

Agent de l'intégrité de la fonction publique

Rapport annuel au
Parlement 2002-2003

Edward W. Keyserlingk
Agent de l'intégrité de
la fonction publique
Gouvernement du Canada



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Canada

PG1-2003
0-662-67564-9

Pour obtenir des renseignements au sujet du Bureau de l'intégrité de la fonction publique, communiquer avec le :

Bureau de l'intégrité de la fonction publique
60, rue Queen, bureau 605
Ottawa (Ontario)
K1P 5Y7

Téléphone : (613) 941-6400
Sans frais : 1-866-941-6400
Télécopieur : (613) 941-6535

Courriel : integritas@psio-bifp.gc.ca
Site Internet : www.integritas.gc.ca

Septembre 2003

L'Honorable Stéphane Dion
Président du Conseil privé
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur le Ministre,

En vertu de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* du Conseil du Trésor, j'ai l'honneur et le privilège de vous transmettre pour dépôt au Parlement le premier Rapport annuel de l'agent de l'intégrité de la fonction publique.

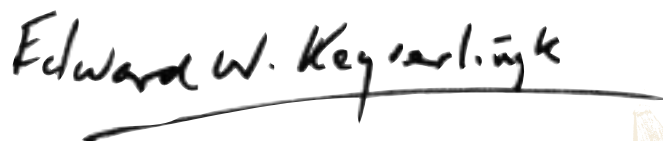
La première partie du rapport offre un aperçu des activités entreprises par le Bureau entre le 30 novembre 2001, date d'entrée en vigueur de la politique, et le 31 mars 2003, date qui marque la fin de l'exercice financier.

Les deuxième, troisième et quatrième parties du document comprennent une évaluation et un examen détaillés de l'efficacité du Bureau et de la *Politique sur la divulgation* ainsi qu'un certain nombre de recommandations spécifiques. Quelques-unes de ces recommandations sont fermes tandis que d'autres sont des propositions qui devront faire l'objet de réflexion, de recherches, de consultations et de collaboration; il s'agira de mes priorités pour 2003-2004.

Comme cela est indiqué dans le rapport, des événements et des changements postérieurs à l'année à l'étude ont eu une incidence sur les analyses et les recommandations qui figurent dans les deuxième, troisième et quatrième parties du document. J'estime que ces événements revêtent une trop grande importance pour être ignorés.

Si l'on donne suite aux analyses et recommandations présentées dans le rapport, je crois qu'il sera possible de surmonter ou d'aplanir certains des obstacles structurels et comportementaux qui entravent actuellement la divulgation, l'enquête, et la réparation des actes fautifs commis au sein de la fonction publique. Par conséquent, l'objectif du gouvernement en élaborant la *Politique sur la divulgation* et en créant le Bureau – notamment dans le but de faciliter et de promouvoir la divulgation des actes fautifs et d'en faire un élément essentiel des activités du gouvernement dans l'intérêt public – pourrait, selon moi, mieux se réaliser.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.



Edward W. Keyserlingk
Agent de l'intégrité de la fonction publique
Gouvernement du Canada

Table des matières

PARTIE I – NOTRE PREMIÈRE ANNÉE3

Introduction	4
1.1 Le mandat.....	5
1.2 La compétence du Bureau	7
1.3 La création du Bureau	7
1.4 Publicité et accès au Bureau	8
1.5 Gestion de cas	11
1.6 Statistiques sur les cas	12
1.7 Exemples de cas (selon les catégories d'actes fautifs)	13

ÉVALUATION DE LA PREMIÈRE ANNÉE ET UN REGARD VERS L'AVENIR

Introduction	18
--------------------	----

PARTIE II – APPLICATION DE TESTS D'EFFICACITÉ AU BIFP21

2.1 Comparaison avec les meilleurs organismes dans d'autres juridictions	21
2.2 Fonctionnement autonome à titre d'organisme créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale	22
2.3 Favoriser la divulgation d'actes fautifs graves commis contre l'intérêt public et non pour les cas de griefs majoritairement liés à l'emploi	26
2.4 Protection des dénonciateurs contre les représailles : perceptions, motivations et évaluation des risques	27
2.5 Étendre la protection contre les représailles sans égard au lieu où est faite la divulgation d'actes fautifs	28
2.6 Concentrer sur les actes fautifs plutôt que sur la source des divulgations et agir de manière proactive et réactive	30
2.7 S'assurer que les rapports d'actes fautifs entraîneront une action appropriée, prévisible et rapide	32

PARTIE III – APPLICATION DE TESTS D'ÉQUITÉ AU BIFP35

3.1 Clarification de la signification et de la portée des actes fautifs ciblés	35
3.2 Respect des normes élevées d'enquête, y compris des principes de justice naturelle	38

3.3	Permettre l'accès direct à l'organisme sans avoir à d'abord épuiser tous les autres processus ministériels.....	41
3.4	Permettre l'accès à l'organisme à tous les employés fédéraux indépendamment de leur lieu de travail	44
3.5	Promouvoir et récompenser la divulgation d'actes fautifs	44
3.6	Assujettir les conclusions et les recommandations au processus de révision judiciaire et d'appel	45

