

RAPPORT SUR L'ANALYSE ET LA CONFORMITÉ DES PROCESSUS ET MÉCANISMES DE GESTION ACTUELS DE L'AUTORITÉ CEN- TRALE DU QUÉBEC

Présenté à Madame Line Drouin,
Sous-ministre au ministère de la
Justice du Québec

17/12/2020

Par : Lise Verreault, consultante
Collaboration : Direction de l'audit
interne et des enquêtes du minis-
tère de la Justice

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	2
DÉMARCHE ET DÉROULEMENT	2
L'ENSEMBLE DES PROCESSUS ET MÉCANISMES ACTUELS.....	3
RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES PARTIES PRENANTES	6
LE RESPECT DE LA PORTÉE DES ACTIONS DANS LE CHAMP DE COMPÉTENCES LIÉES À LA FONCTION	9
LA PRÉSENCE DES CONTRÔLES INTERNES.....	10
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS :	11

INTRODUCTION

L'objet du présent mandat est de réaliser une démarche portant sur l'analyse de la conformité des processus et des mécanismes de gestion actuels de l'Autorité centrale du Québec (ACQ). Ce mandat, confié par la Sous-ministre au ministère de la Justice du Québec, fait suite au jugement rendu le 16 octobre 2020 par l'honorable juge Claude Dallaire, dans lequel il est question de l'application et de l'interprétation de la Convention de La Haye et de la Loi sur les aspects civils de l'enlèvement international et interprovincial d'enfants.

Les éléments qui seront analysés de manière plus spécifique sont :

- l'ensemble des processus et mécanismes actuels;
- les rôles et responsabilités des parties prenantes;
- le respect de la portée des actions dans le champ de compétences liées à la fonction;
- la présence de contrôles internes afférents.

DÉMARCHE ET DÉROULEMENT

Cette démarche s'est effectuée en collaboration avec la directrice et le coordonnateur de l'audit interne et des enquêtes du ministère, qui m'ont appuyée dans les entrevues réalisées.

Compte tenu du contexte de la pandémie, nous avons effectué des entrevues ouvertes d'une durée d'environ une heure par personne. La plupart des entrevues ont été réalisées par visioconférence. Nous avons également eu accès à toute la documentation disponible dans le cadre de cette démarche.

Nous nous sommes entretenus avec une douzaine de personnes et avons effectué un étalonnage de certains points avec les autres Autorités centrales au Canada.

L'ENSEMBLE DES PROCESSUS ET MÉCANISMES ACTUELS

Nous nous sommes attardés dans un premier temps à bien comprendre le statut de l'Autorité centrale du Québec. Comme il est spécifié dans la Loi sur les aspects civils de l'enlèvement international et interprovincial d'enfants, c'est le ministre de la Justice du Québec qui est l'Autorité centrale du Québec et c'est la Cour supérieure qui est l'autorité judiciaire compétente pour le Québec.

Le ministre de la Justice doit prendre ou s'assurer que soient prises toutes les mesures appropriées pour :

1. localiser un enfant déplacé ou retenu illicitement;
2. prévenir de nouveaux dangers pour l'enfant ou des préjudices pour les parties concernées, en prenant ou en faisant prendre des mesures provisoires;
3. assurer la remise volontaire de l'enfant ou faciliter une solution à l'amiable;
4. échanger, si cela s'avère utile, des informations relatives à la situation sociale de l'enfant;
5. fournir des informations générales sur le droit québécois concernant l'application de la présente loi;
6. introduire ou favoriser l'introduction d'une procédure judiciaire aux fins de l'application de la présente loi;
7. accorder ou faciliter, le cas échéant, l'obtention de l'aide juridique;

8. assurer sur le plan administratif, si nécessaire et opportun, le retour sans danger de l'enfant;
9. informer les Autorités centrales des États désignés sur le fonctionnement de la présente loi et, autant que possible, lever les obstacles éventuellement rencontrés lors de son application.

Dans un deuxième temps, les échanges que nous avons eus au cours de notre démarche nous ont permis de constater que malgré le caractère sensible et délicat de cette responsabilité, la présence de l'Autorité centrale du Québec est très peu reconnue à l'interne et non identifiée dans la plupart des organigrammes du ministère.

Cette responsabilité relève depuis 2018 de la Direction des orientations, des affaires législatives et de la refonte qui, elle, fait partie de la Direction générale des affaires juridiques, droit public, civil et de l'économie. Au fil du temps, la personne attitrée à cette fonction a été déplacée vers d'autres directions, sans que ces dernières ne s'investissent dans l'élaboration et l'encadrement des processus inhérents aux activités de l'Autorité centrale du Québec.

