



**PROTECTION DES DÉNONCIATEURS DE LA FONCTION
PUBLIQUE FÉDÉRALE : POLITIQUE DU GOUVERNEMENT
ET ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA SITUATION**

David Johansen
Division du droit et du gouvernement

Le 7 novembre 2001
Révisé le 11 février 2004

**PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
LE CONTEXTE DE L'ADOPTION DE LA POLITIQUE	1
DESCRIPTION DE LA POLITIQUE	2
ÉVOLUTION DE LA SITUATION	7
A. Premiers commentaires de la presse	7
B. Rapport de l'agent de l'intégrité de la fonction publique.....	8
C. Rapport d'un comité de la Chambre des communes.....	10
D. Rapport du Groupe de travail.....	11
E. Commentaires du gouvernement.....	12
F. Opinions de syndicats de la fonction publique.....	12
CONCLUSION.....	13



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROTECTION DES DÉNONCIATEURS DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE : POLITIQUE DU GOUVERNEMENT ET ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA SITUATION

Depuis les accusations récentes d'irrégularités dans l'attribution de contrats et d'abus d'autorité au sein de l'appareil fédéral, les appels en faveur d'une protection législative pour les dénonciateurs du secteur public fédéral (y compris les sociétés de la Couronne) se font entendre avec de plus en plus d'urgence et la politique actuelle sur la question fait l'objet d'une importante remise en cause. Le présent document résume cette politique et l'évolution récente de la situation.

LE CONTEXTE DE L'ADOPTION DE LA POLITIQUE

Le 28 juin 2001, l'honorable Lucienne Robillard, qui était alors présidente du Conseil du Trésor du Canada, a annoncé la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* (Politique sur la divulgation interne)⁽¹⁾. Cette politique constitue une première au sein du gouvernement fédéral; elle est entrée en vigueur le 30 novembre 2001 pour donner à tous les ministères et organismes le temps de s'assurer que leurs propres mécanismes de divulgation interne répondaient aux exigences de la nouvelle politique et pour permettre au gouvernement de mettre sur pied le Bureau de l'agent de l'intégrité de la fonction publique, prévu dans la Politique. Le communiqué de presse du Ministère⁽²⁾ qui annonçait la nouvelle politique indiquait que celle-ci donnait suite aux recommandations formulées par le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique dans son rapport de décembre 1996 intitulé *De solides assises*⁽³⁾, et à celles contenues

(1) La politique est affichée sur le site Web du Conseil du Trésor (www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/idicww-diicaft_f.html).

(2) Le communiqué de presse concernant la politique et la fiche d'information qui l'accompagnait sont affichés le site du Conseil du Trésor (www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2001/0628_f.html).

(3) Ce rapport est habituellement appelé le rapport Tait, d'après le nom du président du groupe de travail, le regretté John Tait, qui était sous-ministre de la Justice.

dans deux rapports du vérificateur général (ceux de 1995 et d'octobre 2000) au sujet des valeurs et de l'éthique dans la fonction publique.

Lorsqu'elle a annoncé la Politique, la Ministre a déclaré : « Le gouvernement du Canada estime que l'adoption de cette politique constitue la meilleure façon de solutionner la manière dont on traite la question des actes fautifs commis au travail ». Selon la Ministre, il n'était pas question d'encourager la délation mais « plutôt de permettre que toute divulgation sérieuse et fondée soit traitée de manière équitable, opportune et confidentielle ».

La Politique sur la divulgation interne vise « à fournir un processus afin de permettre aux fonctionnaires fédéraux de signaler de l'information concernant des actes fautifs commis au travail, et à leur garantir un traitement équitable et une protection contre toutes représailles ».

La Politique a été révisée le 1^{er} septembre 2003 pour élargir la définition d'acte fautif de façon à inclure les dérogations au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*⁽⁴⁾, entré en vigueur à cette date.

DESCRIPTION DE LA POLITIQUE

La Politique s'applique à tous les ministères et à tous les organismes de la fonction publique fédérale énumérés à la partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Le Conseil du Trésor est l'employeur pour ces ministères et organismes. Les autres employeurs du gouvernement fédéral (p. ex. les sociétés de la Couronne) sont également encouragés à mettre en place des mesures similaires sur la divulgation interne.