PARTIE IV – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.47

ANNEXES.....51

	Annexe A : Responsabilités de l'agent de l'intégrité de la fonction publique	53
	Annexe B : Dépenses pour 2002-2003	54
	Annexe C : Discours et présentations.....	55
	Annexe D : Rencontres et consultations	58

Notre première année



Partie I

LE BUREAU DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

INTRODUCTION

La première partie du présent rapport contient surtout des informations descriptives. Elle comprend un compte rendu du mandat du Bureau, les étapes et les priorités relatives à sa mise sur pied, la façon dont on a annoncé sa création et la possibilité d'y avoir accès, les types d'actes fautifs présumés rapportés au Bureau et les processus employés pour gérer et rendre compte de ces cas.

Les deuxième, troisième et quatrième parties évaluent la structure et le mandat du Bureau ainsi que la *Politique sur la divulgation* à la lumière de l'expérience acquise par le Bureau au cours de sa première année d'existence. Elles comprennent également des analyses et des recommandations. Bien que plusieurs des recommandations soient fermes, d'autres sont des propositions.



1.1 Le mandat

Le Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) est un organisme qui s'appuie sur une politique gouvernementale et qui a été établi en vertu de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* du Conseil du Trésor (ci-après appelée *Politique sur la divulgation*). Le 30 novembre 2001, la politique et ma nomination sont entrées en vigueur. Le Bureau a commencé en avril 2002 ses activités. La *Politique sur la divulgation* précise le mandat et les procédures du Bureau. Dans le cadre du présent rapport, je ferai uniquement mention des points pertinents de la *Politique sur la divulgation* et des caractéristiques propres au Bureau. (L'annexe A résume les responsabilités de l'agent de l'intégrité de la fonction publique.)

Le BIFP a été mis sur pied comme une alternative aux mécanismes ministériels internes – qui ont également été mis en place conformément à la *Politique sur la divulgation* – dans le but de divulguer, d'examiner et de faire enquête sur les actes fautifs. Les gestionnaires représentent l'un de ces mécanismes ministériels internes, tout comme les agents supérieurs désignés, qui sont nommés par l'administrateur général de chaque ministère et organisme et doivent lui rendre compte.

Le mandat et les priorités du BIFP consistent à :

- fournir une alternative extraministérielle pour les mécanismes internes de divulgation;
- assurer un fonctionnement autonome dans la gestion et la disposition des cas sous enquête sans être subordonné à l'influence des ministères ou de toute autre entité;
- accepter et enquêter sur toute allégation crédible et de bonne foi soulevée par un fonctionnaire à l'égard d'actes fautifs visés par la politique et commis au sein de la fonction publique;
- enquêter sur les allégations d'actes fautifs d'une façon neutre, globale, confidentielle et équitable pour toutes les parties, y compris l'individu prétendument fautif;
- protéger les individus qui divulguent des actes fautifs au Bureau contre les représailles;
- communiquer les conclusions et les recommandations aux administrateurs généraux afin qu'ils prennent des mesures réparatrices et correctives et, si cela s'avère nécessaire, disciplinaires;
- aviser le greffier du Conseil privé de toute réponse ministérielle insuffisante ou tardive.



Edward Keyserlingk
Agent de l'intégrité de
la fonction publique

La *Politique sur la divulgation* définit les actes fautifs comme un acte ou une omission concernant :

- **la violation d'une loi ou d'un règlement;**
- **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.**

Pour le Bureau et pour les fonctionnaires, une question est extrêmement importante : les employés ont-ils accès au Bureau de manière directe, sans conditions préalables? Même si la *Politique sur la divulgation* présente certaines ambiguïtés et incohérences à ce sujet (voir la partie II), j'estime qu'elle vise à permettre un accès direct à nos



Pierre Martel
Directeur exécutif

Aucun employé ne sera assujéti à des représailles pour avoir fait une divulgation conformément à la Politique sur la divulgation.

services et mon Bureau agit en conséquence. Le corps de la *Politique sur la divulgation* indique que le Bureau doit aider les employés qui :

- estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère; ou
- 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.

Une des obligations principales du Bureau est de protéger contre les représailles toute personne qui soulève une allégation de bonne foi à l'égard d'actes fautifs. Dans toute institution, la peur des représailles est probablement le plus important obstacle à la divulgation des actes fautifs ou, comme elle est souvent appelée, la dénonciation. La fonction publique ne fait pas exception. La *Politique sur la divulgation* énonce clairement que les représailles sont interdites. Selon la politique, il s'agit d'un engagement essentiel et d'une déclaration de principe de la part du gouvernement. Il est aussi nécessaire de déterminer si les mesures de protection et les incitatifs actuels sont suffisants. Ces questions sont abordées et étudiées dans la seconde partie du rapport.