Nous avons voulu valider s'il existait un écrit, une directive ou un autre document concernant la délégation de cette responsabilité du ministre et l'étendue des pouvoirs qui y sont associés, mais aucun document ne nous a été transmis.

Nous avons de plus constaté l'absence de cadre de gestion en lien avec l'Autorité centrale du Québec. Nous avons demandé à consulter les politiques, procédures et directives encadrant les processus de travail de cette fonction. On nous a remis les documents suivants :

- une description de tâches datant de 2007, non révisée;

- un cartable regroupant certains documents utilisés lors d'absence de la titulaire dont, entre autres, une copie de la Loi sur les aspects civils de l'enlèvement international et interprovincial d'enfants, une copie de la Convention de La Haye, une liste des États désignés, quelques schémas décisionnels et quelques listes de contacts.

Les échanges que nous avons eus nous ont permis de constater que très peu d'encadrement a été offert à la responsable de cette fonction, principalement dû à sa grande expertise. [REDACTED]

[REDACTED] La spécialisation de cette fonction au fil du temps et l'exécution de celle-ci par une seule personne, n'ont aucunement favorisé le partage des connaissances, tant à l'égard des supérieurs immédiats, qu'à l'égard de la préparation d'une bonne relève. [REDACTED]

[REDACTED] Plusieurs commentaires émis nous indiquent que les activités de l'Autorité centrale du Québec ne sont pas très attractives auprès du personnel du ministère. Un taux de roulement important a été constaté en vue de la préparation de la relève à ce poste.

Nous avons consulté le Guide de bonnes pratiques élaboré sous l'égide de La Convention de La Haye, qui s'adresse à la mise en place de nouvelles autorités centrales. Personne n'a été en mesure de nous préciser s'il existe un mécanisme de validation de l'application de ce guide au ministère.

CONSTATS

- Absence de positionnement de cette responsabilité dans l'organigramme actuel du ministère;

- Absence de précision concernant les liens hiérarchiques et professionnels rattachés à cette fonction;
- Manque d'attractivité à l'égard de cette fonction;
- Absence de processus, de mécanismes clairs et d'outils d'aide à la décision basés sur l'expérience empirique.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES PARTIES PRENANTES

Les rôles et responsabilités en regard de certaines parties prenantes sont plus ou moins précisés. La loi en stipule quelques-uns comme ceux de la Cour supérieure, du Procureur général, du Directeur de la protection de la jeunesse ou du demandeur. C'est à l'interne du ministère que les rôles et responsabilités sont un peu plus ambigus.

Nous avons consulté la description de tâches de la titulaire de ce poste,

[REDACTED]
[REDACTED] Il s'agit d'un poste [REDACTED]

[REDACTED] à qui on a confié l'entière responsabilité ministérielle et gouvernementale de l'application de la Loi sur les aspects civils de l'enlèvement international et interprovincial d'enfants et de la Convention de La Haye. C'est le seul document reçu qui précise, outre la loi, les responsabilités liées à l'Autorité centrale du Québec. Cette description n'a pas été révisée à ce jour. Nous ne retrouvons aucune autre responsabilité tant au niveau juridique que d'encadrement.

Nous avons constaté un très haut niveau d'autonomie chez la titulaire de ce poste. La nature complexe de son travail et la diversité des problèmes rencontrés, l'amène à voir seule à la planification et à l'organisation des priorités qu'elle juge importantes. La supervision exercée sur la titulaire

est très restreinte, pour ne pas dire inexistante. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Au cours de la période observée, aucune évaluation du rendement de la titulaire de ce poste n'a été réalisée entre la période de 1998 et 2017. Une seule en date du 7 juillet 2017.

Nous avons validé quel était le rôle des conseillers juridiques à qui la titulaire effectue des demandes d'avis juridiques. Une avocate spécialisée en droit international privé l'assiste au besoin. On nous confirme que ces avis juridiques sont donnés à titre conseil et que le client, en ce cas-ci la titulaire, n'est pas tenue de les respecter. On nous informe également, qu'à aucun endroit dans la structure actuelle, une contre validation de l'avis ou une approbation de l'approche retenue par la titulaire, lorsque l'avis n'est pas retenu, ne sont exigées. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Nous n'avons pas été en mesure de valider si les pouvoirs que détient l'Autorité centrale du Québec le sont exclusivement envers les ressortissants des États désignés dans la Convention de La Haye. [REDACTED]

Cet état de fait peut engendrer des interprétations assez larges qui peuvent causer certains préjudices. Il serait prudent de convenir précisément de l'étendue de ces pouvoirs et de prévoir des mécanismes d'approbation à un niveau supérieur, lorsqu'il y a dissidence de point de vue ou d'interprétation, en lien avec les avis juridiques émis ou des décisions dans les limites des pouvoirs dévolus. De plus, les responsabilités attribuées à ce titulaire devraient être mieux encadrées juridiquement, surtout si la titulaire n'est pas issue d'un ordre professionnel en droit. On nous a informés que ces mécanismes allaient être mis en place rapidement.