Pour l'application de la Politique, « acte fautif » s'entend d'un acte ou d'une omission concernant :

- la violation d'une loi ou d'un règlement;
- une dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*;
- un usage abusif de fonds ou de biens publics;
- un cas flagrant de mauvaise gestion;
- une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement.

(4) Le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* est affiché sur le site Web du Conseil du Trésor (http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/vec-cve-PR_f.asp?printable=True).

La « divulgation » est définie comme « une information soulevée, au sein de l'organisation, de bonne foi et sur la base de croyances raisonnables, par un ou plusieurs employés au sujet d'actes fautifs que quelqu'un a commis ou a l'intention de commettre ».

La responsabilité et l'autorité principales relativement à l'application de la Politique relèvent de l'administrateur général du ministère ou de l'organisme. Selon la Politique, les administrateurs généraux doivent :

- s'assurer que les employés qui relèvent d'eux comprennent l'exigence selon laquelle l'information gouvernementale doit être utilisée de manière responsable;
- favoriser la mise en place d'une culture encourageant la communication ouverte dans leur organisation;
- établir des mécanismes internes pour s'occuper des divulgations d'information concernant des actes fautifs, comprenant – au minimum – la désignation d'un agent supérieur, qui prendra connaissance de ces divulgations et prendra les mesures nécessaires⁽⁵⁾;
- informer les employés au sujet de la Politique, et leur signaler notamment le nom, l'emplacement et le numéro de téléphone de l'agent supérieur qui sera responsable de recevoir les divulgations d'actes fautifs et de prendre les mesures qui s'imposent;
- veiller à ce que les divulgations soient examinées promptly et, lorsque nécessaire, fassent l'objet d'une enquête et à ce que les mesures appropriées soient prises rapidement pour corriger la situation;
- protéger contre les représailles les employés qui font, de bonne foi, des divulgations d'actes fautifs.

En vertu de la Politique, l'agent supérieur désigné de chaque ministère et organisme fédéral doit :

- diffuser de l'information relative à la Politique et fournir des interprétations et des conseils concernant l'application de celle-ci;
- recevoir, consigner et examiner les divulgations d'actes fautifs afin d'établir s'il existe des motifs suffisants pour adopter d'autres mesures;

(5) Les ministères qui avaient, avant la date d'entrée en vigueur, des mécanismes internes pour traiter les cas de divulgation d'actes fautifs doivent vérifier que ces mécanismes respectent les exigences de la politique, tandis que d'autres ministères désireront peut-être prendre des mesures additionnelles, compte tenu de leur mandat particulier ou des exigences de leur organisation.

- veiller à ce que des mesures soient toujours prises rapidement dans tous les cas;
- veiller à ce que des procédures soient en place pour administrer les divulgations qui nécessitent une intervention immédiate ou urgente;
- ouvrir des enquêtes au besoin, revoir les résultats des enquêtes et en rendre compte et faire des recommandations à l'administrateur général;
- veiller à ce que les droits à la protection des renseignements personnels des deux parties – soit l'employé qui divulgue l'acte fautif et l'employé impliqué ou présumé être responsable de l'acte fautif – soient respectés;
- établir les procédures qui s'imposent pour assurer la protection de l'information et le traitement des dossiers conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la *Loi sur l'accès à l'information*;
- tenir des statistiques pertinentes;
- dresser un rapport annuel à soumettre à l'administrateur général⁽⁶⁾.

L'annexe A de la Politique explique la marche à suivre en cas de divulgation interne d'actes fautifs à l'agent supérieur⁽⁷⁾.

