

---

**ENCOURAGER LA RECTITUDE,  
DÉCOURAGER L'INCONDUITE :  
POUR UNE CHARTE DE LA  
FONCTION PUBLIQUE  
ET UNE LOI SUR LA DIVULGATION**

*Kenneth Kernaghan*

La thèse majeure défendue dans l'étude est que le gouvernement fédéral devrait adopter une charte de valeurs de la fonction publique et une loi de protection des dénonciateurs, ces deux mesures allant de pair. Une charte de valeurs de la fonction publique représenterait une déclaration officielle précisant la position constitutionnelle de la fonction publique, notamment sa relation avec la sphère politique de l'État. Une telle charte constituerait l'assise et tracerait le cadre de la bonne gouvernance en inscrivant les valeurs fondamentales de la fonction publique dans le contexte plus large des principes de la démocratie

parlementaire canadienne. Une loi sur la divulgation des actes fautifs (souvent appelée loi sur la protection des dénonciateurs) mettrait à l'abri les fonctionnaires qui révèlent des formes d'inconduite dans l'administration publique telles que des agissements illégaux et la gabegie caractérisée.

Ces deux instruments — loi sur la divulgation et charte de la fonction publique — feraient une partie intégrante du régime de responsabilisation d'ensemble de l'administration fédérale canadienne. La mise en œuvre de ces deux idées était déjà proposée en 1996 dans le rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique (le « Rapport Tait ») où l'idée d'une charte était présentée comme un « contrat moral »<sup>1</sup>. Au début de la décennie actuelle, le gouvernement a effectué deux pas importants vers la mise en œuvre de ces idées. Il a adopté une Politique sur la divulgation interne en 2001<sup>2</sup> et le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* en 2003<sup>3</sup>. Les infractions au Code devenaient dès lors l'un des manquements couverts par la politique sur la divulgation. Ces deux idées occupent depuis une place de plus en plus prépondérante dans le discours des responsables politiques et administratifs. Elles ont été reprises en 2004 dans les recommandations du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, un groupe de travail externe<sup>4</sup>, puis dans les projets de loi C-25 et C-11 intitulés *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*<sup>5</sup>. À l'heure où nous écrivons, le projet de loi C-11, qui se concentre sur la divulgation et dans lequel le gouvernement s'engage seulement à adopter une charte des valeurs du service public et un code de conduite, n'était pas encore adopté.

Dans la présente étude, nous inscrivons l'idée d'une charte et d'une loi sur la divulgation dans un contexte comparatif. L'objectif est de voir dans quelle mesure l'expérience d'autres pays peut aider le Canada à adopter une charte et une loi sur la divulgation qui répondent de manière optimale à ses besoins propres. La première partie du rapport

explique brièvement l'importance du concept de valeurs du service public et de leur gestion. La deuxième partie focalise sur la notion d'une charte de la fonction publique, par référence aux politiques et aux pratiques relatives aux valeurs et à la déontologie en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni (les pays à régime de type Westminster). La troisième partie passe en revue les régimes de divulgation des actes fautifs dans ces pays et en tire les principales leçons pour le Canada. La quatrième partie se penche sur les options de remplacement des mécanismes actuels de protection des divulgateurs et de promotion des valeurs au Canada et recommande un régime de divulgation étoffé assis sur un ensemble de valeurs solides.

## 1 Les valeurs et l'éthique

Les valeurs sont des croyances durables qui influencent nos conceptions et nos actes. Les valeurs déterminent les choix que nous opérons parmi l'éventail des fins et des moyens à notre disposition<sup>6</sup>. Au cours des 20 dernières années, les valeurs du service public sont devenues un ingrédient majeur de la gestion des organismes publics, non seulement au Canada mais aussi dans beaucoup d'autres pays du monde. Après un examen approfondi des valeurs du secteur public, Montgomery Van Wart, un spécialiste américain, a conclu que ces valeurs sont tellement présentes dans la gestion publique que « [Traduction] l'art de la gestion des valeurs est d'ores et déjà devenu *la compétence* primordiale que doivent posséder les gestionnaires et dirigeants des organismes publics »<sup>7</sup>. Au Canada, les valeurs du service public occupent une place de premier rang dans le Rapport Tait, qui conclut que la réforme de la fonction publique « doit venir d'abord de l'intérieur : de valeurs sciemment entretenues et quotidiennement pratiquées; de valeurs profondément enracinées dans notre propre système de gouvernement, de valeurs qui aident la fonction publique à redécouvrir sa nature, sa raison d'être et ses attributions; de valeurs qui nous aident à faire du service public une noble vocation »<sup>8</sup>.

Tant l'ouvrage de Van Wart que le Rapport Tait mettent en lumière la différence entre les concepts étroitement apparentés que sont les valeurs et l'éthique<sup>9</sup>. Les deux notions ne doivent pas être considérées comme interchangeables car les valeurs déontologiques sont un sous-ensemble des valeurs en général. Le Rapport Tait classe les valeurs en quatre grandes catégories ou « familles » de valeurs : les valeurs *démocratiques*, les valeurs *déontologiques*, les valeurs *professionnelles* et les valeurs *humaines*. Cette classification est maintenant largement admise dans les milieux de l'administration publique au Canada et consacrée dans le *Code de valeurs et d'éthique* de la fonction publique du gouvernement fédéral et d'autres documents officiels.

Au cours des 10 dernières années, les valeurs du service public n'ont cessé de gagner en importance dans les administrations publiques des trois pays à régime de type Westminster examinés ici. La *State Services Commission* de Nouvelle-Zélande affirme que « [Traduction] en substance, les valeurs sont le lien entre le travail quotidien des fonctionnaires et les objectifs généraux du gouvernement démocratique . . . »<sup>10</sup>. Et les valeurs énoncées dans la *Public Service Act* australienne de 1999 sont décrites comme assoyant « [Traduction] le caractère distinctif de la fonction publique australienne » et comme étant « [Traduction] au cœur de la dimension intérêt public de l'emploi dans le secteur public ». Elles constituent le fondement réel et l'élément intégrateur de la fonction publique, de son professionnalisme, de son intégrité et de sa culture de service impartial et attentif au gouvernement du moment »<sup>11</sup>. On retrouve des formulaires similaires dans le *Civil Service Code* britannique qui se dit être le « cadre constitutionnel » de la fonction publique.

L'examen dans la présente étude des valeurs du service public dans ces trois pays s'intéresse particulièrement à la forme et au contenu des principaux documents traitant des valeurs et de l'éthique. Les moyens par lesquels les valeurs et l'éthique sont concrétisés dans la fonction publique en général et dans les organismes publics individuels sont

également abordés. Nous prêtons particulièrement attention à la mesure dans laquelle ces efforts peuvent inspirer le mouvement vers une charte de la fonction publique au Canada. Pour chaque pays, nous passons en revue les quatre catégories de valeurs précitées. Nous établissons une distinction supplémentaire entre les valeurs *traditionnelles* (telles que reddition de comptes, intégrité) et les valeurs *nouvelles* (des valeurs *professionnelles* telles que le service et l'innovation).

Mettre ainsi l'accent sur l'importance des valeurs du service public ne constitue pas une invitation à réduire indûment le recours aux règles, notamment aux règles déontologiques<sup>12</sup>. Un énoncé des valeurs (souvent appelé code de conduite) ne suffit pas par lui-même à garantir des comportements guidés par les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. Mais il devrait être un élément de premier rang d'un régime qui comprend « [Traduction] des mesures telles que des *règles déontologiques* et des lignes directrices, une formation et sensibilisation à l'éthique, des conseillers en éthique ou médiateurs . . . »<sup>13</sup>. L'adhésion à des valeurs partagées peut aider à *réduire* le besoin de règles. En outre, la référence des valeurs aide à expliquer aux fonctionnaires la raison d'être des règles. Par exemple, des valeurs comme l'honnêteté et la justice sous-tendent les règles relatives au conflit d'intérêts.

## 1.1

### L'Australie

L'Australie est en tête des régimes de type Westminster pour ce qui est de l'intégration des valeurs dans les structures, mécanismes et systèmes de sa fonction publique. Depuis le milieu des années 90 en particulier, le gouvernement fédéral australien a pris des engagements clairs et répétés en faveur d'une fonction publique fondée sur les valeurs. Cette action a pour but de transformer la mentalité dans l'administration, de manière à privilégier les valeurs plutôt que les règles, et les résultats plutôt que les méthodes. Une étape marquante de l'évolution des valeurs et de l'éthique en Australie a été la promulgation d'une nouvelle *Public Service*

*Act* (PSA, Loi sur la fonction publique) en 1999. Sur le plan des valeurs et de l'éthique, cette loi est l'aboutissement de plusieurs initiatives antérieures et le socle du changement culturel recherché. Le mémoire explicatif final de la PSA soulignait que les valeurs de la fonction publique australienne (FPA) inscrites dans la Loi étaient destinées à :

- servir de fondement philosophique à la FPA;
- refléter les attentes du public pour ce qui est des relations entre les fonctionnaires et le gouvernement, le Parlement et la société australienne;
- donner expression à la culture et au mode de fonctionnement de la FPA . . . <sup>14</sup>

Le premier article de la PSA est un énoncé intitulé *Valeurs de la FPA*, qui prend la forme d'une liste de 15 affirmations d'une phrase. La place éminente de cet énoncé confirme son statut de fondement philosophique des valeurs et de l'éthique de la fonction publique. En guise d'illustration de la forme et du contenu de cet énoncé des valeurs de la FPA, nous citerons les suivantes :

- a) la FPA est apolitique, remplissant ses fonctions de manière impartiale et professionnelle;
- e) la FPA est publiquement comptable de ses actes, dans le cadre de la responsabilité ministérielle envers le gouvernement, le Parlement et le public australien;
- g) la FPA fournit ses services de manière équitable, efficace, impartiale et courtoise au public australien et est sensible à la diversité du public australien;
- j) la FPA offre un milieu de travail équitable, flexible, sûr et épanouissant;
- k) la FPA met l'accent sur les résultats et la gestion du rendement.

Alors que la liste privilégie les valeurs démocratiques et déontologiques, elle comporte également des valeurs humaines, des valeurs professionnelles traditionnelles et des valeurs professionnelles nouvelles (la réalisation de résultats). Puisque plusieurs alinéas énoncent plus d'une valeur, le nombre total dépasse nettement le chiffre de 15.

L'énoncé des valeurs de la FPA et le Code de conduite de la FPA qui lui fait immédiatement suite dans la Loi sont explicitement mis en relation. L'énoncé stipule que « la FPA adhère aux normes éthiques les plus élevées » et le Code dispose qu'« un employé de la FPA doit se comporter sans exception de manière à respecter les valeurs de la FPA et préserver l'intégrité et la bonne réputation de la FPA ». Dans une large mesure, l'énoncé des valeurs représente la fondation sur laquelle sont construites les lignes directrices beaucoup plus détaillées du Code. Toutefois, ce dernier contient non seulement des *règles* déontologiques sur des aspects tels que le conflit d'intérêts, mais formule également ce que l'on considère généralement être des valeurs (p. ex., l'intégrité). Parmi les dispositions du Code de conduite figurent les suivantes :

- 1) Un employé de la FPA doit se comporter avec honnêteté et intégrité dans son travail.
- 2) Un employé de la FPA doit agir avec soin et diligence dans son travail . . .
- 6) Un employé de la FPA doit maintenir la confidentialité requise concernant ses contacts avec tout ministre ou membre du cabinet d'un ministre.
- 7) Un employé de la FPA doit déclarer, et prendre toute mesure raisonnable pour éviter, tout conflit d'intérêts (réel ou apparent) en rapport avec son travail.

