude se penche sur les meilleures pratiques d'audit et de surveillance de l'industrie pour l'établissement d'un mécanisme de surveillance et une structure appropriée;

Que le Sous-comité fasse rapport au Comité au plus tard le 26 octobre 2017.

Recommandations du vérificateur général du Canada

Le *Rapport du vérificateur général du Canada au Sénat du Canada – Les dépenses des sénateurs*, publié en juin 2015, était assorti de 22 recommandations, dont 7 ayant trait à l'audition et à la surveillance. En résumé, les recommandations des paragraphes 51 à 57 invitent le Sénat à créer un organe de surveillance indépendant (recommandation 51) dont les membres, y compris le président, ne sont pas sénateurs (recommandation 52). Le poste d'auditeur interne, qui relèverait directement de l'organe de surveillance, devrait également être créé (recommandation 51).

Un organe de surveillance pourrait avoir le mandat de faciliter l'interprétation des règles, politiques et lignes directrices régissant les dépenses des sénateurs ainsi que le pouvoir d'examiner les dépenses, de prendre des décisions définitives sur le bien-fondé des dépenses et d'embaucher

un auditeur interne et de mettre fin à ses services (recommandation 53). L'organe de surveillance devrait être ouvert au public, et tous ses rapports, comptes rendus et décisions devraient être publiés dans le site Web du Sénat (recommandation 54). L'organe de surveillance devrait pouvoir accéder directement aux plans d'audit internes et externes (recommandation 55) et avoir le pouvoir de demander que des audits internes ou externes soient effectués sur toute question relevant de son pouvoir (recommandation 56). Enfin, le vérificateur général du Canada devrait se voir confier le rôle d'auditeur externe pour le Sénat (recommandation 57).

Après avoir reçu son mandat du Comité de la régie interne, le sous-comité a examiné attentivement les recommandations et leur applicabilité dans le cadre d'un mécanisme global d'audit et de surveillance du Sénat. Le sous-comité approuve certaines recommandations, mais estime que certaines posent d'importants problèmes. Il appuie la création d'un organe de surveillance et d'un poste d'auditeur interne. Il convient également que cet organe devrait travailler dans la plus grande ouverture et la plus grande transparence tout en étant doté des pouvoirs nécessaires pour exécuter adéquatement son mandat.

Transparence accrue

Même avant la présentation, en 2015, des conclusions du rapport du vérificateur général, le Sénat avait mené plusieurs initiatives pour rendre compte de façon plus transparente et plus responsable. Toutes les dépenses engagées par les sénateurs sont divulguées de façon proactive chaque trimestre dans le site Web du Sénat. Tous les contrats de service des sénateurs sont également publiés.

Le sous-comité estime que la transparence est le meilleur outil. Il est plus efficace d'assurer la reddition de comptes en divulguant les dépenses aux Canadiens.

Pratiques exemplaires et principes en matière d'audit et de surveillance

Le sous-comité a également été invité à examiner « les pratiques exemplaires de l'industrie relatives à l'établissement d'un mécanisme d'audit ». Au cours de son examen, le sous-comité a pris note de quelques principes élémentaires devant régir l'établissement d'un processus d'audit efficace du Sénat.

Indépendance : Afin d'assurer une fonction d'audit et de surveillance adéquate, le travail doit toujours se faire indépendamment du processus décisionnel d'une organisation, en particulier en ce qui concerne l'approbation des dépenses. Il devrait être interdit de faire partie de l'exécutif (CIBA) et d'occuper des fonctions d'audit en même temps. Un organe d'audit et de surveillance devrait être entièrement maître d'œuvre de son ordre du jour et de ses processus.

Reddition de comptes : Tout organe d'audit devrait relever de la plus haute autorité d'une organisation. Tout examen effectué par un tel organe exige également une intervention de la direction ainsi qu'une certaine surveillance pour assurer une mise en œuvre adéquate et en temps opportun de mesures.

Portée : Dans l'exercice de son rôle d'audit et de surveillance, l'organe d'examen devrait toujours avoir accès à l'autorité de l'organisation, à la direction et à tous les auditeurs (interne et externe).

Responsabilisation des auditeurs et de la direction : Selon les renseignements que le sous-comité a reçus, un organe d'audit doit pouvoir nommer les auditeurs interne et externe et disposer d'un mécanisme adéquat pour tenir la direction responsable des conclusions de l'audit.

Gestion adéquate des réunions : Un organe d'audit, composé de cinq membres, devrait se réunir régulièrement et tenir un compte rendu de ses décisions. Il devrait aussi pouvoir se réunir au besoin sans restriction, notamment pendant une intersession. *Transparence* : Dans un contexte parlementaire, un audit devrait être réalisé publiquement, et les délibérations de l'organe d'audit devraient être accessibles au public. Ce principe doit aussi respecter les règles et conventions relatives à la confidentialité qui s'appliquent aux réunions parlementaires tenues à huis clos.

Rôle parlementaire du Sénat

Lorsqu'il a examiné les recommandations du vérificateur général, le sous-comité était conscient du rôle constitutionnel du Sénat, qui est l'une des trois composantes du Parlement du Canada. Une caractéristique distinctive à un organe législatif tient à sa capacité à s'autorégir, à l'abri d'ingérences externes. Le Sénat est une institution législative et non un ministère fédéral ou une société d'État. Toute recommandation liée à un organe de surveillance doit donc respecter les droits et privilèges du Parlement à régir ses propres affaires pour assurer son indépendance.