Depuis la création du Bureau, j'ai donné la priorité au développement de l'expertise liée à la reconnaissance et la réalisation d'enquêtes sur les représailles par le BIFP. Les représailles peuvent prendre des formes diverses : cela peut aller de l'ostracisme à la réprimande, et même pire. En outre, les représailles ne sont pas nécessairement manifestes ou immédiates. Par exemple, on est en présence de représailles même lorsque la dénonciation n'est qu'un des motifs qui entraînent les moyens de pression au travail. Une documentation abondante et un ensemble de cas rapportés dans de nombreuses juridictions ont traité de tous les aspects des représailles. Afin que moi et mon personnel puissions agir plus efficacement en ce qui a trait à la reconnaissance et au redressement des représailles, j'ai récemment demandé un rapport circonstancié à ce sujet. Le rapport final sera affiché sur le site Internet du BIFP.

Une obligation importante figure dans le mandat du Bureau : assurer la confidentialité de la personne qui divulgue les actes fautifs et de toute autre partie en cause. Il est donc manifeste que toutes les parties accordent une grande importance à la confidentialité.

Nous garantissons aux fonctionnaires qui retiennent nos services que le Bureau ne révélera pas volontairement de renseignements confidentiels. Nous communiquerons ces informations uniquement si nous devons le faire en vertu de la loi ou si les règles de justice naturelle s'appliquent. À l'instar de la plupart des organismes de même nature, le Bureau est susceptible de recevoir des demandes de renseignements en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. D'autre part, nous pouvons protéger les informations confidentielles, notamment l'identité des parties, si la divulgation de ces informations risque de causer un préjudice. Nous sommes en mesure de protéger les renseignements confidentiels lors du déroulement d'une enquête.

En ce moment, le Bureau n'est pas un organisme d'enquête établi par une loi. Si c'était le cas et, de surcroît, si le Bureau était un organisme d'enquête précisé par un règlement, il pourrait se soustraire à son obligation de répondre à une demande de renseignements relative à une enquête.



Martine Nantel
Avocate / Enquêteuse

Organigramme du Bureau de l'intégrité de la fonction publique

Il est à noter que, dans certains cas, les éléments confidentiels – comme l'identité de la personne qui a divulgué les actes fautifs présumés – sont déjà connus au sein du ministère où œuvre ladite personne s'il s'agit d'une affaire publique et de longue date. De plus, malgré les efforts déployés pour assurer la confidentialité, il est possible que l'identité de la personne soit connue en raison de la nature des questions que les enquêteurs posent au personnel du ministère et aux témoins.

1.2 La compétence du Bureau

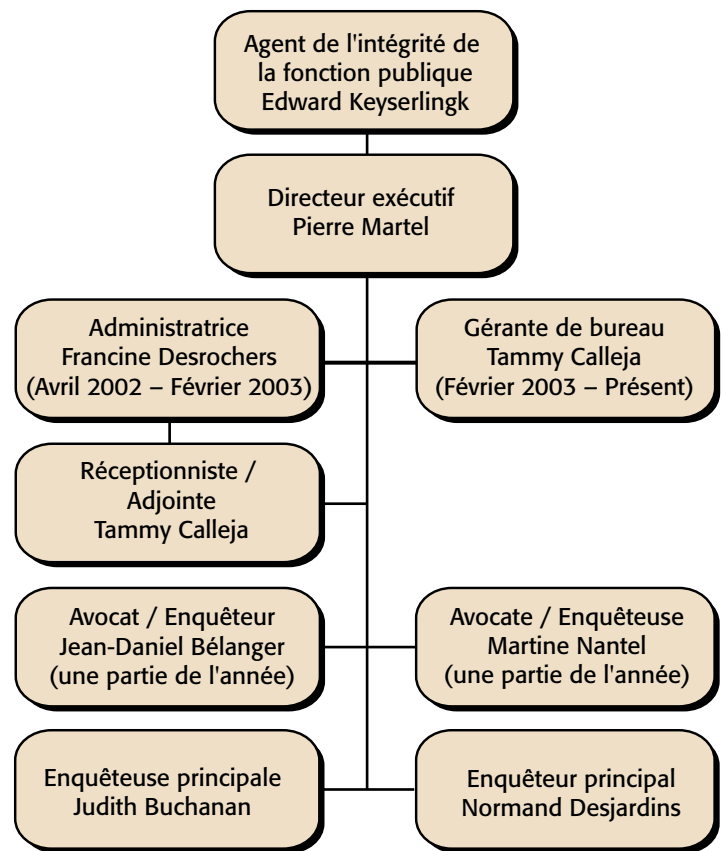
La compétence du Bureau de l'intégrité de la fonction publique et l'accès à ce dernier s'appliquent uniquement aux employés de la fonction publique travaillant dans les ministères et organismes énumérés dans la partie 1 de l'annexe 1 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Ces personnes et ces institutions sont du ressort du Conseil du Trésor, qui est l'employeur. Les employés du secteur public qui travaillent pour des sociétés d'État ou des organismes indépendants n'ont pas accès aux services du Bureau. En réalité, cela signifie que moins de la moitié de l'ensemble des employés du gouvernement fédéral est autorisée à divulguer des actes fautifs au Bureau en étant protégée contre les représailles.