Comme on le verra dans la partie suivante, la PSA assure également une protection aux dénonciateurs qui révèlent des infractions au Code.

Tous les fonctionnaires sont tenus de respecter les valeurs de la FPA et d'observer le Code de conduite. Les administrateurs généraux des ministères et organismes doivent respecter et promouvoir les valeurs dans leur service et possèdent le pouvoir de sanctionner les infractions au Code. La concrétisation des valeurs et du Code dans la fonction publique est principalement la responsabilité du *Public Service Commissioner*. Ce dernier est tenu de formuler des directives couvrant chacune des valeurs, afin d'en assurer le respect par les fonctionnaires, et d'en préciser la portée et l'application. Le commissaire présente également un rapport annuel au Parlement, intitulé *State of the Service*, dans lequel il estime la mesure dans laquelle les administrateurs généraux respectent et font respecter les valeurs, ainsi que la mesure dans laquelle les organismes ont mis en place des procédures et systèmes appropriés afin de garantir l'observation du Code. Enfin, le commissaire a pouvoir de faire enquête sur les violations présumées du Code par les administrateurs généraux et de signaler tout manquement au premier ministre ou au ministre responsable.

Bien avant la promulgation de la PSA en 1999, l'Australie avait adopté les *Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Public Servants* (Lignes directrices sur la conduite officielle des fonctionnaires du Commonwealth). La version 1995 de ce volumineux document contenait quantité d'instructions sur un grand nombre de valeurs et d'aspects déontologiques déjà couverts dans des lois, des règlements et des lignes directrices. En août 2003, le *Public Service Commissioner* a publié une version considérablement remaniée des lignes directrices, sous le titre *APS Values and Code of Conduct in Practice: Guide to official conduct for APS employees and Agency Heads* (Les valeurs et le Code de conduite de la FPA mis en pratique : Guide pour la conduite officielle des fonctionnaires et administrateurs généraux de la FPA). Le guide fait directement référence aux valeurs de la FPA en ce sens qu'il inscrit un large éventail de valeurs et de points de déontologie dans un cadre des valeurs de la FPA.

En outre, en août 2003, le *Public Service Commissioner* a produit un guide « des bonnes pratiques » intitulé *Embedding the APS Values* (Incorporer les valeurs de la FPS). Ce guide propose des études de cas et une liste de contrôle pour aider les organismes à inculquer les valeurs à leurs employés. Le guide signale plusieurs facteurs indispensables à la bonne intégration des valeurs dans la fonction publique :

- l'importance du leadership dans chaque organisme, s'agissant de disséminer le message que les valeurs ont leur raison d'être et doivent être prises au sérieux;
- les perceptions des employés sur la mesure dans laquelle les cadres supérieurs de l'organisme modèlent leur comportement sur les valeurs;
- la disponibilité d'une formation et information sur les valeurs et la déontologie dans chaque organisme;
- l'intégration des valeurs dans les principaux documents de l'organisme, plus particulièrement les chartes de service à la clientèle, les instructions des premiers dirigeants et les mécanismes d'évaluation du rendement;
- l'utilisation de mécanismes de vérification, tels que les sondages auprès du personnel, pour assurer que les stratégies relatives aux valeurs restent adaptées et efficaces<sup>15</sup>.

La PSA ne présente pas les valeurs de la FPA d'une manière qui les rend faciles à comprendre, communiquer ou mémoriser. C'est en partie dû au désir du gouvernement d'obtenir un soutien bipartisan à la PSA; de fait, plusieurs valeurs ont été ajoutées à la liste durant le processus législatif. Afin de rendre les valeurs plus faciles à expliquer et à mémoriser à tous les niveaux de la fonction publique, elles ont depuis été classées en quatre groupes qui sont à peu près similaires à la classification employée dans le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* au Canada, soit les valeurs démocratiques, déontologiques,

professionnelles et humaines. La classification australienne, qui est fondée sur les relations et les comportements, comprend : 1) les relations avec le gouvernement et le Parlement; 2) les relations avec le public; 3) les relations dans le milieu de travail; et 4) le comportement personnel. L'importance, dans le système australien, de ce que nous appelons au Canada les valeurs démocratiques est mise en évidence par la place singulière attribuée aux valeurs qui reflètent le rôle de la FPA à titre d'institution et qui forment « [Traduction] les principes essentiels de l'administration publique ayant cours dans les systèmes de gouvernement de type Westminster depuis plus d'un siècle »<sup>16</sup> (tels que la reddition de comptes, la réactivité, l'impartialité).

Le cadre comprend également trois éléments accessoires qui sont les moteurs de l'intégration des valeurs PSA dans le service public. Le premier élément est l'*engagement*, soit l'adoption d'un comportement axé sur les valeurs, spécialement de la part des dirigeants et cadres supérieurs, ainsi que des possibilités d'apprentissage et de perfectionnement propres à sensibiliser les fonctionnaires à l'importance d'aligner leur comportement sur les valeurs. Le deuxième élément — la *gestion* — met l'accent sur l'intégration des valeurs à tous les aspects de l'organisation, de telle façon que les politiques, mécanismes et systèmes soient au diapason. Le dernier élément est le *contrôle* — l'obligation de mettre en place des mécanismes de responsabilisation efficaces, tels que le Code de conduite, afin d'assurer que les valeurs soient respectées, que des sanctions soient infligées le cas échéant et que des sondages soient menés auprès du personnel et des clients afin de mesurer dans quelle mesure les valeurs sont respectées.

L'examen des rapports dits « *State of the Service* » depuis 1998-1999 donne à penser que le *Public Service Commissioner*, appuyé par des programmes énergiques en matière de valeurs et de déontologie dans certains organismes, a réalisé des progrès considérables s'agissant d'inculquer les valeurs à la fonction publique australienne. Le rapport de 2003-2004

concluait, sur la foi d'un sondage auprès du personnel, que « [Traduction] la vaste majorité des employés estiment bien connaître les valeurs FPA et les considèrent comme une réalité de leur travail quotidien »<sup>17</sup>.

## 1.2

### La Nouvelle-Zélande

En Nouvelle-Zélande, les valeurs de la fonction publique sont énoncées dans le *Public Service Code of Conduct*. Au titre des pouvoirs conférés par la *State Sector Act* de 1988, le *State Services Commissioner* a instauré le Code pour les fonctionnaires ministériels. Une modification de la Loi en 2005 a autorisé le commissaire à fixer des normes et à émettre des avis sur l'intégrité et la conduite d'un plus grand éventail d'employés au niveau de tous les « services étatiques », donc également ceux des sociétés d'État. Le commissaire a reçu aussi pouvoir de produire des codes de conduite taillés sur mesure pour répondre aux besoins d'organismes particuliers — afin de refléter, par exemple, leurs contraintes juridiques ou commerciales spécifiques. Le Code de conduite contient trois grands principes :

- Les employés doivent remplir leurs obligations légales envers le gouvernement avec professionnalisme et intégrité.
- Les employés doivent exécuter leurs fonctions officielles avec honnêteté, loyauté et efficacité, en respectant les droits du public et de leurs collègues.
- Les employés ne doivent pas jeter le discrédit sur leur employeur par leurs activités privées.

Le Code détaille longuement chacun de ces principes. Le premier, par exemple, couvre des aspects tels que les obligations des fonctionnaires envers le gouvernement, la neutralité politique, les commentaires publics sur la politique gouvernementale, la participation politique et la divulgation protégée (dénonciation). Bien que le Code fasse référence

en plusieurs endroits à des valeurs telles que l'honnêteté et l'intégrité, ni le mot « valeurs » ni le mot « éthique » n'y apparaît. Toutefois, la lecture du Code en conjonction avec d'autres documents officiels montre que les principales valeurs du service public en Nouvelle-Zélande sont l'intégrité, l'honnêteté, la neutralité politique, le professionnalisme, le respect de la Loi, le respect des institutions démocratiques, le respect du *Traité de Waitangi* (concernant les peuples autochtones) ainsi que la formulation d'avis en toute liberté et franchise<sup>18</sup>. Tout comme l'énoncé des valeurs de la fonction publique australienne, le Code privilégie les valeurs démocratiques.

Plus récemment, en 2001, le *Minister of State Services*, au nom de tout le gouvernement, a produit un document distinct, en deux parties, intitulé *Statement of Government Expectations of the State Sector and Commitment by the Government to the State Sector* (Énoncé des attentes du gouvernement vis-à-vis du secteur public et engagement du gouvernement envers le secteur public)<sup>19</sup>. Le but était de présenter un énoncé clair et concis des valeurs. La première partie contient une liste de 11 valeurs, principalement des valeurs démocratiques, sous les rubriques de l'intégrité et de la responsabilité, suivie d'une longue liste de principes concrétisant ces valeurs dans la conduite quotidienne des fonctionnaires. La seconde partie définit brièvement quatre obligations du gouvernement et des ministres à l'égard des fonctionnaires, dont, par exemple, les obligations consistant à « admettre l'importance d'avis libres, francs et exhaustifs » et de « traiter les employés du secteur public de manière professionnelle. » Il est remarquable non seulement que ce document ait été produit par les ministres mais aussi qu'il prescrive certaines obligations mutuelles aux ministres et aux fonctionnaires. Ainsi, il se rapproche davantage d'une définition de la position constitutionnelle du service public, que l'on s'attendrait à trouver dans une charte de la fonction publique, que ne le fait le Code de conduite du service public de ce pays et l'énoncé des valeurs de l'Australie.

Le *State Sector Standards Board*, qui a rédigé et recommandé l'énoncé des attentes, souhaitait que celui-ci « [Traduction] coiffe et guide l'élaboration de codes, d'énoncés de mission ou de valeurs dans les organisations individuelles du secteur public ». Un but similaire était attribué au Code de conduite de la fonction publique, qui a été conçu en partie afin de « [Traduction] servir de fondement aux codes plus détaillés que peuvent requérir les contraintes particulières de ministères individuels »<sup>20</sup>. Toutefois, l'énoncé ne fait aucune référence au Code de conduite et la relation entre ces deux documents traitant de valeurs et d'éthique n'est pas évidente. Il est clair en revanche que les efforts visant à intégrer les valeurs dans les structures, les mécanismes et les systèmes de la fonction publique néo-zélandaise sont axés davantage sur le Code de conduite que sur l'énoncé des attentes. La *State Services Commission* a rédigé un « guide de facilitation » détaillé<sup>21</sup>, fondé sur le Code de conduite, afin d'expliquer la signification, l'importance et l'application des valeurs du service public et d'encourager les fonctionnaires à les respecter dans leur travail quotidien.