La Politique impose certaines obligations aux employés. Le préambule rappelle que les fonctionnaires sont tenus de faire preuve de loyauté envers leur employeur. Dans le cadre des fonctions qu'ils exécutent pour servir les intérêts publics, ils se voient accorder, en tant qu'aspect fondamental de ces fonctions, l'accès à tout un éventail d'informations gouvernementales, et on s'attend à ce qu'ils traitent ces renseignements d'une manière responsable et intègre. Selon la Politique, les fonctionnaires doivent utiliser l'information du gouvernement de manière responsable et de bonne foi, en conformité avec leur devoir de loyauté; respecter les processus internes créés pour signaler les actes fautifs commis au travail; respecter la réputation des autres personnes en évitant de faire des divulgations frivoles ou vexatoires ou de mauvaise foi. La Politique rappelle aussi aux employés qu'ils doivent savoir quelles sont leurs responsabilités en vertu des différentes politiques et lois, par exemple le *Code*

(6) La politique prévoit qu'au minimum, le rapport annuel doit indiquer le nombre de demandes générales d'information faites et les conseils fournis, le nombre de divulgations reçues directement d'employés ministériels et leur statut, et le nombre de divulgations ayant fait l'objet d'une enquête, réglées ou toujours à l'étude.

(7) L'annexe A de la politique s'intitule *Processus de règlement et de divulgation interne dans les ministères et les organisations*.

criminel, la Politique sur la sécurité du gouvernement, le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique, le Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique et la Politique sur les pertes de fonds et infractions et autres actes illégaux commis contre la Couronne.

La Politique prévoit la création de la charge d'agent de l'intégrité de la fonction publique. Ce fonctionnaire a pour mandat d'agir à titre d'entité neutre dans les affaires de divulgation interne d'actes fautifs. En particulier, il aide les employés qui estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère ou organisme, ou qui ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient. Il incombe à l'agent de l'intégrité de la fonction publique :

- de fournir des conseils aux employés qui envisagent de faire une divulgation;
- de recevoir, de consigner et d'examiner les divulgations d'actes fautifs présentées par des employés ministériels ainsi que les demandes d'examen soumis par des employés ministériels;
- d'établir s'il existe des motifs suffisants pour prendre des mesures additionnelles et d'effectuer un examen au besoin;
- de veiller à ce qu'il y ait des procédures en place pour gérer les actes fautifs qui nécessitent la prise de mesures immédiates ou urgentes;
- d'ouvrir une enquête au besoin, d'examiner les résultats des enquêtes, de rédiger des rapports et de faire des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur la manière de traiter les divulgations ou les mesures correctrices à prendre;
- dans certains cas spéciaux ou dans les cas où les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, de présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique;
- d'établir des procédures afin de faire en sorte que la protection de l'information ainsi divulguée et le traitement des dossiers soient conformes à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la *Loi sur l'accès à l'information*;
- de protéger contre les représailles les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs;
- de tenir compte du genre et de la disposition des affaires qui lui sont soumises;

- de dresser, en vue de son dépôt au Parlement, un rapport annuel sur ses activités destiné au président du Conseil privé⁽⁸⁾.

La rubrique A⁽⁹⁾ de l'annexe B⁽¹⁰⁾ explique la marche à suivre quand un employé estime que le problème qu'il soulève ne peut être traité en toute confiance au sein de son ministère ou organisation et qu'il divulgue alors les actes fautifs directement à l'agent de l'intégrité de la fonction publique. La rubrique B⁽¹¹⁾ de l'annexe B prévoit la marche à suivre quand un employé a divulgué des actes fautifs en observant les mécanismes ministériels, qu'il estime que sa divulgation n'a pas été examinée comme il se doit ou n'a pas fait l'objet de l'enquête qui s'imposait, ou les deux, et qu'il demande à l'agent de l'intégrité de la fonction publique d'examiner la décision prise par le ministère.

Selon la Politique, les employés et gestionnaires peuvent faire l'objet de mesures administratives et disciplinaires pouvant aller jusqu'au congédiement, s'ils exercent des représailles contre un autre employé qui a fait une divulgation en conformité avec la Politique ou contre un autre employé appelé à témoigner, et/ou s'ils décident de faire une divulgation en dérogeant à la Politique et à ses exigences procédurales. La prise de toute mesure administrative ou disciplinaire doit se faire en consultation avec les services des ressources humaines et les services juridiques du ministère concerné.

Sauf dans les circonstances précisées ci-dessus, aucun employé ne sera l'objet de représailles pour avoir fait une divulgation conformément à la Politique. Cela inclut les employés appelés à témoigner.