1.3 La création du Bureau

Dès ma nomination, qui est entrée en vigueur le 30 novembre 2001, et jusqu'au 1^{er} avril 2002, date à laquelle nous avons commencé à enquêter sur des cas d'actes fautifs signalés, de nombreuses tâches ont dû être exécutées afin de mettre le Bureau sur pied. Pour réaliser ces tâches, j'ai eu la chance de pouvoir compter sur l'aide professionnelle et la coopération sans réserve du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ma première tâche a été d'embaucher un directeur exécutif. Cela fut l'une de mes décisions les plus éclairées.

Ensemble, nous nous sommes courageusement attaqués à une tâche colossale : trouver des locaux, aménager le Bureau de manière à répondre à nos besoins, embaucher du personnel qualifié et dévoué et prendre l'initiative de faire connaître l'existence et le mandat du Bureau.

Au départ, le Bureau comptait sept employés : moi-même, un directeur exécutif, trois enquêteurs, une administratrice et une réceptionniste. Étant donné la nécessité de faire appel à un conseiller juridique, un des postes d'enquêteur a été combiné à celui d'avocat-conseil. Le plan de dotation initial prévoyait que toutes les enquêtes seraient réalisées par des tiers choisis et mis sous contrat par moi. Les agents étaient censés agir à titre d'analystes qui accueilleraient et traiteraient les enquêtes. J'ai plutôt décidé que, dans la plupart des cas, le personnel mènerait les enquêtes. Non seulement cela permet-il de réaliser les enquêtes à l'interne, cela contribue également à approfondir nos compétences, la synergie de notre équipe ainsi que notre collaboration et à accroître la confidentialité. Du point de vue de la collaboration aux cas et du moral de l'équipe, cette méthode s'est révélée très efficace. Elle assure également que l'examen des cas se fait d'une manière uniforme et équitable.





Francine Desrochers
Administratrice
(Avril 2002 – Février 2003)



Jean-Daniel Bélanger
Avocat / Enquêteur

Plusieurs priorités et principes nous ont guidés lors de la réalisation de ces premières activités, notamment la nécessité d'être prêts le plus rapidement possible. Il était donc impératif de trouver des enquêteurs et un administrateur aux compétences éprouvées. Nous estimions que si une formation complémentaire s'avérait nécessaire, cela retarderait le lancement de nos activités. Les postes ont été annoncés à l'échelle nationale et nous avons reçu plus de 60 demandes d'emploi. En moins de deux mois, nous avons organisé les entrevues et embauché le personnel. Je suis fier de souligner que le personnel embauché dans le cadre de ce processus possède des qualités de premier ordre, aussi bien sur le plan personnel que professionnel.

Lors des premières étapes de mise en œuvre, nous avons aussi tenu compte d'un autre principe directeur : nous nous sommes assurés de faire tout ce qui était en notre pouvoir pour garantir, protéger et promouvoir la nature indépendante du Bureau. Pour des raisons qui sautent aux yeux, le Bureau doit – et vise à – demeurer libre de tout lien avec les ministères fédéraux, tout particulièrement avec l'employeur, le Conseil du Trésor et son Secrétariat. En conséquence de ces priorités :

- on m'a donné carte blanche pour la sélection du personnel sans que je subisse de pressions ou que l'on interfère avec mes décisions;
- j'ai choisi des locaux à bureaux dans un bâtiment non gouvernemental;
- j'ai fourni aux fonctionnaires des moyens directs et sécurisés de communiquer avec le Bureau, que ce soit par courriel, par téléphone ou par la poste;
- dans le cadre d'une entente de services contractuels conclue avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, j'ai mis sur pied un réseau informatique et de communication sécurisé et autonome afin d'appuyer les activités du Bureau;
- j'ai créé le poste de conseiller juridique interne;
- j'ai obtenu de la part de la présidente du Conseil du Trésor le pouvoir délégué de traiter les demandes touchant l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels de façon exhaustive et indépendante lorsque ces demandes concernent des informations figurant dans nos dossiers;
- plus important encore, j'ai exprimé notre intention de ne pas accepter de directives ou d'interférences en ce qui a trait aux enquêtes et au traitement des cas.

1.4 Publicité et accès au Bureau

Depuis ma nomination, les membres du personnel et moi avons consacré beaucoup de temps et d'efforts à faire connaître l'existence et le mandat du Bureau de même que les moyens d'y accéder. Étant donné que les sous-ministres jouent un rôle de premier plan et doivent favoriser la divulgation des actes fautifs et l'enquête sur ces derniers – et qu'ils donnent suite aux recommandations visant à corriger la situation – ils représentent, depuis la création du Bureau, un groupe cible pour la diffusion d'informations nous concernant. J'ai rencontré des sous-ministres et je leur ai parlé individuellement et en groupe; à plusieurs reprises, je leur ai aussi fait parvenir des nouvelles de nos progrès. Tous ceux à qui j'ai parlé m'ont promis leur coopération.