### 1.3

#### Le Royaume-Uni

Tout comme la Nouvelle-Zélande et l'Australie, le Royaume-Uni s'est doté de deux documents particulièrement notables sur le plan des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique. Le principal document britannique est le *Civil Service Code*, qui a été publié en 1996 par le *Minister for the Civil Service* en vertu du *Civil Service Order in Council* de 1995. Le Code fait partie du volumineux *Civil Service Management Code*, qui établit une pléthore de règlements et d'instructions relatives aux conditions d'emploi des fonctionnaires que les ministères et organismes sont tenus de respecter. Les ministères et organismes individuels doivent fixer des normes de conduite à leurs employés conformes aux dispositions du *Civil Service Code* et spécifier les sanctions en cas de violations.

Comparé à l'énoncé des valeurs de la fonction publique australienne et au Code de conduite de la Nouvelle-Zélande, le Code du service public insiste un peu plus sur les valeurs démocratiques et en communique l'importance par un langage plus élégant. Il se préoccupe aussi davantage du rôle constitutionnel de la fonction publique au niveau des relations avec les ministres et le Parlement. Il commence par poser que « [Traduction] le rôle constitutionnel et pratique du service public est de donner, avec intégrité, honnêteté, impartialité et objectivité, son concours au gouvernement dûment constitué... pour la formulation de [ses] politiques, l'exécution des décisions et l'administration des services publics dont [il] est responsable ».

D'avantage encore que l'Énoncé des attentes de la Nouvelle-Zélande, le Code du service public britannique fixe des obligations aux ministres aussi bien qu'aux fonctionnaires. Le Code doit être lu dans le contexte des responsabilités des ministres formulées dans le Code ministériel et qui comprennent :

- le devoir de ne pas utiliser les ressources publiques à des fins politiques partisans, de préserver l'impartialité politique de la fonction publique et de ne pas demander à des fonctionnaires d'agir de manière contraire au Code du service civil;
- le devoir de tenir dûment compte des avis éclairés et impartiaux donnés par les fonctionnaires, ainsi que d'autres considérations et avis, pour la prise de décisions.

Tout comme le Code de conduite de la Nouvelle-Zélande, le Code du service civil britannique est parsemé de références à des valeurs, mais sans que le terme valeurs n'y figure. Ce n'est pas le cas d'un deuxième document majeur traitant de valeurs et d'éthique dans la fonction publique. Le *Vision and Values Statement* (Énoncé de la vision et des valeurs)<sup>22</sup> a été adopté lors d'une réunion de secrétaires permanents des ministères en 1999. Il vise à donner une expression concrète aux

valeurs en les inscrivant dans la conduite au quotidien des fonctionnaires. L'Énoncé contient une liste de « valeurs ou principes communs » sur lesquels les ministères et organismes peuvent asseoir leurs énoncés propres. La fonction publique est encouragée à refléter les valeurs dans les mécanismes de recrutement et de sélection, de formation et de perfectionnement et de gestion du rendement. Plus précisément, le système de gestion du rendement doit « [Traduction] reconnaître et récompenser les employés qui appliquent et respectent les valeurs; sanctionner le mauvais rendement de ceux qui ignorent régulièrement les valeurs; et développer les compétences . . . qui reflètent les comportements requis pour appuyer la vision et les valeurs »<sup>23</sup>.

L'Énoncé complète le Code en soulignant les valeurs professionnelles (telles que l'innovation, les résultats) mais non à l'exclusion des valeurs démocratiques et déontologiques. Mais il ne semble pas s'être taillé une place de premier plan dans le régime des valeurs et de l'éthique britannique. Le Code, qui affirme lui-même être « la *déclaration primordiale* des droits et responsabilités des fonctionnaires » a conservé sa place prééminente. Cela se reflète dans le débat récent sur l'opportunité et le contenu d'une loi sur la fonction publique au Royaume-Uni. En janvier 2004, le *Select Committee on Public Administration* (PASC, Comité spécial sur l'administration publique) de la Chambre des communes a remis au gouvernement un projet de loi sur la fonction publique<sup>24</sup> incorporant le Code du service civil pratiquement en l'état. L'intention était d'instaurer un cadre tel que le Parlement pourrait « [Traduction] assurer que les principes du service public soient respectés et que les fonctionnaires et d'autres remplissent leurs fonctions avec probité ». Le gouvernement a répondu en novembre 2004 par un document de consultation contenant son propre avant-projet de loi sur le service public, guère différent de celui du PASC<sup>25</sup>. Ce dernier a relevé que c'est la première fois dans l'histoire qu'un gouvernement britannique propose « [Traduction] de donner au service public un

fondement légal et d'assurer une protection constitutionnelle à ses valeurs fondamentales »<sup>26</sup>. Le Comité a fait toutefois part de son soupçon que le gouvernement n'est pas réellement résolu à promulguer une loi sur le service public.

Comparé à l'Énoncé des valeurs FPA de l'Australie et au Code de conduite du service public de la Nouvelle-Zélande, le code britannique, de par son format général, de sa formulation et de son contenu, représente le meilleur modèle pour une charte canadienne de la fonction publique. Nous reviendrons sur ce sujet après notre examen de la question de la divulgation des actes fautifs.

## 2 La divulgation des actes fautifs

Nous examinons ici le régime de protection des divulgateurs d'actes répréhensibles en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Dans les trois pays, le principal document traitant des valeurs contient, une protection des fonctionnaires dénonciateurs, ou y est relié. Cependant, le régime de divulgation de chaque pays diffère sensiblement des autres, si bien que le Canada dispose là d'une variété de modèles dont il peut s'inspirer. Signalons que, pour notre étude, nous suivons la pratique néo-zélandaise et britannique consistant à utiliser l'expression « divulgation des actes fautifs » plutôt que la notion de dénonciation. En effet, le dernier terme présente des connotations odieuses de « délation » et « mouchardage » qui sapent l'effort visant à faire de la révélation des irrégularités une partie intégrante et louable des devoirs du fonctionnaire.

L'examen des trois régimes de divulgation ci-dessous ne se veut pas un traitement exhaustif des nombreuses dimensions et complexités de ces régimes. L'accent est mis sur les caractéristiques qui semblent les plus susceptibles d'éclairer les décisions en la matière au Canada. Les principaux sujets abordés pour chaque pays sont : la proportion des employés du secteur public couverts par le régime, la définition des

actes fautifs, les rôles et pouvoirs des principaux acteurs, la protection des divulgateurs contre les représailles, les fausses accusations et l'expérience accumulée jusqu'à ce jour. Nous employons le terme « régime » pour résumer les moyens et mécanismes par lesquels un pays donné gère la divulgation par les fonctionnaires des actes fautifs dans l'administration publique.

## 2.1

### L'Australie

Les articles de la *Public Service Act* (PSA) de 1999 en Australie qui traitent du Code de conduite de la fonction publique sont suivis immédiatement par l'article 16 sur la « protection des dénonciateurs ». Cette disposition, tout comme le reste de la PSA, s'applique à tous les employés du service public. Contrairement aux régimes de divulgation de la plupart des autres pays, dont la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, la PSA ne définit pas des catégories de manquements justifiant la divulgation. En effet, toute dérogation à l'une ou à plusieurs des 13 prescriptions du Code, notamment l'obligation pour les employés de se comporter avec honnêteté et intégrité, est assimilée à une faute. Dans un sondage auprès des employés portant, entre autres, sur la dénonciation, mené par la *Public Service Commission* (PSC), figuraient parmi les exemples cités d'une « transgression sérieuse » du Code la fraude, le vol, le détournement de renseignements personnels sur les administrés, le harcèlement sexuel et la fuite de documents classifiés<sup>27</sup>.

Un élément crucial du régime de divulgation australien réside dans le fait que la plupart des dénonciations sont censées être adressées à la direction de l'organisme, qui ouvre une enquête, plutôt qu'à une autorité externe. Dans le cadre des directives minimales données par le *Public Service Commissioner*, la conception des mécanismes de gestion des divulgations est laissée aux soins des organismes eux-mêmes. La PSA impose aux dirigeants des organismes d'établir des procédures pour la réception des rapports de divulgation et la détermination de

l'existence d'infractions au Code. Elle donne également à ses dirigeants le pouvoir d'imposer des sanctions le cas échéant. Les organismes sont obligés de faire enquête sur les rapports de divulgation à moins qu'ils ne les considèrent comme futiles ou vexatoires. Les organismes sont également tenus d'appliquer les procédures régulières aux divulgations anonymes dès lors qu'elles sont accompagnées de preuves suffisantes pour justifier une enquête.

Un fonctionnaire peut présenter un rapport de divulgation directement au *Public Service Commissioner* ou encore au *Merit Protection Commissioner*, mais ces derniers ne peuvent donner suite que s'ils conviennent que l'affaire est trop délicate pour être divulguée à un dirigeant d'organisme (p. ex., si ce dernier est mis en cause). En outre, un employé peut adresser une allégation aux commissaires lorsqu'il a déjà présenté un rapport de divulgation à l'organisme mais n'est pas satisfait du résultat de l'enquête. Les commissaires refuseront de donner suite à une plainte qu'ils jugent frivole ou vexatoire. Tant les commissaires que les organismes sont tenus de respecter l'équité procédurale au cours de leurs enquêtes. À la suite de leurs investigations, les commissaires n'ont le pouvoir que de recommander, et non pas d'imposer, des mesures correctrices à l'agence. Dans la pratique, les dirigeants de ces dernières suivent habituellement, mais pas toujours, les recommandations.

L'article relatif à la dénonciation de la PSA stipule que les employés qui signalent ou allèguent des violations du Code ne doivent pas faire l'objet de brimades ou de discrimination. Des représailles contre des employés dénonçant des actes fautifs constitueraient en soi une infraction au Code et pourraient de ce fait déclencher une enquête de la PSC. Si nécessaire, le *Public Service Commissioner* pourrait recommander au ministre de sanctionner les représailles intervenues dans un organisme, mais dans la pratique, ces affaires sont traitées presque exclusivement à l'interne<sup>28</sup>.

Du fait que la législation sur la divulgation australienne ne remonte qu'à 1999, il est prématuré de tirer des conclusions fermes sur son efficacité à long terme. Le nombre des dénonciations d'actes fautifs jusqu'à présent est étonnamment faible. En 2003-2004, le nombre de manquements signalés en vertu de l'article 16 n'est que de 2 p. 100 environ des infractions totales déclarées. On peut penser, toutefois, que certains organismes ne classent pas correctement les plaintes de dénonciateurs reçues<sup>29</sup>. Au cours de la même période, le *Merit Protection Commissioner* a reçu six rapports de divulgation, dont un seul a été retenu pour enquête. Les irrégularités signalées englobaient des affaires d'administration du personnel telles que les droits à congé et la probation, des actes de harcèlement et des décisions de recrutement<sup>30</sup>. Le *Public Service Commissioner* a reçu 12 rapports. Les quatre retenus pour enquête traitaient de points tels que l'abus de pouvoir par un dirigeant d'organisme et un haut fonctionnaire, et le non-respect de la Loi par rapport à une demande de congé<sup>31</sup>.