Selon la Politique, les employés qui croient être l'objet de représailles directement liées à la divulgation d'actes fautifs conformément à la Politique peuvent présenter une plainte à

(8) Selon la politique, le rapport annuel doit indiquer, au minimum, le nombre de demandes générales d'information faites et les conseils fournis, le nombre de divulgations reçues directement d'employés ministériels et leur statut et le nombre de divulgations ayant fait l'objet d'une enquête, réglées ou toujours à l'étude. Le même type d'information sera fournie pour les demandes d'examen. Le rapport pourra aussi inclure une analyse des catégories de divulgation ainsi que des recommandations visant à améliorer le processus.

(9) La rubrique A de l'annexe B s'intitule *La divulgation d'actes fautifs ne peut être soulevée au sein du ministère.*

(10) L'annexe B s'intitule *Processus de divulgation et d'examen sous la responsabilité de l'agent de l'intégrité de la fonction publique.*

(11) La rubrique B de l'annexe B s'intitule *Demande d'examen une fois que la divulgation a été examinée au sein du ministère.*

l'agent supérieur ou à l'agent de l'intégrité de la fonction publique, dans les cas où la divulgation originale a été faite directement à ce dernier. L'agent supérieur ou l'agent de l'intégrité de la fonction publique se penchera sur la question en observant essentiellement le même processus que pour une divulgation. Les employés peuvent également faire appel aux procédures de redressement en place, par exemple celles prévues dans la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* et celles de la *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail* du Conseil du Trésor.

Le Bureau des valeurs et de l'éthique du Secrétariat du Conseil en Trésor doit :

- vérifier que tous les ministères et organismes ont en place des mécanismes internes de divulgation à la date d'entrée en vigueur de cette politique;
- assurer un soutien stratégique et fournir des interprétations de la Politique aux administrateurs généraux et aux agents supérieurs des ministères;
- conseiller et aider les agents supérieurs des ministères en ce qui concerne le traitement de divulgations d'information concernant des actes fautifs, au besoin;
- examiner l'efficacité des mécanismes établis dans les ministères pour la divulgation d'information concernant des actes fautifs.

La Politique prévoit qu'elle sera révisée au plus tard trois ans après son entrée en vigueur.

ÉVOLUTION DE LA SITUATION

A. Premiers commentaires de la presse

Selon un article paru dans un quotidien⁽¹²⁾ le lendemain de l'annonce de la Politique, les députés de l'Opposition ont bien accueilli la décision et ont salué le geste du gouvernement. Toutefois, le porte-parole de l'un des principaux syndicats du pays, le Syndicat canadien de la fonction publique, a critiqué la Politique et a prédit son échec : « Cela ressemble à un système dans lequel un fonctionnaire se confesse à un autre fonctionnaire; cette politique crée

(12) « Ottawa to let civil servants blow whistle: Federal Ombudsman: Public Service Integrity Office draws opposition praise, labour doubts », *National Post*, 29 juin 2001.

une autre bureaucratie qui permettra de garder toutes les questions à l'intérieur de la fonction publique et n'offre aucune protection aux gens qui oseront parler ». [Traduction]

L'auteur de l'article notait que le gouvernement libéral avait choisi de présenter la Politique au printemps 2001, après le dépôt du projet de loi S-6 : Loi sur la dénonciation dans la fonction publique⁽¹³⁾ au Sénat par l'honorable Noel Kinsella. On a rapporté que le sénateur Kinsella se réjouissait de constater que le gouvernement avait fait un pas dans la bonne voie et disait que la nouvelle politique lui rappelait beaucoup son propre projet de loi. « Je me réjouis de constater que nous avons capté l'attention du gouvernement; cependant, je déplore que la Politique ne contienne aucune protection juridique pour les dénonciateurs et qu'elle comporte peu de mesures pour interdire aux bureaucrates de prendre des mesures de représailles à l'égard de ceux qui dénoncent des actes fautifs. [...] Le gouvernement a, semble-t-il, reconnu le principe voulant qu'il doive se doter d'un mécanisme pour la dénonciation d'actes fautifs. Pourquoi alors ne pas faire les choses comme il faut et élaborer une loi? » [Traduction]