Dès ma nomination, j'ai commencé à rendre visite aux dirigeants de nombreux autres organismes gouvernementaux, dont ceux de recours, et à les inviter dans nos bureaux. J'avais deux raisons de le faire. La première consistait à les informer de la nature du Bureau et des services qu'il offre; la seconde était de pouvoir en apprendre davantage au sujet de leur mandat et procédures. Je ne désire pas reproduire ce que d'autres organismes ont le mandat de faire. Cependant, comme ils possèdent des orientations

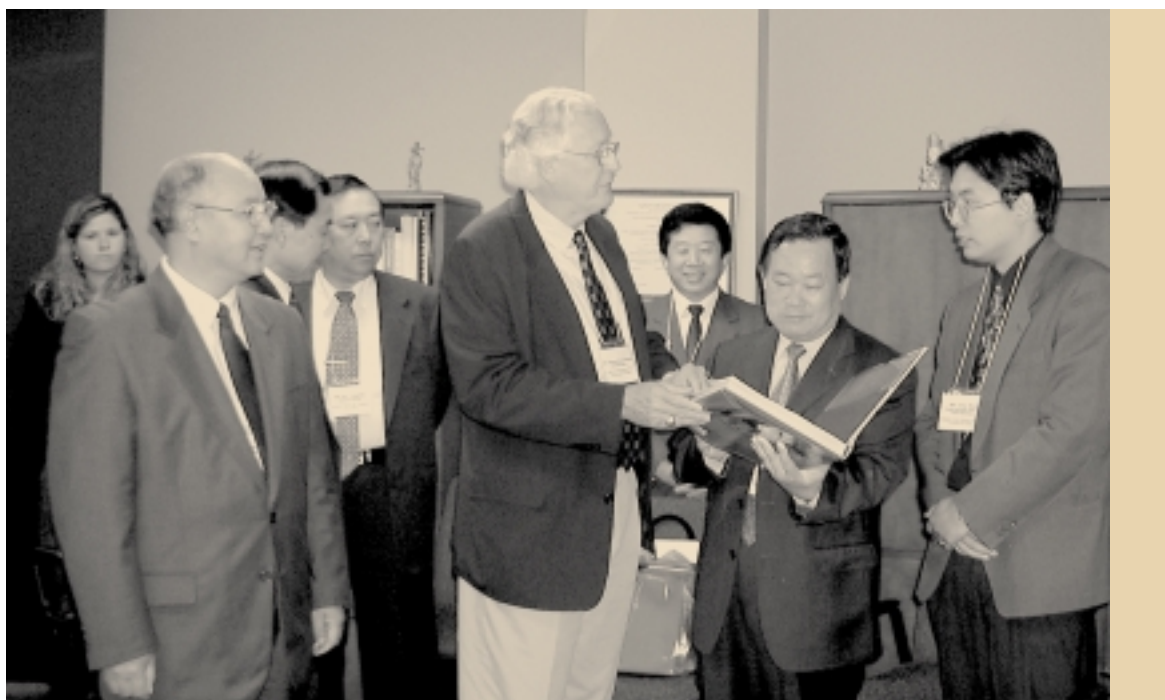
et des compétences particulières, je serais hautement intéressé à collaborer avec eux lors de situations précises afin d'identifier et de traiter des cas donnés d'allégations d'actes fautifs. En outre, il serait dans l'intérêt de tous que les cas reçus par le Bureau puissent être référés à un organisme qui se spécialise dans l'activité en question.

Un des nombreux avantages tirés de ces rencontres a été la possibilité de mieux comprendre le fonctionnement de ces organismes et les mécanismes qu'ils emploient au moment où le Bureau tentait d'élaborer et de perfectionner ses propres procédures.

En ce qui concerne la communication et la consultation, un autre groupe cible était les dirigeants des syndicats de la fonction publique. Dès le départ, mon personnel et moi avons rencontré plusieurs de leurs groupes de direction, de leurs groupes constitutifs et de leurs délégués. Nous avons également été invités à prendre la parole à l'occasion de quelques réunions régionales tenues au pays.

Les dirigeants syndicaux étaient tous ouverts, sincères et prêts à entamer le dialogue. Cela représente un progrès sensible car beaucoup de ces dirigeants appuient un organisme de dénonciation pour la fonction publique créé par une loi et indépendant du gouvernement et qu'ils font généralement preuve de scepticisme à propos de l'éventuelle efficacité du Bureau, qui s'appuie sur une politique gouvernementale. Manifestement, étant donné leur influence et leur rôle de chefs de file, le soutien que ces dirigeants syndicaux peuvent apporter au Bureau est d'une très grande importance. J'aborderai à nouveau ce point dans la seconde partie du rapport.