Dans un sondage mené aux fins du « State of the Service Report » de 2003-2004, 22 p. 100 des employés se sont dits faiblement assurés qu'ils ne subiraient pas des brimades ou de la discrimination pour avoir dénoncé une violation sérieuse du Code mettant en jeu leur supérieur hiérarchique (25 p. 100 lorsqu'il s'agit d'autres gestionnaires et 19 p. 100 de collègues)<sup>32</sup>. Le sondage a montré également que les employés qui avaient été directement témoins d'un manquement grave se sentaient beaucoup moins sûrs d'être protégés contre les représailles<sup>33</sup>.

L'ébauche du rapport d'évaluation du Système national d'intégrité de l'Australie de 2004 décrit le régime de divulgation mis en place par l'article 16 comme inadéquat et estime « non convaincante » l'affirmation de la *Public Service Commission* que le régime fonctionne bien<sup>34</sup>. Parmi les déficiences signalées dans le rapport figure le fait que le régime ne s'applique qu'aux employés de la FPA plutôt qu'à l'ensemble du secteur public; que la nature des aspects couverts est trop vague; que la protection

contre les représailles est limitée et « [Traduction] qu'il n'existe pas de capacité claire et indépendante de conduire des enquêtes ou d'imposer des mesures correctrices étant donné les pouvoirs limités que la Loi confère à la *Public Service Commission* »<sup>35</sup>.

## 2.2

### La Nouvelle-Zélande

La *Protected Disclosures Act 2000* (PDA) de la Nouvelle Zélande a pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Cette loi couvre les employés aussi bien du secteur public que du secteur privé. Elle vise les actes fautifs graves dans les catégories suivantes :

- l'utilisation illégale, corrompue ou irrégulière de fonds ou ressources publiques;
- un acte, une omission ou une conduite qui présente un risque grave pour la santé ou la sécurité publique ou l'environnement;
- un acte, une omission ou une conduite qui présente un risque grave pour le respect de la légalité, notamment la prévention, l'investigation et la détection des délits et le droit à un procès équitable;
- une omission, une conduite ou un acte illégal;
- une omission, une conduite ou un acte qui est oppressif, indûment discriminatoire ou gravement négligent ou qui constitue une gabegie flagrante.

Les employés dénonciateurs sont protégés dans la mesure où ils remplissent certaines conditions. En substance, ils sont protégés si leur divulgation porte sur des fautes commises dans les secteurs publics ou privés, s'ils ont des motifs raisonnables de croire que l'allégation est vraie ou susceptible d'être vraie, si le but qu'ils poursuivent est l'ouverture d'une enquête sur une faute grave et s'ils souhaitent être protégés.

Il existe également des contraintes de procédure. Comme en Australie, la Loi néo-zélandaise exige, de manière générale, que les divulgations soient faites conformément aux procédures internes de l'organisation. Les arguments avancés en faveur de ce système de divulgation interne sont qu'il assure qu'aucune divulgation légitime n'est faite à l'insu de l'organisation; qu'il accroît la participation de l'organisation, son information et son contrôle sur des problèmes potentiellement graves; et qu'il renforce les communications de l'organisation, sa culture et sa réputation auprès du personnel, des administrés et du public<sup>36</sup>.

Un rapport de divulgation peut être présenté directement aux dirigeants de l'organisation si celle-ci n'a pas de procédures internes établies en la matière ou si le divulgateur a des motifs raisonnables de croire que la personne autorisée à recevoir la plainte est impliquée dans l'acte fautif ou des relations avec une personne impliquée. En outre, la divulgation doit être faite à « une autorité appropriée » externe si le divulgateur a des motifs raisonnables de croire que le dirigeant de l'organisation est impliqué dans l'acte fautif, si le renvoi immédiat à une autorité appropriée est justifié par l'urgence ou si aucune suite n'est donnée à une divulgation dans un délai de 20 jours. Enfin, dans certaines circonstances (par exemple, si l'autorité appropriée à laquelle la divulgation est faite décide de ne pas donner suite), la divulgation peut être faite à un ministre ou à un médiateur.

La Loi dresse une liste remarquablement longue d'autorités appropriées, dont le contrôleur et le vérificateur général, le commissaire de police, le *State Services Commissioner*, le directeur du *Serious Fraud Office*, le chef de chaque organisation publique et les médiateurs. Ces derniers sont des mandataires du Parlement, indépendants de l'administration, auxquels la PDA attribue spécifiquement, contrairement aux autres autorités, la responsabilité de tâches telles qu'informer et guider les divulgateurs et faire office de seule autorité appropriée pour certains ministères. Un examen du fonctionnement de la Loi publié fin 2003 concluait que le

changement le plus bénéfique serait une intervention plus grande de la part d'une autorité telle que l'*Office of the Ombudsmen* afin de donner une assistance aux divulgateurs, de coordonner le renvoi des affaires aux organismes appropriés et de suivre l'application de la Loi<sup>37</sup>.

Advenant que des employés subissent des représailles suite à une divulgation, ils peuvent déposer un grief personnel en vertu de la législation sur les relations de travail. Ils sont également protégés contre les poursuites civiles, pénales ou disciplinaires « [Traduction] en dépit de toute interdiction ou restriction applicable à la divulgation d'information en vertu de tout texte de loi, toute règle de droit, tout contrat, tout serment ou toute pratique » (article 18). Enfin, la PDA protège fortement la confidentialité de l'identité du divulgateur. Cependant, ces protections ne s'appliquent pas si le divulgateur formule une allégation qu'il sait fausse ou agit d'une autre façon de mauvaise foi.

L'expérience de la Nouvelle-Zélande avec son régime de divulgation est encore plus courte que celle de l'Australie. Comme en Australie, le nombre de fautes graves signalées a été remarquablement faible. Les raisons avancées pour l'expliquer sont très similaires à celles données dans les autres régimes de type Westminster mais sont hautement spéculatives. Elles comprennent l'argument que les organismes individuels réagissent efficacement aux fautes graves signalées, si bien qu'il n'est pas nécessaire de faire intervenir d'autres autorités, que les types d'actes fautifs définis dans la PDA sont rares, que l'existence de la PDA n'est pas suffisamment connue, que les employés ne croient pas qu'ils seront adéquatement protégés s'ils dénoncent des irrégularités, et que les gens n'aiment pas l'idée de dénoncer les manquements réels ou éventuels d'autrui<sup>38</sup>.

L'examen de 2003 a mis au jour plusieurs déficiences de la PDA, notamment son application inconstante, le nombre excessif « d'autorités appropriées » et la conviction que l'identité des divulgateurs ne pourra être gardée secrète. L'examen a également conclu que la PDA

fonctionnait bien là où ses dispositions ont été incorporées dans la culture de gestion du risque d'une organisation et celle de ses institutions responsables de la déontologie<sup>39</sup>. La PDA est formellement reliée au Code de conduite de la fonction publique au moyen d'un résumé d'une demi-page des objectifs et caractéristiques principales de la PDA inséré dans le Code.

## 2.3

### Le Royaume-Uni

Comparé au Code néo-zélandais, le Civil Service Code britannique s'intéresse de beaucoup plus près à la divulgation des actes fautifs. De fait, les dispositions relatives à la dénonciation dans le Code britannique font partie intégrante du régime de divulgation. L'autre mécanisme majeur est contenu dans la *Public Interest Disclosure Act* (PIDA) promulguée en juillet 1999. La PIDA couvre non seulement tous les employés du secteur public (services de sécurité exceptés) mais aussi ceux du secteur privé.

Les catégories de manquements dont la révélation ouvre droit à la protection sont similaires à celles de la PDA néo-zélandaise, à savoir :

- un délit criminel;
- le manquement à une obligation légale;
- le déni de justice;
- l'atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne;
- l'atteinte à l'environnement;
- la dissimulation délibérée d'informations susceptibles de trahir l'une ou l'autre de ces irrégularités.

En outre, le *Civil Service Code* stipule que les employés doivent signaler toute occurrence où on leur demande d'agir d'une manière qui :

- est illégale, irrégulière ou contraire à l'éthique;
- est en contravention d'une convention constitutionnelle ou d'un code professionnel;
- met en jeu une éventuelle gestion fautive; ou
- est autrement contraire au Code.

On recommande également aux employés de signaler tout indice d'activité criminelle ou illégale et toute infraction au Code venant à leur connaissance ou tout cas où on leur demande d'agir d'une manière qui « pose un problème fondamental de conscience ».

En Australie, on *attend* des employés qu'ils déclarent les actes fautifs tout d'abord à l'intérieur de leur organisme et on les y *encourage*. Au Royaume-Uni, comme en Nouvelle-Zélande, la divulgation interne est *obligatoire*, sous réserve de quelques exceptions. Les ministères britanniques sont tenus de mettre en place des procédures clairement définies pour le traitement des rapports de divulgation. La PIDA établit un ensemble complexe de procédures de divulgation réparties en quatre catégories. La première catégorie, la *divulgation interne*, représente la procédure ordinaire par laquelle les employés signalent les actes fautifs tout d'abord au sein de leur ministère. Il existe trois catégories de divulgation externe : les divulgations réglementaires, les divulgations plus larges et les divulgations d'affaires exceptionnellement graves. Ces divulgations peuvent être faites à une série d'entités (telles que les ministres, les députés, les médias). Le recours à ces mécanismes est justifié par des considérations telles que la possibilité que les preuves soient détruites ou la gravité de la faute alléguée. Le *Civil Service Code*, qui s'applique uniquement aux employés du secteur public, dispose que les employés qui considèrent que leur ministère n'a pas donné des suites raisonnables à leur divulgation peuvent en appeler aux *Civil Service Commissioners*, un organe indépendant. Si ce dernier, après enquête,

accueille l'appel, il recommande des mesures de redressement au ministère concerné. Le gouvernement britannique, dans son document de consultation sur une éventuelle loi sur la fonction publique, approuve l'idée de permettre aux fonctionnaires de porter leur plainte directement devant les commissaires si l'obligation de formuler l'allégation d'abord aux autorités internes risque d'être dissuasive<sup>40</sup>.

La PIDA protège contre les représailles l'auteur d'une divulgation légitime faite dans le respect des procédures prescrites par la Loi mais qui devient victime de brimades ou est congédié du fait de ses révélations. Les employés peuvent demander réparation auprès d'un tribunal de l'emploi. La PIDA ne protège pas explicitement l'identité du divulgateur, pas plus qu'elle ne prévoit de sanctions pour fausses allégations.