Nous avons également vérifié, si des ententes avaient été convenues entre les parties prenantes, polices, ministères ou autres, pour s'assurer des règles d'application de la loi ou du respect de la confidentialité, mais rien non plus à ce chapitre.

CONSTATS

- Absence de révision de la description de tâches actuelle rédigée en 2007, malgré les changements de direction et l'évolution des lois et de la jurisprudence;
- Absence d'évaluation du rendement et de rencontre statutaire sur le contenu de ses dossiers avec ses supérieurs immédiats;
- Absence d'entente prévoyant des mécanismes procéduraux entre les parties prenantes et les différents collaborateurs;
- Absence de directive précise encadrant les services offerts à des ressortissants des États non désignés (hors convention) ;
- Faiblesse relative à la veille en matière jurisprudentielle.

LE RESPECT DE LA PORTÉE DES ACTIONS DANS LE CHAMP DE COMPÉTENCES LIÉES À LA FONCTION

Il est difficile pour nous de porter une appréciation en regard de ce point, compte tenu que le jugement rendu par la Juge Dallaire pourrait être porté en appel. Malgré les actions qui ont été menées dans le cadre de ce dossier, plusieurs éléments soulèvent des questions en regard du champ de compétences liées à la fonction et qui pourraient être débattues dans le cadre de cette démarche.

Sans égard au jugement rendu, la question qui nous a interpellés dès le début de ce mandat est celle des pouvoirs de l'Autorité centrale du Québec dans les cas de demandes hors convention. La convention de La Haye et la Loi sur les aspects civils de l'enlèvement international et interprovincial d'enfants réfèrent régulièrement aux États désignés et définissent assez bien ce qu'est un État désigné. Toutefois, l'application de celles-ci dans des États non désignés est peu couverte et peut amener certaines interprétations. Pour certaines personnes rencontrées, les demandes étaient recevables, si elles avaient trait à des demandes d'information, de promotion ou de prévention. Pour d'autres, elles ne savaient vraiment pas si des services pouvaient ou non être offerts à ces demandeurs. Nous avons, par la suite, effectué des vérifications auprès d'autres Autorités centrales au Canada et pour la majorité de celles-ci, les demandes hors convention ne sont pas traitées. Elles réfèrent les demandeurs vers le ministère en charge au niveau fédéral, soit Affaires mondiales Canada.

Nous avons constaté, dans les cas où des services pouvaient être offerts à des États non désignés, que ces services étaient très peu balisés et qu'aucune procédure entourant la documentation exigée pour le traite-

ment des demandes n'était en place. La même situation existe pour la poursuite des démarches dans les cas d'avis juridiques contraires aux décisions prises. Tout est laissé au jugement de la titulaire de ce poste et aucune pièce justificative ou approbation n'est exigée. Les règles en matière de gestion documentaire nous ont semblé faiblement appliquées. L'absence de cadre normatif visant à baliser les interventions du programme par les autorités gouvernementales et permettant de délimiter la portée des actions à poser selon les circonstances, pourrait éviter tout jugement interprétatif personnel ou pour des fins de représentation.

CONSTATS

- Possibilité pour la titulaire à ce poste de ne pas tenir compte d'avis juridiques demandés et de poursuivre ses démarches, sans autorisation préalable;
- Absence de niveau d'approbation du supérieur immédiat pour l'ensemble des dossiers à caractère sensible;
- Absence de cadre normatif balisant la portée des actions ;
- Règles en matière de gestion documentaire faiblement appliquées.

Il est primordial, selon nous, de bien définir la portée des actions pouvant être posées dans le cadre de l'application de la Convention et de la Loi, de même que dans les situations hors convention.

LA PRÉSENCE DES CONTRÔLES INTERNES

Nous avons constaté, suite aux échanges tenus avec l'ensemble des personnes rencontrées, qu'il n'existe à peu près pas de contrôle de cette entité au sein du ministère.

Nous avons noté, entre autres, l'absence de rencontre statutaire portant sur le contenu des dossiers, d'évaluation du rendement, de signification

d'objectif annuel, de mécanisme de validation de la gestion documentaire, de ligne directrice dans l'exécution de la fonction, de mécanisme d'approbation préalable du supérieur immédiat, de mécanisme de reddition de comptes et d'absence totale de cadre de gestion des activités de l'Autorité centrale du Québec.