En plusieurs occasions, mon personnel et moi avons rencontré des gestionnaires et des cadres supérieurs de la fonction publique, y compris les membres du conseil d'administration de l'APEX (Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada). Nous avons accepté des invitations de partout au Canada pour prendre la parole lors de réunions des conseils régionaux du gouvernement fédéral. Ces réunions se sont révélées être d'excellentes tribunes pour discuter des



Visite de membres du State Bureau for Letters and Calls, République populaire de Chine

possibilités et des défis liés à la *Politique sur la divulgation* et au Bureau de même que des obstacles structurels et comportementaux réels ou perçus à la dénonciation dans la fonction publique.

Parmi les personnes que mon directeur exécutif et moi avons rencontrées afin de solliciter leur opinion et de promouvoir le Bureau, il y avait de nombreux sénateurs et députés. Certains d'entre eux ont joué un rôle clé dans la formulation des projets de loi concernant la dénonciation émanant des députés et sénateurs. D'autres ont apporté une importante contribution à la lutte contre la corruption au sein du gouvernement dans le contexte des associations nationales et internationales.

Divers individus et groupes universitaires et professionnels du Canada et de l'étranger ont manifesté un intérêt marqué à l'égard du Bureau. Un exemple à souligner a été la visite d'une journée et l'échange que notre Bureau a réalisé avec les dirigeants d'un organisme relativement similaire de la République populaire de Chine en septembre 2002. Cet échange a été intéressant pour les deux parties car il a entre autres permis de mieux comprendre la façon dont les différences culturelles et historiques influent sur ce type d'institution. Nous avons toutefois remarqué un point commun : la notion que tous les membres des institutions publiques ont la responsabilité de contribuer à la divulgation et à la réparation des actes fautifs et de la corruption au sein de leur organisme.

À Ottawa, en octobre 2002, mon directeur exécutif a eu le privilège d'agir à titre d'observateur officiel lors de la création de la GOPAC (Organisation mondiale de parlementaires contre la corruption). Cette importante initiative est attribuable aux efforts assidus et à la direction de John Williams, député et président du Comité permanent des comptes publics. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a invité le Bureau à se joindre à la délégation canadienne qui s'est rendue en mai 2003 à la Conférence internationale de lutte contre la corruption de Séoul, en Corée du Sud. Non seulement avons-nous eu la possibilité de participer à la conférence en tant que telle, mais nous avons aussi noué des relations avec de nombreux délégués internationaux afin d'approfondir les questions qui sont directement liées au mandat du Bureau.



Normand Desjardins
Enquêteur principal

Je ne me berce pas d'illusions à propos de la notoriété du Bureau au sein de la fonction publique. Malgré toute la publicité et toutes les consultations faites jusqu'à maintenant, nous n'avons pas encore réussi à surmonter des défis comme la taille et la dispersion géographique de la fonction publique, les différents mandats des nombreux ministères gouvernementaux et l'énorme quantité de renseignements et de documents reçus par les fonctionnaires. Nous devons manifestement continuer d'accorder la priorité à nos activités de communication.

L'accès au BIFP est une priorité depuis la création du Bureau. Notre adresse postale, nos numéros de téléphone – y compris un numéro sans frais – nos numéros de télécopieur, nos adresses de courriel et notre site Internet sont tous des voies de communication qui permettent d'obtenir des informations et des conseils et qui peuvent être utilisées par les fonctionnaires pour divulguer des actes fautifs.

Le site Internet fournit aux employés de la fonction publique, au public et à d'autres personnes des renseignements à propos du Bureau, des explications à propos de nos procédures de gestion de cas, des discours, des documents de recherche et des politiques connexes. Il offre également une option « Communiquer avec nous » pour les demandes de renseignements généraux et les personnes qui souhaitent communiquer avec le Bureau.



1.5 Gestion de cas

Notre approche

Nous avons répondu à de nombreux appels et à un grand nombre de lettres de la part d'employés qui voulaient obtenir des conseils ou qui désiraient faire des allégations d'actes fautifs. Chaque cas de divulgation a été assigné à un enquêteur principal aux fins d'examen. La première étape consistait à évaluer si l'organisme visé par l'allégation se retrouve dans notre champ de compétence. Ensuite, chaque allégation a été étudiée afin d'établir s'il existait un mécanisme de recours mieux approprié pour l'employé, particulièrement lorsque la question était liée aux ressources humaines ou à l'emploi.

En ce qui concerne les cas relevant de notre compétence, le Bureau a adopté une méthode de gestion de cas dynamique. Nous avons intégré des principes conventionnels de gestion de cas à des techniques de règlement des différends plus polyvalentes, comme la détermination des faits et la médiation. Après avoir consulté l'employé pour déterminer si l'allégation était de notre ressort, nous avons obtenu des renseignements additionnels et de la documentation de la part dudit employé. Cela nous a permis de mieux comprendre le contexte dans lequel les prétendus actes fautifs ont été commis et de choisir la ligne de conduite la plus pertinente.