Comme en Australie et en Nouvelle-Zélande, on possède très peu de données sur l'efficacité du régime de divulgation britannique. *Public Concern at Work*, une organisation de soutien aux dénonciateurs, fait état de plus de 1 200 recours d'employés pour représailles aux tribunaux de l'emploi au cours des trois premières années de la PIDA, mais l'on ne sait pas combien de ces plaintes concernent le secteur public<sup>41</sup>. Les *Civil Service Commissioners* n'ont entendu aucun appel en 2003-2004<sup>42</sup>. Le comité parlementaire sur les normes de la vie publique a donné son « approbation expresse » à plusieurs principes de bonne pratique en matière de divulgation présentés par *Public Concern at Work*. Ces principes consistent à faire en sorte que les employés connaissent les mécanismes de divulgation et leur fassent confiance; que les employés aient accès à des avis réalistes sur les répercussions de la divulgation sur le plan de l'ouverture et de la confidentialité; qu'il y ait un examen continu du fonctionnement des procédures dans la pratique; et que les employés soient routinièrement informés des canaux de divulgation à leur disposition<sup>43</sup>.

Étant donné les complexités des régimes de divulgation, il est utile de résumer leurs principales caractéristiques dans les trois pays à régime

de type Westminster et de les comparer brièvement avec la Politique sur la divulgation interne (PDI) actuellement en vigueur dans l'administration fédérale du Canada.

Aucun des trois régimes ci-dessus n'a suscité un nombre notable de révélations d'actes fautifs graves de la part de fonctionnaires. Le sondage australien auprès des employés indique que ce résultat peut s'expliquer en grande partie par le fait que les fonctionnaires ne sont pas convaincus d'être adéquatement protégés contre les représailles. C'est l'explication la plus fréquente donnée également en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Tant l'expérience de ces trois pays que le bon sens amènent à conclure qu'une protection adéquate contre les représailles doit être placée au cœur de tout régime de divulgation. Toutefois, d'autres éléments encore peuvent contribuer à la protection contre les représailles et sont indispensables si l'on veut un régime de divulgation globalement efficace. Les trois pays divergent sensiblement quant à leur traitement de ces trois éléments.

Tant la Nouvelle-Zélande que le Royaume-Uni ont une loi sur la divulgation qui protège à la fois le secteur privé et le secteur public, alors que le régime australien ne couvre que le second et est incorporé à une loi sur la fonction publique couvrant divers aspects de la gestion des ressources humaines. Dans les trois pays, le régime de divulgation s'applique à un large éventail d'employés du secteur public, un éventail plus large que celui couvert par la PDI au Canada.

Les lois de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni définissent les mêmes catégories d'actes fautifs que celles que l'on trouve habituellement dans les régimes de divulgation ailleurs dans le monde, alors que la PSA australienne qualifie d'actes répréhensibles les infractions à son code de conduite. La PDI canadienne combine ces deux approches en dressant une liste des justifications conventionnelles de la divulgation, mais en y incluant la dérogation au *Code des valeurs et de l'éthique* comme catégorie de manquement.

Les fonctionnaires tendront à être déroutés par un régime de divulgation qui désigne plusieurs autorités en dehors de leur ministère ou organisme auxquelles des divulgations peuvent être faites. La Nouvelle-Zélande désigne plusieurs autorités, et même l'Australie et le Royaume-Uni en proposent plus qu'une. Là où plusieurs autorités externes sont disponibles, les fonctionnaires devraient pouvoir déterminer facilement laquelle est la plus susceptible de donner suite efficacement à leurs préoccupations. La PDI canadienne érige un Bureau de l'intégrité de la fonction publique, lequel reçoit les divulgations des fonctionnaires qui estiment qu'une divulgation ne peut raisonnablement être faite au sein de leur propre organisme ou qu'une divulgation qu'ils y ont déjà faite n'a pas reçu les suites voulues. Ainsi, le Canada possède une autorité unique, mais qui est située à l'intérieur de la fonction publique et qui est largement perçue comme insuffisamment indépendante du gouvernement.

Les fonctionnaires en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni doivent épuiser les recours internes avant d'en appeler à une autorité externe, alors que ceux de l'Australie sont censés le faire également mais sans y être tenus. La justification du recours au système de divulgation interne a été expliquée plus haut dans le cas de la Nouvelle-Zélande. Les mêmes raisons valent pour l'Australie et le Royaume-Uni — et aussi pour le Canada, où les fonctionnaires, aux termes de la PDI, doivent recourir aux procédures internes pour dénoncer des actes fautifs.

L'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni accordent tous aux fonctionnaires qui dénoncent des irrégularités une protection contre les représailles. Au Canada, la PDI permet aux fonctionnaires de se plaindre de représailles auprès d'un « agent supérieur » (qui est chargé de recevoir les divulgations et de gérer les procédures de divulgation au sein de l'organisation) ou auprès de l'agent de l'intégrité de la fonction publique. Ils peuvent recourir encore à d'autres mécanismes de redressement spécifiques. Étant donné qu'il est impossible d'exercer des

représailles contre les divulgateurs dont l'identité reste confidentielle, les dispositions relatives à la confidentialité dans chaque régime de divulgation sont extrêmement importantes. Ces dispositions semblent être les plus rigoureuses en Nouvelle-Zélande et les plus faibles au Royaume-Uni. La PDI canadienne signale que la confidentialité des divulgations est assujettie à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la *Loi sur l'accès à l'information* et que l'agent supérieur ministériel et l'agent de l'intégrité de la fonction publique expliqueront les paramètres de la confidentialité aux divulgateurs. Cette approche est peu susceptible d'encourager les fonctionnaires à faire des révélations, mais la réalité est qu'il existe une contradiction entre le devoir de préserver l'anonymat du divulgateur et les principes de la justice naturelle, notamment le droit de connaître l'identité de son accusateur.

### 3 Construire une protection forte des divulgateurs sur une assise solide de valeurs

#### 3.1

##### La protection des divulgateurs

L'expérience des autres régimes de type Westminster que nous avons examinés ci-dessus peut inspirer les décisions du Canada quant à la meilleure façon de protéger les divulgateurs et de promouvoir les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. Il ne faut pas perdre de vue que l'expérience de ces pays est courte. L'analyse comparative et l'expérience canadienne démontrent toutes deux que si l'on veut rendre le régime de divulgation du Canada crédible aux yeux du public, il doit être rigoureux. Vu l'expérience ailleurs, il est risqué d'affirmer catégoriquement qu'un régime solide sera nécessairement efficace. Mais il est toutefois probable qu'un régime statutaire fort sera *plus* efficace que l'actuel qui ne s'appuie que sur une politique.

Dans une large mesure, les éléments souhaitables d'un régime canadien ont été esquissés début 2004 par le Groupe de travail sur la divulgation

des actes fautifs, un groupe externe<sup>44</sup>. Les délibérations du Groupe de travail se sont déroulées au milieu d'une intense préoccupation du public, des médias et des milieux politiques concernant des actes fautifs dans l'administration qui ont conduit à la création de la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires (la Commission Gomery)<sup>45</sup>. Alors que, dans ce court rapport, nous ne pouvons passer en revue les faits et allégations relatifs aux agissements contraires à l'éthique et illégaux mis au jour ces dernières années, il est clair qu'il en a résulté un large appui public à un régime de divulgation plus fort. L'agent de l'intégrité de la fonction publique, qui a été nommé en 2001 aux termes de la PDI, a plaidé de façon convaincante pour un régime plus vigoureux. Dans son premier rapport annuel<sup>46</sup>, déposé au Parlement en septembre 2003, il recommandait d'améliorer le mécanisme de divulgation actuel en inscrivant le Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) dans une loi plutôt que dans une politique. Le rapport recommandait également que le BIFP ne soit plus placé sous la tutelle du Conseil du Trésor et soit doté d'un statut indépendant, ce qui en accroîtrait la crédibilité et stimulerait les divulgations d'actes contraires à l'intérêt public par opposition à celles motivées principalement par des préoccupations liées à l'emploi.

Le Groupe de travail a formulé des recommandations similaires<sup>47</sup>. Nous en reproduisons ci-dessous plusieurs car elles représentent une solution canadienne aux problèmes mis en lumière dans les chapitres comparatifs de la présente étude. Elles ont aussi sensiblement influencé la teneur des projets de loi C-25 et C-11 sur la protection des divulgateurs. Parmi les 34 recommandations du Groupe de travail, nous citerons celles-ci :

- 1) Un nouveau régime législatif est requis pour la divulgation d'actes fautifs.
- 3) Un régime de divulgation devrait couvrir autant d'employés du secteur public fédéral que possible, y compris ceux des sociétés d'État et des employeurs distincts du gouvernement.

- 4) Le régime devrait être fondé sur une définition des « actes fautifs » semblable à celle utilisée dans la politique actuelle, mais elle devrait être raffinée et étendue de façon à inclure les dérogations graves ou flagrantes au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, ainsi que les repréailles menées en réplique à des divulgations d'actes fautifs faites de bonne foi.
- 5) Un nouveau « Bureau » devrait être créé qui conserverait les fonctions de l'actuel Bureau de l'intégrité de la fonction publique et agirait à titre d'organisme d'enquête indépendant dans les situations impliquant la divulgation d'actes fautifs.
- 6) Le nouveau « Bureau » devrait être un agent du Parlement et devrait lui rendre des comptes soit directement ou par le biais d'un ministre.
- 9) Le Bureau devrait être autorisé à examiner toutes les allégations qui lui paraissent mériter son attention, quelle que soit leur provenance, à condition qu'il y ait de bonnes raisons de croire qu'un acte fautif a eu lieu ou se prépare à avoir lieu.
- 11) Bien que les fonctionnaires doivent être encouragés à employer les mécanismes de divulgation interne des organismes pour lesquels ils travaillent, ils devraient avoir l'autorisation de soumettre leurs allégations directement au Bureau.
- 16) Pour protéger adéquatement l'information en lien [sic] avec ces enquêtes, le Bureau devrait être soumis à une interdiction légale de diffuser cette information, dans la mesure du possible.
- 17) L'identité d'une personne divulguant des actes fautifs devrait être protégée, dans une mesure compatible avec les principes de justice naturelle.
- 23) L'usage intentionnel des mécanismes de divulgation à des fins clairement inappropriées devrait être sujet à des mesures disciplinaires, ces dernières pouvant aller jusqu'au congédiement.

Le Groupe de travail a rencontré quelque résistance à son idée d'appliquer le régime de divulgation, dans toute la mesure du possible, à l'ensemble du secteur public, sociétés d'État et organismes publics compris. Le Groupe a fait valoir que ces entités non ministérielles devraient à tout le moins être tenues d'adopter des régimes de divulgation internes inspirés du modèle préconisé dans le rapport. La résistance à cette recommandation a été entamée par des révélations et allégations ultérieures mettant en jeu des responsables de certaines sociétés d'État.

Outre les recommandations ci-dessus, le Groupe de travail a préconisé que le poste d'agent supérieur de chaque ministère soit renforcé de telle façon que les fonctionnaires n'hésitent pas à exprimer leurs préoccupations au sein du ministère au lieu de s'adresser à une autorité externe. Bien que le Groupe de travail ait conclu qu'il convenait d'encourager fortement les fonctionnaires à épuiser les recours internes avant de soumettre leurs allégations à une autorité externe, il a estimé qu'il fallait leur « offrir la possibilité *de porter leurs cas directement auprès du Bureau, sans avoir à épuiser tous les recours que leur offrent les mécanismes internes de divulgation* »<sup>48</sup>. Cette option n'existe pas dans les autres systèmes de type Westminster.