B. Rapport de l'agent de l'intégrité de la fonction publique

Après deux ans d'application, l'efficacité de la Politique sur la divulgation interne a été sérieusement remise en question par l'agent de l'intégrité de la fonction publique et d'autres personnes. Dans son premier rapport annuel (2002-2003)⁽¹⁴⁾, déposé au Parlement le 15 septembre 2003, l'agent de l'intégrité de la fonction publique, Edward Keyserlingk, a recommandé qu'une loi soit adoptée pour créer un organisme qui faciliterait la divulgation et la correction des actes fautifs au sein de la fonction publique fédérale et la protection des dénonciateurs contre les représailles. « Malgré les efforts considérables déployés pour démontrer que le bureau dont je suis responsable fait preuve d'indépendance dans la réalisation des enquêtes et le règlement des cas, le scepticisme persiste et en fait s'intensifie, a déclaré M. Keyserlingk. Tant que le Bureau ne s'appuiera pas sur une loi qui en garantira l'autonomie

(13) Le projet de loi a été déposé au Sénat le 31 janvier 2001 (1^{re} session, 37^e législature) et était pratiquement identique au projet antérieur du sénateur Kinsella, le projet S-13, qui a été déposé au Sénat à la 2^e session de la 36^e législature, mais qui est mort au *Feuilleton* à la dissolution du Parlement. Il a été déposé de nouveau au Sénat avec le numéro S-6 le 8 octobre 2002 (2^e session, 37^e législature). Le résumé législatif LS-430F de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement décrit et analyse ce projet de loi.

(14) Agent de l'intégrité de la fonction publique, *Rapport annuel au Parlement 2002-2003*, septembre 2003 (http://www.psoi-bifp.gc.ca/publications/ann-rpt-2002-2003/cover_f.html).

fonctionnelle par rapport au gouvernement, il ne s'attirera pas la crédibilité dont il a besoin pour encourager la divulgation des actes fautifs dans l'intérêt public. »

Le rapport de M. Keyserlingk donnait un aperçu des activités du Bureau de l'intégrité de la fonction publique à partir de la création de la Politique le 30 novembre 2001 jusqu'au 31 mars 2003, évaluait le mandat du Bureau et formulait des recommandations en vue d'améliorer le mode de fonctionnement du Bureau. Il recommandait entre autres que le Bureau ou son successeur :

- soit une entité créée par une loi plutôt que par une politique gouvernementale, loi qui aurait pour unique objectif de fournir un cadre juridique favorisant la divulgation des actes fautifs, le processus d'enquête et la protection des dénonciateurs;
- ne soit pas sous l'égide du gouvernement et ne soit plus associé au contexte des ressources humaines, de l'emploi et de la gestion afin d'encourager la divulgation des actes fautifs dans une perspective plus sérieuse d'intérêt public;
- puisse rendre des ordonnances au lieu de faire de simples recommandations;
- soit en mesure d'accepter toutes les allégations d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique et de faire enquête sur ces allégations, peu importe la source de divulgation, qui pourrait être des citoyens, des groupes de défense des intérêts ou des syndicats de la fonction publique;
- soit en mesure d'étendre sa compétence à toutes les institutions du secteur public fédéral, y compris les employeurs distincts et les sociétés d'État.

Le rapport recommandait aussi que le chef du Bureau de l'intégrité de la fonction publique ou de l'organisme qui lui succéderait soit nommé ou approuvé par le Parlement.

Même s'il recommande des mesures plus vigoureuses, M. Keyserlingk soutient que l'actuelle Politique sur la divulgation interne et le Bureau de l'intégrité de la fonction publique représentent une initiative valable et une première étape dans l'établissement d'un organisme « extérieur » au gouvernement. « L'expérience a fourni une occasion rare mais recherchée de vérifier la crédibilité et l'efficacité d'un régime fondé sur une politique, a expliqué M. Keyserlingk. L'expérience a aussi permis de mettre en lumière qu'il faut de toute urgence établir une institution plus robuste ».

Dans son Rapport de 2003⁽¹⁵⁾, la vérificatrice générale a souscrit à ces recommandations. Ses commentaires se fondent sur l'analyse que son propre bureau a faite de la Politique sur la divulgation interne.