Il est souvent nécessaire d'effectuer des recherches dans le domaine dans lequel ont été commis les prétendus actes fautifs. Il faut parfois réaliser une analyse en profondeur pour déterminer de quelle façon les lois, les règlements ou les politiques s'appliquent. Il faut ensuite évaluer l'étendue du pouvoir discrétionnaire, établir la nature de l'acte fautif et découvrir s'il existe d'autres recours. Chaque cas a été présenté, examiné et évalué lors d'une de nos réunions hebdomadaires de gestion de cas afin de décider des étapes à mettre en œuvre. Tous les membres du personnel, moi compris, participent à ces réunions hebdomadaires. Tous les participants contribuent à la discussion portant sur les cas à l'étude.

Dès le début d'une enquête approfondie, j'avise habituellement l'administrateur général et lui demande la collaboration de son ministère. Pendant le déroulement de l'enquête, l'enquêteur principal chargé du cas communique avec le ministère afin de solliciter son point de vue. L'enquêteur peut également demander des renseignements et des documents additionnels. Ces informations sont examinées et évaluées pour établir si

l'activité visée constitue bien un acte fautif. Le temps consacré à chaque cas varie de quelques jours à six mois. Lorsque le cas est clos, un rapport écrit est remis à l'organisme visé et à l'employé qui a fait l'allégation.

Cette méthode nous permet d'assurer le respect des exigences de la politique :

- **établir s'il existe des motifs suffisants pour adopter d'autres mesures;**
- **ouvrir une enquête au besoin;**
- **revoir les résultats de l'enquête;**
- **rédiger des rapports et faire des recommandations à l'administrateur général sur la manière de traiter la divulgation ou les mesures correctrices à prendre;**
- **dans certains cas spéciaux ou cas où les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique.**

1.6 Statistiques sur les cas

DOSSIERS OUVERTS PENDANT LA PÉRIODE SE TERMINANT

LE 31 MARS 2003

105

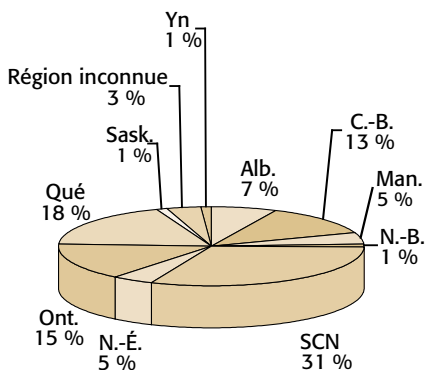
MOINS :

• Organismes non visés par la LRTFP* 1.1	18
• Cas donnant lieu à une enquête	87
• Dossiers clos après examen préliminaire	20
• Cas référés à un autre organisme	18
• Cas hors compétence**	2
• Dossiers clos après examen et enquête	62
• Cas référés	47
• Allégation(s) non fondée(s)	8
• Cas hors compétence	7
• Enquêtes ouvertes et non terminées au 31 mars 2003	5

* *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, partie I de l'annexe 1*

** « Cas hors compétence » s'applique aux cas dans le cadre desquels la personne qui divulgue les actes fautifs n'est pas un employé de la fonction publique, aux cas qui se sont produits avant l'entrée en vigueur de la politique ou aux cas qui ont déjà été entendus par un autre conseil ou tribunal fédéral ou la cour.

Cas selon les régions



Alb.	– Alberta
C.-B.	– Colombie-Britannique
Man.	– Manitoba
N.-B.	– Nouveau-Brunswick
SCN	– Secteur de la capitale nationale
N.-É.	– Nouvelle-Écosse
Ont.	– Ontario
Qué.	– Québec
SK	– Saskatchewan
Région inconnue	
Yn	– Territoire du Yukon

Cas classés selon les catégories d'actes fautifs

Violation d'une loi ou d'un règlement	24
Usage abusif de fonds ou de biens publics	6
Cas flagrant de mauvaise gestion	17
Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement	0
Harcèlement, abus de pouvoir, conflit de relations interpersonnelles	29
Autres	11
TOTAL :	87

1.7 Exemples de cas (selon les catégories d'actes fautifs)

Violation d'une loi ou d'un règlement – 24 cas

Depuis sa création, le Bureau a reçu, dans 24 cas, des allégations concernant la violation d'une loi ou d'un règlement. Parmi ces 24 cas, il y avait des allégations rattachées à un mécanisme d'examen ou de recours pouvant être utilisé par l'employé. Les cas en question comprenaient des plaintes relatives à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ou à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Comme un mécanisme de recours existait déjà, les employés ont été orientés vers l'organisme pertinent, s'ils n'avaient pas déjà considéré cette possibilité.

Nous avons également traité des allégations indiquant qu'un ministère ou organisme donné n'appliquait pas le cadre réglementaire qui régit son fonctionnement de manière appropriée. Un de ces cas concernait l'application de la *Loi sur les aliments et drogues* et du règlement connexe. Le Bureau a commencé son enquête par un examen en profondeur de la loi, des politiques et des lignes directrices relatives au domaine où le cas s'est produit. Nous avons aussi tenté de mieux comprendre les questions scientifiques soulevées dans le cadre cette affaire ainsi que les processus et pratiques de gestion en cause. Le fait d'apprendre comment l'organisme de réglementation appliquait la loi et quelle était la démarche utilisée pour traiter les cas concrets nous a permis d'établir si l'instrument de délégation et la nature du pouvoir discrétionnaire avaient été appliqués de manière appropriée. Après une enquête approfondie, nous avons conclu que le ministère avait appliqué sa réglementation de manière appropriée. Nous avons toutefois suggéré au ministère de poursuivre ses efforts dans le but de moderniser et d'améliorer la communication avec les employés, les sociétés qu'il régit et le public.