Alors que quelques fonctionnaires sont impliqués dans les allégations récentes de malversations dans l'administration, un nombre relativement important de personnalités politiques, de personnes nommées par décret et de responsables de partis figurent au rang des accusés. Dans ce contexte, le Groupe de travail a relevé que la PDI actuelle ne permet pas au BIFP de « pousser son enquête au-delà des limites de la fonction publique ». En vue de promouvoir l'éthique dans l'administration gouvernementale en général, le Groupe a estimé qu'avec le nouveau régime proposé, « on doit pouvoir remonter à la source des actes fautifs supposés, que ceux-ci découlent d'une décision prise au sein de la hiérarchie administrative ou d'une demande, voire d'un ordre, en

provenance du bureau d'un ministre »<sup>49</sup>. Il est souhaitable également qu'un agent d'intégrité faisant enquête sur des divulgations de fonctionnaires puisse coordonner ses efforts avec d'autres organes d'enquête, dont le commissaire à l'éthique de la Chambre des communes et le conseiller sénatorial en éthique.

Le Groupe de travail n'a pas spécifié d'arrangements institutionnels pour le régime de divulgation, hormis la création d'un nouveau bureau pour remplacer l'actuel Bureau de l'intégrité de la fonction publique qui ferait office d'organe d'enquête indépendant rendant compte au Parlement, soit directement soit par l'intermédiaire d'un ministre. Lors des audiences du Comité parlementaire sur le projet de loi C-11, un vif débat s'est déroulé sur l'opportunité de créer un nouveau bureau, ou s'il conviendrait plutôt d'ajouter la gestion du régime de divulgation aux responsabilités de la Commission de la fonction publique ou à celles du Bureau du vérificateur général. La plupart des témoins ont argué qu'un commissariat de l'intégrité de la fonction publique distinct serait la solution la plus crédible et la plus efficace.

L'expérience de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni donne à penser que la crainte de représailles constitue la raison primordiale de la réticence des fonctionnaires à dénoncer des manquements graves. Lors des récents scandales au Canada, on s'est souvent demandé pourquoi les fonctionnaires au courant des actes fautifs ne les ont pas dénoncés. Une étude effectuée en 2003 pour le Secrétariat du Conseil du Trésor jette un peu de lumière sur cette question. L'étude était motivée par des allégations d'irrégularités au Commissariat à la protection de la vie privée. Les principales raisons avancées par les employés pour l'absence de divulgation étaient « la peur de représailles (92 p. 100) et le manque de confiance en la capacité des gestionnaires (69 p. 100) et en l'intention de protéger les employés (58 p. 100). Parmi les autres obstacles figuraient le manque de compréhension de la politique (35 p. 100), une culture favorisant

l'acceptation (25 p. 100) et [le manque de] compréhension des valeurs de la fonction publique (21 p. 100) »<sup>50</sup>. Moins de la moitié des 48 employés interrogés savaient qu'ils seraient protégés par la PDI s'ils divulguaient les irrégularités et seuls trois considéraient qu'ils bénéficieraient d'une protection adéquate. Il importe de rappeler que la PDI n'a été adoptée qu'en 2001<sup>51</sup>.

Le régime de divulgation que le Groupe de travail envisageait pour le Canada est plus vigoureux que ceux de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni. Il assurerait une protection plus robuste que la PDI actuelle. En outre, une législation faible en matière de divulgation, comme celle mise en place par le projet de loi C-25, est vouée à l'échec. Même un régime de divulgation solide ne peut garantir que les fonctionnaires dénonceront tous les manquements graves, ou même la plupart.

La réticence des fonctionnaires à divulguer les actes fautifs en dépit d'une protection légale constitue l'un de plusieurs arguments avancés par les adversaires d'une législation en matière de divulgation au Canada<sup>52</sup>. Parmi ces arguments figure le fait que la PDI ne remonte qu'à quatre ans, que son existence et son contenu restent encore mal connus et que la politique pourrait devenir avec le temps un mécanisme plus efficace et donc plus crédible. Un autre argument de nature générale veut qu'il soit extrêmement difficile de trouver dans une loi le juste équilibre entre des considérations rivales. Une législation aurait comme objectif majeur d'encourager les fonctionnaires à dénoncer les actes fautifs tout en les préservant de représailles. Cependant, ces deux considérations doivent être pondérées non seulement l'une à la lumière de l'autre, mais également par rapport à la protection nécessaire des prétendus fautifs contre des accusations frivoles ou vexatoires qui pourraient injustement entacher leur réputation. En outre, pour mettre l'employé divulgateur à l'abri des représailles, son identité doit être tenue confidentielle, mais les principes de la justice naturelle veulent que, dans des limites

raisonnables, la personne incriminée connaisse l'identité de son accusateur. Le commissaire à l'information du Canada a souligné la difficulté de trouver le juste équilibre en déplorant le fait que le projet de loi C-11 modifie la *Loi sur l'accès à l'information* de manière à tenir confidentiels pendant 20 ans tous les documents en rapport avec une allégation<sup>53</sup>. Enfin, il y a une réticence à ajouter la fonction de commissaire à l'intégrité publique à ce qui est déjà une longue liste de mandataires du Parlement.

L'on aurait moins à se débattre avec des questions difficiles dans la pratique si l'on parvenait à décourager les comportements fautifs en premier lieu. Dans ce contexte, il importe de noter que le mandat du Groupe de travail ne se limitait pas à la divulgation. Le Groupe était invité à déterminer dans quelle mesure le fait d'insister sur les valeurs du service public et l'éthique pourrait « contribuer de façon positive à stimuler la divulgation d'actes fautifs et l'adoption d'une éthique gouvernementale plus rigoureuse ». La réponse du Groupe a été de proposer que ces recommandations sur la divulgation soient inscrites dans un cadre positif de valeurs et de déontologie et non pas simplement dans une loi qui serait axée exclusivement sur les actes fautifs. Cette approche démontrerait aux Canadiens que l'on veut encourager la rectitude que requièrent les valeurs fondamentales du service public et que les écarts de conduite, lorsqu'ils surviennent, seront dévoilés et sanctionnés. Il faut des moyens efficaces non seulement pour dissuader à court terme la commission d'actes fautifs mais aussi pour promouvoir à plus long terme une culture de probité. Le Groupe a fait observer que la vaste majorité des fonctionnaires sont des professionnels honnêtes et zélés à qui il ne viendrait pas à l'esprit de commettre des actes contraires à l'éthique ou à la loi et que ce serait, pour le Parlement, envoyer un message erroné aux Canadiens que de se concentrer exclusivement sur une loi relative à la divulgation.

## 3.2

### La charte de la fonction publique

La divulgation des actes répréhensibles n'est que l'une des nombreuses considérations relatives aux valeurs que doit couvrir une charte de la fonction publique. En outre, le Groupe de travail Tait promet un énoncé de principes qui ne se limite pas à définir les valeurs fondamentales du service public mais qui établit aussi « un nouveau contrat moral entre la fonction publique, le gouvernement *et le Parlement du Canada* »<sup>54</sup>. En particulier, cet énoncé engloberait des principes clarifiant les relations entre les fonctionnaires et les comités parlementaires — « une activité où les valeurs et les conventions de la fonction publique ont été soumises à des pressions considérables au cours des dernières années »<sup>55</sup>.

M. Ralph Heintzman, le directeur général du Groupe de travail, a ultérieurement explicité cette idée d'un contrat moral faisant partie intégrante d'une charte de la fonction publique<sup>56</sup>. Puis, comme on l'a déjà vu, le Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs a recommandé que les ministres et le Parlement envisagent une législation inscrivant le régime de divulgation dans le cadre plus large des valeurs et de l'éthique de la fonction publique. Le Groupe de travail a argué que ce serait une occasion pour le gouvernement et le Parlement de conclure un contrat moral entre la branche élue et la branche non élue du gouvernement « en tant que fondement nécessaire des valeurs de la fonction publique et des principes d'une saine éthique gouvernementale »<sup>57</sup>. Cette approche ferait que « les ministres et les députés seraient liés par la loi autant que les fonctionnaires à l'appui d'une fonction publique professionnelle dévouée à l'intérêt public »<sup>58</sup>. La proposition du Groupe de travail, en substance, constituait un plaidoyer pour une charte de la fonction publique qui ne se contenterait pas de dresser une liste des valeurs fondamentales du service public. Cette charte expliquerait la position constitutionnelle de la fonction publique en inscrivant les valeurs fondamentales dans le contexte plus

large d'une relation trilatérale entre les fonctionnaires, le gouvernement et le Parlement.

En avril 2004, le gouvernement fédéral a introduit le projet de loi C-25 — *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* — qui a ensuite été renvoyé au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes. Le préambule du projet de loi reconnaît qu'il est possible d'accroître la confiance du public dans les institutions publiques par la création de mécanismes efficaces de divulgation des actes répréhensibles et de protection des fonctionnaires divulgateurs et par l'adoption d'un code de conduite du secteur public. En outre, le projet de loi engage le gouvernement à « adopter une Charte des valeurs du service public énonçant les valeurs qui guident les fonctionnaires dans leur conduite et leurs activités professionnelles ». L'article 4 du projet de loi oblige le Conseil du Trésor à établir un code de conduite. Le préambule du projet de loi C-11, une version révisée du projet de loi C-25 qui a été renvoyé au Comité en novembre 2004, contient des préceptes identiques.

On a largement reproché au projet de loi C-25 de n'être qu'une réponse faible ou inadéquate aux recommandations du Groupe de travail et aux préoccupations des Canadiens de tous horizons qui ont témoigné. Le projet de loi C-11, qui intégrait nombre des recommandations du Groupe, a reçu un accueil beaucoup plus positif. Il faut toutefois signaler que pratiquement tous les témoins qui se sont exprimés sur le projet de loi C-11 ont préconisé des changements additionnels. Ce que M. Keyserlingk, l'actuel agent de l'intégrité de la fonction publique, a dit du projet de loi C-25 s'applique également au projet de loi C-11. Il a fait observer que le projet de loi « ne contient aucun cadre d'éthique et de valeurs et ne reflète pas de façon discernable les principes directeurs et les priorités qui devraient se retrouver dans une telle mesure »<sup>59</sup>. Contrairement à la PSA australienne, le projet de loi C-11 n'assoit pas le régime de divulgation sur des valeurs

fondamentales du service public telles que la reddition de comptes et la probité. Il n'incorpore pas non plus un énoncé de valeurs ni un code de conduite dans la loi elle-même. Le projet de loi engage le gouvernement à adopter une charte et un code, mais sans spécifier la forme que ces derniers prendraient. Il importe, par conséquent, d'envisager diverses options pour assurer la protection des divulgateurs et une assise pour les valeurs du service public et, plus généralement, une administration gouvernementale éthique au Canada.