C. Rapport d'un comité de la Chambre des communes

Le 7 novembre 2003, deux mois après la publication du premier rapport annuel de l'agent de l'intégrité de la fonction publique, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes a déposé son treizième rapport (2^e session, 37^e législature), *Étude sur la divulgation (dénonciation) d'actes fautifs*⁽¹⁶⁾. Auparavant, en septembre 2003, le Comité permanent avait créé deux sous-comités : le Sous-comité sur les questions relatives à l'examen du Bureau du commissaire à la vie privée et le Sous-comité concernant les dénonciateurs. À la suite des séances tenues par le Comité (en juin 2003) sur les sérieuses irrégularités relevées au Commissariat à la protection de la vie privée et des délibérations qui ont suivi en sous-comité, les membres du Sous-comité concernant les dénonciateurs ont conclu que les mesures de contrôle comme celles établies par la Politique sur la divulgation interne du Conseil du Trésor n'étaient pas suffisantes. À leur avis, « [s]eul un cadre juridique serait en mesure de prévoir les mécanismes de protection des dénonciateurs qui leur permettraient de divulguer les actes fautifs tout en prévenant les abus ». En se basant sur les recommandations de l'agent de l'intégrité de la fonction publique, sur l'expérience d'autres pays, sur les conclusions d'études de cas menées au Commissariat à la protection de la vie privée et sur l'opinion publique canadienne, le Sous-comité a fait les trois recommandations suivantes :

- Que le gouvernement du Canada adopte une loi sur la divulgation des actes fautifs et la protection des dénonciateurs.
- Que l'organisme responsable de cette loi soit indépendant, neutre et redevable au Parlement.

(15) Les commentaires de la vérificatrice générale figurent au chapitre 2 (« La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement ») de son rapport de novembre 2003 à la Chambre des communes, sous la rubrique « Politique sur la divulgation interne concernant les actes fautifs » (<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20031102cf.html>).

(16) Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, *Étude sur la divulgation (dénonciation) d'actes fautifs*, Treizième rapport, 7 novembre 2003 (<http://www.parl.gc.ca/InfoCom/PubDocument.asp?FileID=66466&Language=F>).

- Que cet organisme soit doté des pouvoirs et des mécanismes nécessaires pour encourager la divulgation d'actes fautifs tout en étant capable de prévenir les abus.

D. Rapport du Groupe de travail

Peu après la publication du rapport de l'agent de l'intégrité de la fonction publique et en raison des préoccupations soulevées par M. Keyserlingk et d'autres personnes, la présidente du Conseil du Trésor de l'époque, l'honorable Lucienne Robillard, a annoncé, le 29 septembre 2003, la formation du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, chargé d'examiner la question de la dénonciation dans le secteur public fédéral. Le Groupe, qui a reçu un mandat très vaste, devait présenter son rapport au plus tard à la fin de janvier 2004.

Dans son rapport⁽¹⁷⁾, présenté le 30 janvier 2004, le Groupe de travail a indiqué qu'à son avis la démarche adoptée dans la Politique sur la divulgation et dans le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* est fondamentalement solide. Il estime de façon générale que le modèle actuel est adapté à la réalité sociale et politique du Canada et répond bien aux besoins de la fonction publique. Cela dit, il juge « nécessaire d'y apporter des améliorations importantes et de le raffiner sur divers plans, notamment quant à la définition des actes fautifs et à la désignation des ministères et organismes qui entrent dans son champ d'application, de même qu'en ce qui concerne la protection des divulgateurs contre les représailles, les modalités d'enquête et de mise en application des mesures correctives, le rôle et les pouvoirs des agents supérieurs et de l'agent de l'intégrité de la fonction publique ». Selon lui, pour réaliser les changements essentiels proposés dans son rapport, il faut intégrer les dispositions sur la divulgation d'actes fautifs dans une loi,

Le Groupe de travail recommandait aussi que le gouvernement envisage d'intégrer les dispositions relatives à la divulgation d'actes fautifs dans un cadre législatif général sur les valeurs et l'éthique. À son avis, le gouvernement doit compléter les dispositions sur la divulgation d'actes fautifs par des mesures de réforme plus larges, « s'il entend faire de la fonction publique un milieu de travail convivial et solidaire, fondé sur des valeurs partagées, où les actes fautifs sont désapprouvés et les bonnes conduites activement encouragées. Il doit centrer son attention sur des questions centrales telles que celles du développement du leadership, de la sélection du personnel supérieur et de la gestion du rendement, s'il souhaite