Comité permanent de l'audit et de la surveillance

Lors de son examen du rapport du vérificateur général et des principes d'audit et de surveillance, le sous-comité a examiné différentes structures. Il en est venu à la conclusion que la création d'un comité permanent, en vertu du *Règlement du Sénat*, constituerait la meilleure option. Ce comité permanent serait composé de sénateurs et serait basé sur le Comité permanent de l'éthique et des conflits d'intérêts des sénateurs, à une importante différence près : le Comité de l'audit et de la surveillance (CAS) se réunirait publiquement pour mener ses travaux, et à huis clos conformément à l'article 12-16(1) du *Règlement du Sénat*, qui prévoit :

12-16. (1) Sous réserve du paragraphe (2) et sauf autre disposition contraire, un comité ne peut siéger à huis clos que pour discuter un des sujets suivants :

- a) la rémunération et les autres avantages offerts au personnel;
- b) les contrats et négociations contractuelles;
- c) les relations du travail et le personnel;
- d) un projet d'ordre du jour ou un projet de rapport.

En plus des dispositions du Règlement 12-16.(1), le nouveau comité devra aussi se rencontrer à huis clos pour l'examen des délibérations à huis clos d'autres comités.

La création d'un comité permanent respecterait les principes exposés dans le présent rapport. Le comité relèverait indépendamment et directement du Sénat, la plus haute autorité dirigeante, et ses membres ne feraient pas partie à la fois du CIBA et du CAS.

Le sous-comité estime qu'un tel comité de surveillance servirait le Sénat et le Canada de façon plus efficace et efficiente s'il surveillait non seulement les frais de déplacement et de subsistance des sénateurs, qui représentent seulement 4 % du budget total du Sénat, mais aussi toutes les dépenses du Sénat.

Auditeurs interne et externe

Le nouveau Comité permanent de l'audit et de la surveillance, à la suite de sa création, devrait être autorisé à embaucher un auditeur interne et à diriger ses travaux. L'auditeur interne ne ferait pas partie de l'Administration du Sénat et aurait un accès sans restriction aux documents ainsi qu'aux renseignements et aux systèmes financiers du Sénat conformément aux directives du comité. L'auditeur interne ferait rapport de ses conclusions au comité, qui lui, ferait rapport au Sénat.

À l'heure actuelle, les états financiers annuels du Sénat sont audités par un auditeur externe nommé par le Comité de la régie interne, dont il relève. Cette pratique serait transférée au Comité de l'audit et de la surveillance. Le processus de nomination du nouveau comité devrait reposer notamment sur l'aide d'experts de l'extérieur pour l'examen des demandes de proposition, l'évaluation de propositions et la réalisation d'entrevues en bonne et due forme avec les candidats.

Dans le rapport du vérificateur général, il était recommandé que son bureau se voit confier le mandat d'agir en tant qu'auditeur externe du Sénat. Or, le dernier audit du Sénat effectué par le vérificateur général a coûté plus de 23 millions de dollars. Le sous-comité est d'avis que le vérificateur général n'a ni le mandat législatif ni la compétence législative pour être l'auditeur externe d'une Chambre du Parlement sur une base régulière. Le vérificateur général a, en effet, outrepassé sa compétence législative dans plusieurs recommandations qu'il a formulées dans rapport de juin 2015.

Recommandations

Par conséquent, le sous-comité recommande ce qui suit :

Que le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration recommande au Sénat que le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement de rédiger et de proposer des modifications au *Règlement du Sénat* et d'y apporter toute autre modification nécessaire pour établir le Comité permanent de l'audit et de la surveillance, qui comptera cinq membres, et d'élaborer son mandat global en conformité avec les principes et les pratiques exemplaires d'audit et de surveillance énoncés dans le présent rapport, et qu'il lui donne l'autorisation d'examiner de sa propre initiative certaines questions;

Que toute modification proposée au *Règlement du Sénat* ne prévoie aucune participation comme membre à la fois du Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration et du Comité permanent de l'audit et de la surveillance;

Que le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration développe et propose des modifications qui s'imposent au *Règlement administratif du Sénat* (RAS) pour permettre au nouveau Comité permanent de l'audit et de la surveillance de remplir

son rôle, notamment d'agir de façon indépendante et d'interpréter les articles du RAS ayant trait à ses travaux;

Que des consultations soient menées par la direction de tous les caucus et groupes reconnus du Sénat en vue de proposer des modifications à la *Loi sur le Parlement du Canada* afin de conférer un pouvoir intersessionnel au Comité permanent de l'audit et de la surveillance, une fois que ce nouveau comité aura été établi et qu'il aura commencé ses travaux. Tout retard dans l'obtention de ce pouvoir intersessionnel ne devrait pas empêcher le comité d'entreprendre ses fonctions;

Que, à la suite de la création du Comité permanent de l'audit et de la surveillance, les ressources adéquates soient allouées à une fonction d'audit interne;

Que le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'Administration développe et propose des modifications qui s'imposent au *Règlement administratif du Sénat* pour permettre à l'auditeur interne de remplir son rôle;

Que le Comité permanent de l'audit et de la surveillance soit autorisé à embaucher l'auditeur externe.

Respectueusement soumis,

Le président,

DAVID M. WELLS