Parmi les options possibles figurent :

- une loi sur la divulgation et un énoncé des valeurs/code de conduite imposé par un organisme central sous l'autorité d'une loi sur la fonction publique — l'approche néo-zélandaise;
- une loi sur la divulgation et un énoncé des valeurs/code de conduite distinct faisant partie des conditions d'emploi et contenant également des dispositions sur la divulgation — similaire à l'approche britannique;
- une loi avec un énoncé des valeurs et un code de conduite comme éléments centraux, mais assurant également la protection des divulgateurs — l'approche australienne;
- une loi avec une charte de la fonction publique et un code de conduite comme élément central mais assurant également la protection des divulgateurs — une variante de l'approche australienne;
- une loi *mettant l'accent* sur la divulgation des actes fautifs mais *exigeant* l'adoption distincte d'une charte de la fonction publique et d'un code de conduite — l'approche du projet de loi C-11 au Canada;
- une loi *mettant l'accent* sur la divulgation des actes fautifs mais *exigeant* l'adoption distincte d'une charte de la fonction publique et d'un code de conduite *sous la forme d'une loi ou d'une résolution parlementaire* — une variante de l'approche du projet de loi C-11;

- une loi sur la divulgation et une loi distincte (ou résolution parlementaire) établissant une charte de la fonction publique et un code de conduite;
- une loi sur la divulgation et une loi distincte (ou résolution parlementaire) établissant une charte de la fonction publique qui sous-tend un code de conduite distinct.

Les options 4 à 8 sont probablement les plus faciles à accepter par les divers acteurs politiques intéressés à promouvoir la rectitude et à prévenir l'inconduite dans l'administration gouvernementale canadienne. L'option préférée dépendra dans une certaine mesure du lien souhaité entre la charte et la protection des divulgateurs (soit les deux groupés dans le même document ou bien simplement l'un renvoyant à l'autre). Une autre considération importante sera l'évaluation que chacun fait des arguments pour et contre l'adoption d'une charte sous forme de loi ou de résolution parlementaire, plutôt que sous une forme non législative telle qu'une politique ou un décret. L'inscription d'une charte dans une loi ou une résolution parlementaire pourrait :

- traduire et symboliser un soutien politique fort à la charte, notamment le soutien de parlementaires ainsi que de ministres;
- susciter un plus grand intérêt du grand public, des parlementaires et des médias pour la charte, en accroître la connaissance et en promouvoir le respect;
- informer le public de manière hautement visible des valeurs que défendent les fonctionnaires, ainsi que des droits et responsabilités de ces derniers vis-à-vis des politiciens;
- promouvoir un plus fort soutien bipartisan pour la charte;
- établir une assise légale solide pour la promotion et l'observation de la charte.

Une charte sous forme de politique ou de décret pourrait :

- informer quelque peu le public des valeurs auxquelles les fonctionnaires adhèrent ainsi que de leurs droits et responsabilités vis-à-vis des politiciens;
- être plus facile à adopter qu'une loi;
- être plus facile à modifier qu'une loi;
- éviter les conflits partisans sur sa forme et son contenu.

Dans le contexte gouvernemental, le mot « charte » a été appliqué à toute une diversité de documents, depuis la *Grande charte*, la *Charte canadienne des droits et libertés* et la Charte du service public de l'État du Queensland (Australie)<sup>60</sup>. Ce dernier document n'est guère plus qu'un énoncé de valeurs. Il n'a pas été parrainé ou formellement avalisé par les représentants élus de l'État, mais plutôt adopté par la fonction publique elle-même à titre de déclaration des engagements des fonctionnaires envers le public, le gouvernement et le professionnalisme de la fonction publique. Il s'agit là d'un flux d'engagements unidirectionnel qui n'impose aucune obligation réciproque au gouvernement ou au Parlement.

Dans le présent rapport, nous employons le terme charte dans un sens plus strict pour désigner une déclaration des droits et responsabilités conférés par les législateurs élus. Qu'une charte soit promulguée par le Cabinet seul serait un pis-aller. Une charte de la fonction publique devrait englober — sans s'y limiter — un énoncé des valeurs fondamentales du service public de façon à préciser la position constitutionnelle de la fonction publique par rapport au pouvoir politique. La légitimité de la charte se verrait donc renforcée par l'aval officiel de l'assemblée législative. Une résolution parlementaire pourrait accomplir la même chose. En outre, la charte devrait suivre l'exemple

du *Civil Service Code* britannique qui indique qu'il « [Traduction] doit être appréhendé dans le contexte des devoirs et responsabilités fixés aux ministres du Royaume-Uni par le Code ministériel », deux de ces obligations étant de tenir dûment compte de l'avis éclairé et impartial des fonctionnaires et de respecter la loi.

La charte devrait être positionnée comme la pièce maîtresse du régime gouvernemental des valeurs et de l'éthique. Une caractéristique commune à ces régimes dans le monde réside dans l'accumulation au fil du temps de divers codes, déclarations, règles et lignes directrices, dont beaucoup sont adoptés en réponse à des événements ponctuels. Cette prolifération d'instruments a pour résultat qu'il est souvent difficile pour les fonctionnaires de se faire une image cohérente, complète et compréhensible des valeurs et contraintes déontologiques qui s'appliquent à eux. En outre, certains de ces instruments imposent des obligations aux politiciens en sus des fonctionnaires.

Il importe de rationaliser et de relier entre eux les principaux documents d'un gouvernement traitant de valeurs et d'éthique. Pour cela, il est utile d'avoir un instrument central tel qu'une charte de la fonction publique afin de disposer d'une assise sur laquelle construire l'édifice complet des valeurs et de l'éthique. Alors que l'énoncé des valeurs de la fonction publique australienne et le code de conduite de la Nouvelle-Zélande contribuent à cette fin en formulant un ensemble de valeurs fondamentales pour la fonction publique, ils ne représentent pas une assise suffisante pour l'éthique gouvernementale en général parce que, contrairement au code britannique, ils disent relativement peu de choses sur les relations entre politiciens et fonctionnaires. Comme dans l'actuel *Code des valeurs et de l'éthique de la fonction publique*, la place de choix dans la charte devrait être donnée aux valeurs démocratiques. En effet, ce sont des valeurs démocratiques telles que la responsabilité, la neutralité et la légalité qui distinguent le service public des autres secteurs de la société et ce sont les valeurs démocratiques qui définissent

la relation trilatérale entre les ministres, le Parlement et les fonctionnaires. Le Rapport Tait argüait qu'il fallait « définir le rôle de la fonction publique à l'intérieur des principes du fédéralisme et du gouvernement responsable, de façon à ancrer la fonction publique dans ses valeurs primordiales [démocratiques] »<sup>61</sup>.

Une charte de la fonction publique du Canada devrait faire référence à la législation ou à la politique gouvernementale sur la divulgation et faire mention également d'autres documents apparentés, tels que *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*<sup>62</sup> et le *Guide du sous-ministre*<sup>63</sup>. Ces deux documents sont déjà reliés entre eux. En effet, le *Guide du sous-ministre* fait explicitement mention de l'existence et du contenu du *Guide du ministre*. Et alors que ce dernier a précédé le *Guide du sous-ministre*, il y est conceptuellement relié de par la disposition voulant que les fonctionnaires doivent respecter la neutralité politique traditionnelle de la fonction publique<sup>64</sup> et que les ministres doivent respecter la nature non partisane de la fonction publique<sup>65</sup>.

Le *Guide du sous-ministre* contient une partie substantielle traitant des valeurs et de l'éthique, où les quatre familles de valeurs sont expliquées et où l'accent est mis sur le rôle crucial des sous-ministres s'agissant d'affirmer et de démontrer les valeurs et la déontologie du service public. Mention est faite d'autres documents importants en matière de valeurs et de déontologie : le *Code des valeurs et de l'éthique de la fonction publique*, la Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail et le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Le *Guide du sous-ministre* fait référence également au *Cadre de responsabilisation de gestion* (CRG) adopté par le Secrétariat du Conseil du Trésor en juin 2003. Le CRG énumère 10 attributs essentiels d'une bonne gestion, avec notamment un élément valeurs et éthique affirmant que « de par leurs actions, les leaders ministériels soulignent continuellement l'importance des valeurs et de l'éthique de la fonction publique dans les efforts

déployés pour fournir des résultats aux Canadiens et aux Canadiennes (valeurs démocratiques, professionnelles, éthiques et axées sur les personnes) ». Le CRG sert de fondement aux rencontres bilatérales entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et les sous-ministres aux fins de la détermination du rendement de ces derniers.

Les énoncés de valeurs de l’Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni mettent tous beaucoup l’accent sur la reddition de comptes mais ne disent rien, ou peu de choses, sur les valeurs de la fonction publique telles que la transparence et l’ouverture. Plus particulièrement au cours des 10 dernières années, ces valeurs en particulier ont acquis une importance croissante dans le contexte canadien. Le commissaire à l’information a déploré la culture du secret dans l’administration fédérale et il est devenu clair que cette culture est partiellement à l’origine des actes répréhensibles récents qui ont mis jeu des politiciens et des fonctionnaires. La charte devrait insister sur le devoir des fonctionnaires d’être aussi ouverts et transparents que possible dans leurs rapports avec tant les élus que le public.

La charte de la fonction publique, à l’instar d’un énoncé de valeurs ou de principes, devrait être « succincte, noble de ton et de formulation, axée sur les grands principes de la fonction publique et conçue pour durer »<sup>66</sup>. La séparation du *Code de conduite* et de la charte faciliterait cela. La charte ne devrait faire qu’une brève mention de documents explicatifs volumineux tels que *Le guide du ministre* et le *Guide du sous-ministre*. Idéalement, ces textes et d’autres devraient faire référence également à la charte puisque celle-ci contiendrait les principes et les valeurs qui sous-tendent leur contenu. L’harmonisation des documents officiels brosserait un tableau clair, complet et cohérent des valeurs et des normes éthiques auxquelles les fonctionnaires doivent aspirer. La charte devrait être, du moins en partie, une source d’inspiration et d’aspiration en saisissant la raison d’être de la fonction publique dans la démocratie parlementaire canadienne. Au fil du temps, cette approche

aiderait à instaurer une culture du service public qui encourage la rectitude et prévient l'inconduite. Toutefois, la charte doit être combinée avec une législation sur la divulgation rigoureuse qui dissuade et, le cas échéant, sanctionne la commission d'actes fautifs.

Ensemble, la législation sur la divulgation et la charte favoriseront les deux grandes formes de responsabilité des fonctionnaires que décrivent les écrits spécialisés. La législation sur la divulgation favorisera la responsabilité formelle en prescrivant des règles de bonne conduite. La charte favorisera la responsabilité personnelle et psychologique sous forme d'un engagement internalisé à agir comme il faut. Comme Henry Mintzberg l'a noté « les meilleurs systèmes de responsabilisation reconnaissent . . . que le “contrôle est normatif . . . enraciné dans les valeurs et les croyances” »<sup>67</sup>.