Il nous apparaît que la titulaire qui était en poste au cours de cette période a su développer un niveau d'autonomie très élevé, s'associer un réseau de contacts d'envergure et s'acquitter de ses fonctions, sans le soutien de ses supérieurs immédiats. Elle est la seule à avoir développé autant d'expertise, tant au niveau provincial que national. Devant cet état de faits, il devient difficile pour des gestionnaires non associés à ces dossiers, de développer une certaine expertise et de pouvoir challenger professionnellement cette personne. L'importance relative de la fonction étant très faible, elle n'a jamais fait partie de zones de risques du secteur, malgré la nature des dossiers traités.

CONSTATS :

- Absence de cadre de gestion et de mécanismes de contrôle et de suivi de l'application de la Convention de La Haye et de la Loi sur les aspects civils de l'enlèvement international et interprovincial.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS :

Durant nos démarches, nous avons eu l'information qu'une supervision accrue serait mise en place et que des mécanismes de validation et d'approbation seront implantés prochainement. On nous a de plus informés de la nomination d'une nouvelle titulaire à ce poste et des compétences juridiques qu'elle détient. La révision de certaines politiques

est en cours dont celle sur l'évaluation du rendement, de même que les procédures entourant l'initiation de la nouvelle titulaire à ce poste.

A cet effet et compte tenu des constats précédemment énumérés, nous vous soumettons les recommandations suivantes :

R.1 Voir à élaborer et adopter un cadre de gestion en lien avec les activités de l'ACQ vous permettant de:

- Clarifier le positionnement des responsabilités de l'ACQ au sein du ministère et d'en reconnaître son rôle et sa mission ;
- Préciser les liens hiérarchiques, fonctionnels et d'imputabilité reliés à cette fonction en regard de la responsabilité relevant du ministre et de celle de la direction à qui elle est déléguée ;
- Préciser les liens entre les activités internes et externes de l'ACQ ;
- Répartir les activités de l'ACQ à l'intérieur des équipes de travail et voir à bonifier celles-ci en vue d'augmenter l'attractivité et la rétention du personnel.

R.2 Voir à clarifier les rôles et responsabilités au regard de l'ACQ et de ses partenaires en s'assurant de:

- Élaborer des ententes prévoyant des mécanismes procéduraux entre les parties prenantes et les différents collaborateurs ;
- Réviser la description de tâches de la titulaire à ce poste et statuer sur le degré d'autonomie accordée en regard du partage des responsabilités avec son supérieur immédiat ;
- Voir à ce que les processus de travail soient bien définis et intégrés dans des procédures et directives internes ;
- Voir à ce que la gestion documentaire et la veille jurisprudentielle soient mieux encadrées ;

- Procéder à l'évaluation de la titulaire de ce poste sur une base régulière conformément à la politique d'évaluation du rendement du ministère ;

R.3 Voir à respecter le champ de compétences relié à cette fonction.

Pour se faire :

- Mettre en place un cadre normatif précisant les balises à respecter et les limites à ne pas dépasser ;
- Préciser le niveau d'approbation nécessaire pour les dossiers à caractère sensible ou lors d'avis juridiques divergents ;
- Élaborer des procédures encadrant les services pouvant être offerts à des ressortissants en provenance d'états non désignés (hors convention) ;

R.4 Voir à mettre en place des mécanismes de contrôles et de reddition de comptes. Pour se faire :

- Établir des mécanismes de suivis et de reddition de compte de l'application de la Convention de La Haye et de la Loi sur les aspects civils des enlèvements internationaux et interprovinciaux ;
- Voir à ce que des rencontres statutaires avec la nouvelle titulaire de ce poste soient instaurées et qu'elle soit accompagnée dans son développement professionnel.

Nous avons constaté une réelle volonté de l'ensemble des gestionnaires rencontrés, de vouloir mettre en place un meilleur encadrement au niveau de ce secteur. Les recommandations que nous vous avons formulées sont nécessaires et vont dans cette direction. Elles doivent être rapidement mises en œuvre. Les connaissances acquises au fil du temps par la titulaire précédente et qui ont été peu partagées sont une perte

importante de savoirs pour le ministère. Le transfert des connaissances devra être mieux planifié et mieux précisé dans des procédures internes. Un programme de mise à niveau des connaissances devrait également être offert tant aux gestionnaires de ce secteur d'activités qu'à la nouvelle titulaire de ce poste.

Un plan d'actions devrait être rapidement élaboré par la direction concernée et en confier l'appréciation et le suivi de sa mise en œuvre à la Direction de l'audit interne et des enquêtes du ministère.

Nous demeurons à votre disposition pour échanger avec vous sur le contenu de ce rapport et vous remercions de votre confiance.



Lise Verreault

2020-12-17