(17) Le *Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs* est affiché sur le site du Conseil du Trésor (http://www.tbs-sct.gc.ca/pshrmac-agrhfpc/rep-rap/wgdw-gtdaf-PR_f.asp?printable=True).

promouvoir activement l'émergence d'une éthique gouvernementale fondée sur des valeurs incarnées au sein de toutes les entités qui constituent le gouvernement fédéral canadien. »

Un résumé des 34 recommandations du Groupe de travail figure à la fin de son rapport.

E. Commentaires du gouvernement

Dans un article du *Ottawa Citizen* paru le 31 janvier 2004⁽¹⁸⁾, soit le lendemain de la publication du rapport du Groupe de travail, l'honorable Denis Coderre, président du Conseil privé et ministre responsable de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, a dit accueillir favorablement ce rapport en précisant qu'une loi sur les dénonciateurs était une grande priorité et qu'il entendait faire une proposition au Cabinet. « Je pense que nous avons besoin d'une loi, a indiqué M. Coderre. Je dois proposer l'idée au Cabinet, mais mon idée est faite. Le contenu de la loi est une autre affaire, mais l'essentiel est de protéger les gens et leur vie privée et d'avoir une fonction publique plus transparente. »
[Traduction]

Le 10 février 2004, dans le cadre de la réponse du gouvernement au Rapport de 2003 présenté le même jour à la Chambre des communes par la vérificatrice générale, M. Coderre a annoncé que le gouvernement déposerait un projet de loi sur le sujet au plus tard le 31 mars 2004⁽¹⁹⁾.

F. Opinions de syndicats de la fonction publique

L'article du *Ottawa Citizen* paru le 31 janvier 2004 rapportait aussi les paroles de Steve Hindle, président de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, qui a dit que son syndicat « talonnera le gouvernement Martin jusqu'à ce qu'une loi soit adoptée ».
[Traduction]

Plusieurs mois auparavant, Nicole Turmel, présidente nationale de l'Alliance de la fonction publique du Canada, avait commenté le rapport de la vérificatrice générale sur le

(18) « Disclosure legislation a priority: Coderre », *Ottawa Citizen*, 31 janvier 2004.

(19) Gouvernement du Canada, *Le gouvernement du Canada déposera un projet de loi pour protéger les dénonciateurs d'actes fautifs*, communiqué, 10 février 2004
(http://www.tbs-sct.gc.ca/pshrmac-agrhfpc/announce/wpl-lpd_f.asp).

Commissariat à la protection de la vie privée et le premier rapport annuel de l'agent de l'intégrité de la fonction publique et avait aussi demandé au gouvernement de voter une loi. « Il ne faut pas attendre que d'autres problèmes surgissent, avait prévenu M^{me} Turmel. Les récents rapports révèlent clairement que les travailleuses et les travailleurs de la fonction publique fédérale hésitent à dénoncer les actes fautifs parce qu'ils ne bénéficient pas d'une protection suffisante. On ne règlera pas le problème en nous servant une nouvelle version de la même politique. Le gouvernement doit adopter une loi rigoureuse pour convaincre les Canadiens et les Canadiennes que ce genre d'irrégularité ne se produira plus. »⁽²⁰⁾

CONCLUSION

À la suite des demandes, formulées par l'agent de l'intégrité de la fonction publique, la vérificatrice générale, le Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, un comité parlementaire, le président du Conseil privé, des syndicats de la fonction publique et d'autres, en faveur d'une loi détaillée qui remplacerait l'actuelle politique fédérale sur la divulgation interne, le gouvernement s'est engagé à déposer un projet de loi d'ici le 31 mars 2004. Le détail de ce projet de loi reste à déterminer.

(20) Alliance de la fonction publique du Canada, *Une loi sur la dénonciation s'impose afin de prévenir la répétition des problèmes survenus au Commissariat à la protection de la vie privée*, communiqué, 30 septembre 2003.