## Notes en fin de texte

- 
- <sup>1</sup> Canada. *De solides assises : Rapport du Groupe de travail des sous-ministres sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*. Ottawa : Centre canadien de gestion, 2000 (initialement publié en 1996). <http://www.ccmd-cgc.gc.ca/research/publications>.
- <sup>2</sup> Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor. *Politique sur la divulgation interne d'informations concernant des actes fautifs au travail*, 28 juin 2001, [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/hrpubs/TB\\_851/idicwv-diicaft1\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/idicwv-diicaft1_f.asp).
- <sup>3</sup> [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/hrpubs/TB\\_851/vec-cve\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/vec-cve_f.asp). Le Code fait partie des conditions d'emploi des fonctionnaires.
- <sup>4</sup> Canada, Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs. *Rapport*, 29 janvier 2004. [http://www.hrma-agrh.gc.ca/reports-rapports/wgdw-gtdaf\\_f.asp](http://www.hrma-agrh.gc.ca/reports-rapports/wgdw-gtdaf_f.asp).
- <sup>5</sup> Projet de loi C-25, 22 mars 2004, [http://www.parl.gc.ca/common/Bills\\_House\\_Government.asp?Language=F&Parl=37&Ses=3](http://www.parl.gc.ca/common/Bills_House_Government.asp?Language=F&Parl=37&Ses=3)  
Projet de loi C-11, 8 octobre 2004, [http://www.parl.gc.ca/common/Bills\\_House\\_Government.asp?Language=F&parl=38&Ses=1#C-11](http://www.parl.gc.ca/common/Bills_House_Government.asp?Language=F&parl=38&Ses=1#C-11).
- <sup>6</sup> Milton Rokeach. *The Human Side of Values* (New York : Free Press), 1973, p. 5.
- <sup>7</sup> *Changing Public Sector Values* (New York : Garland, 1998), p. 319. Ajouté.
- <sup>8</sup> Canada. *De solides assises*, p. 79.
- <sup>9</sup> Van Wart. *Changing Public Sector Values*, p. xiv; Canada. *De solides assises*, p. 4.
- <sup>10</sup> Nouvelle-Zélande, State Services Commission. *New Zealand Public Service Code of Conduct*, février 2005, <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navid=151>.
- <sup>11</sup> Australie. *State of the Service Report, 2000-2001* (Canberra : Public Service Commission, 2001), p. 17.
- <sup>12</sup> Kenneth Kernaghan. "East Block and Westminster: Conventions, Values, and Public Service", dans Christopher Dunn (sous la dir. de). *The Handbook of Canadian Public Administration* (Toronto : Oxford University Press, 2002), p. 116-117.
- <sup>13</sup> *Ibid.*, p. 117. Ajouté.
- <sup>14</sup> Australie, Public Service Bill 1999, Explanatory Memorandum. <http://www.psmc.gov.au/psact/psbill99.htm>.
- <sup>15</sup> Australie. *State of the Service Report, 2003-2004* (Canberra : Public Service Commission, 5 novembre 2004), p. 129. <http://www.apsc.gov.au/stateoftheservice/0304/index.html>.
- <sup>16</sup> Australie, Public Service Commission. *Embedding the FPA Values* (Canberra : Public Service Commission, August 2003), 2. Grouping the Values. <http://www.Apsc.gov.au/values/values.htm>.
- <sup>17</sup> Australie. *State of the Service Report, 2003-2004*, p. 137, <http://www.apsc.gov.au/stateoftheservice/2002/index.htm>.
- <sup>18</sup> Nouvelle-Zélande. *Walking the Talk: Making Values Real-Facilitation Guide*. Wellington : State Services Commission, 2001, p. 4.
- <sup>19</sup> <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navid=152&docid=3421&pageno=11>
- <sup>20</sup> Michael Wintringham, State Services Commissioner. *Introduction to New Zealand Public Service Code of Conduct* (Wellington : State Services Commission, September 2001), p. 6, <http://www.ssc.govt.nz>.

- <sup>21</sup> Nouvelle-Zélande. *Walking the Talk: Making Values Real-Facilitation Guide*.
- <sup>22</sup> Royaume-Uni. *Vision and Values, Civil Service Reform-A Report to the Meeting of Permanent Heads of Departments*, Sunningdale, Angleterre, 30 septembre-1<sup>er</sup> octobre 1999. (Londres : Cabinet Office, 1999).
- <sup>23</sup> *Ibid.*, par. 12.
- <sup>24</sup> Royaume-Uni, House of Commons, Public Administration Select Committee. *A Draft Civil Service Bill: Completing the Reform*, First Report of Session 2003-04, vol. 1, 5 janvier 2004. Disponible à l'adresse <http://www.publications.parliament.uk/cgi-bin/semhtml>.
- <sup>25</sup> Royaume-Uni, Cabinet Office. *A Draft Public Service Bill: A Consultation Document* (Londres : Cabinet Office, 2004), Cmd. 6373. Disponible à l'adresse [http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety\\_and\\_ethics/publications/pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/pdf).
- <sup>26</sup> Parlement du Royaume-Uni. Press Notice no. 21, 15 novembre 2004. Disponible à l'adresse [http://www.parliament.uk/parliamentary\\_committees/public\\_administration\\_select\\_committee/pasc\\_03\\_04\\_pn\\_21.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/public_administration_select_committee/pasc_03_04_pn_21.cfm).
- <sup>27</sup> Australie. *State of the Service Report*, 2003-2004, p. 110.
- <sup>28</sup> Entretien avec Andrew Podger, *Public Service Commissioner*, 1<sup>er</sup> décembre 2003.
- <sup>29</sup> Australie. *State of the Service Report*, 2003-2004, p. 112.
- <sup>30</sup> *Ibid.*, p. 113.
- <sup>31</sup> *Ibid.*, p. 114.
- <sup>32</sup> *Ibid.*, p. 111.
- <sup>33</sup> *Ibid.*
- <sup>34</sup> Griffith University et Transparency International Australia. *Chaos or Coherence: Strengths, Challenges and Opportunities for Australia's National Integrity Systems, National Integrity System Assessment, Draft Report*, novembre 2004, p. 23, [www.griffith.edu.au/centre/kceljag/nisa/execsummary.pdf](http://www.griffith.edu.au/centre/kceljag/nisa/execsummary.pdf).
- <sup>35</sup> *Ibid.*
- <sup>36</sup> Human Resources Institute, HR Info, Guides: Protected Disclosures Act 2000, [http://www.ipm.co.nz/SITE\\_Default/SITE\\_HR\\_Info/Guides/protected\\_disclosures.asp](http://www.ipm.co.nz/SITE_Default/SITE_HR_Info/Guides/protected_disclosures.asp).
- <sup>37</sup> Scholtens, Mary T. *Review of the Operation of the Protected Disclosures Act 2000, Report to the Minister of State Services* (Wellington : Minister of State Services, décembre 2003), p. 2, <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=93&DocID=3670>.
- <sup>38</sup> *Ibid.*, p. 41-42.
- <sup>39</sup> *Ibid.*, p. 1.
- <sup>40</sup> Royaume-Uni. *A Draft Civil Service Bill: A Consultation Document*, p. 11.
- <sup>41</sup> *Making Whistleblowing Work*, [www.pcaw.co.uk](http://www.pcaw.co.uk), p. 17.
- <sup>42</sup> Royaume-Uni, Civil Services Commissioners. *Annual Report 2003-2004*, p. 22. [http://www.civilservicecommissioners.gov.uk/publications\\_and\\_forms/annual\\_reports/index.asp](http://www.civilservicecommissioners.gov.uk/publications_and_forms/annual_reports/index.asp).
- <sup>43</sup> Public Concern at Work. *The Whistleblower*, printemps 2005, p. 4. [www.pcaw.co.uk](http://www.pcaw.co.uk).
- <sup>44</sup> *Rapport*, 29 janvier 2004. Emphase ajoutée. L'auteur de la présente étude a présidé ce groupe de travail.
- <sup>45</sup> Créée le 19 février 2004. <http://www.gomery.ca>.
- <sup>46</sup> Canada, Agent de l'intégrité de la fonction publique. *2002-2003 Rapport annuel au Parlement* (Ottawa : Bureau de l'intégrité de la fonction publique, 2003).
- <sup>47</sup> Canada, Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs. *Rapport*, p. 36-38.
- <sup>48</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>50</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Étude de cas sur l'application de la Politique sur la divulgation interne d'informations concernant des actes fautifs au travail, Rapport sur les conclusions*, 22 août 2003, p. 2.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>52</sup> Peu de spécialistes argüent contre une législation sur la divulgation comparée aux nombreux écrits qui la favorisent ou critiquent les déficiences de la législation existante. Parmi les articles couvrant les inconvénients d'une législation, voir H. L. Laframboise. « Vile Wretches and Public Heroes: the Ethics of Whistleblowing in Government », *Administration publique du Canada*, vol. 34 (printemps 1991), p. 73-77; Fred C. Alford. *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power* (Ithica : Cornell University Press, 1993); et M.A. Hersh. « Whistleblowers-Heroes or Traitors? : Individual and Collective Responsibility for Ethical Behaviour », *Annual Reviews in Control*, vol. 26, 2002, p. 243-262.

<sup>53</sup> Canada, Commissaire à l'information du Canada. *Rapport annuel 2004-2005* (Ottawa : Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2005), p. 9-10.

<sup>54</sup> Canada. *De solides assises*, p. 75.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Si M. Heintzman a mentionné l'idée d'une charte dans plusieurs communications faites tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique après 1996, la première mention « publique » était dans un discours intitulé « A Strong Foundation: Values and Ethics for the Public Service of the Future » qu'il a prononcé lors du Sommet international sur la réforme de la fonction publique à Winnipeg le 10 juin 1999. La première mention publiée de l'idée se trouve dans « A Strong Foundation : values and ethics for the public service of the future », *Isuma : Revue canadienne de recherche sur les politiques*, vol. 2, n° 1 (printemps 2001), [http://www.isuma.net/v02n01/heintzman/heintzman\\_e.shtml](http://www.isuma.net/v02n01/heintzman/heintzman_e.shtml).

<sup>57</sup> Gouvernement du Canada, Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs. *Rapport*, 29 janvier 2004, p. 30. Emphase ajoutée.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Canada, Chambre des communes, Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires. *Témoignages*, 29 avril 2004, <http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?SourceId=81460>.

<sup>60</sup> Queensland. *Public Service Charter*, <http://www.opsme.qld.gov.au/pubs/charter.htm>.

<sup>61</sup> Canada. *De solides assises*, p. 60.

<sup>62</sup> Canada, Bureau du Conseil privé. *Le guide du ministre et du secrétaire d'État*, 11 juin 2002; <http://www.bcp-bcp.gc.ca>.

<sup>63</sup> Canada, Bureau du Conseil privé. *Guide du sous-ministre*, 20 juin 2003, <http://www.pco-bcp.gc.ca/>.

<sup>64</sup> Canada, Bureau du Conseil privé. *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*, p. 9.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. ii.

<sup>66</sup> *De solides assises*, p. 61.

<sup>67</sup> « Managing Government: Governing Management », *Harvard Business Review*, mai-juin 1996, p. 81.