D'autres cas concernaient plus d'une catégorie d'actes fautifs. Par exemple, une allégation indiquant que des violations de la *Loi sur les biens de surplus de la Couronne* avaient été commises dans un ministère équivalait à une allégation d'usage abusifs de fonds ou de biens publics. Avant d'être en mesure de déterminer si le cas constituait véritablement un usage abusif de fonds ou de biens publics, nous avons examiné la loi et les politiques connexes afin d'établir quels étaient les protocoles appropriés. Le fait de nous renseigner sur le ministère visé en consultant des documents, en réalisant des entrevues et en nous rendant sur place nous a permis de mieux évaluer les activités faisant l'objet de l'allégation d'actes fautifs. Dans le cas en question, il était nécessaire de comprendre et d'évaluer des accords de partenariat avec le secteur bénévole. En réalité, la personne qui avait allégué les actes fautifs ne connaissait pas certains aspects desdits accords de partenariat. À la fin de cette longue enquête, nous avons conclu que les pratiques mises en œuvre par le ministère et ses partenaires étaient exemplaires. À vrai dire, ce programme national offrait non seulement des avantages à la fonction publique, mais profitait aussi à l'ensemble de la population canadienne et à l'environnement.

On n'a pas constaté d'acte fautif dans cette catégorie.

Usage abusif de fonds ou de biens publics – 6 cas

Six cas se sont classés dans cette catégorie; ils étaient notamment liés à l'examen des décisions opérationnelles, à l'application de la Politique sur les marchés de l'État, à l'utilisation des téléphones cellulaires et aux voyages effectués par les employés du gouvernement.

Étant donné que la gestion des fonds et des biens est normalisée à l'échelle de la fonction publique, il a été plus simple de réaliser des enquêtes sur ces cas. Bien qu'il soit important de bien connaître la politique ou la directive visées, nous avons traité chaque cas en examinant les exigences de la politique puis en évaluant l'allégation et les éléments de preuve afin d'établir s'il y avait eu usage abusif.



Judith Buchanan
Enquêteuse principale

Les cas plus complexes qui ont été déferés au BIFP avaient trait à la Politique sur les marchés de l'État. Certaines questions ont été soulevées au sujet de l'application de ladite politique. Par exemple, une allégation indiquait que la décision de conclure un marché de service constituait un usage abusif des fonds publics car les fonctionnaires étaient en mesure de fournir un meilleur service. Il a aussi été allégué que le fait de modifier le champ d'application d'un marché pour prévoir l'établissement d'une stratégie panrégionale ne représentait pas un usage approprié des fonds. Dans le cas en question, nous avons découvert qu'en fusionnant plusieurs marchés régionaux pour en obtenir un seul, le ministère avait réduit les pratiques non efficaces, le manque de continuité de la part des fournisseurs et le fardeau administratif lié à la gestion de marchés multiples. On nous avait demandé de déterminer si les normes de service et les résultats étaient satisfaisants et nous avons conclu que c'était le cas.

Dans un cas, nous avons découvert qu'un employé faisait un usage abusif des biens publics. Comme cette affaire a été signalée au Bureau de façon anonyme, la méthode employée a été quelque peu différente. Après avoir examiné et évalué la correspondance et les preuves à l'appui, nous avons découvert qu'il y avait matière à réaliser une vérification approfondie. Suite à une rencontre consacrée à ce cas, le ministère a accepté d'entreprendre une vérification et de rendre compte de ses conclusions au Bureau. En plus de présenter ses constatations relatives aux actes fautifs au Bureau, le ministère a assuré que les pertes seraient recouvrées et que des mécanismes avaient été mis en place afin d'éviter que la situation se reproduise. Aucune accusation n'a été déposée au criminel.

Dans l'ensemble, notre travail dans cette catégorie nous a permis d'apprendre que les gestionnaires et les employés que nous avons rencontrés connaissaient les politiques et les instruments de délégations d'autorité qui régissent l'utilisation des fonds et des biens publics. De plus, lorsque des cas d'actes fautifs ont été mis au jour, des mesures correctives ont rapidement été apportées.

Cas flagrant de mauvaise gestion – 17 cas

Nous avons traité 17 cas dans cette catégorie. En raison de la nature subjective de cette catégorie, il est plus difficile de réaliser des enquêtes et des évaluations. Deux questions se posent lorsqu'on évalue une allégation de cas flagrant de mauvaise gestion : S'agit-il de mauvaise gestion? Est-ce un cas flagrant?

Les allégations faites dans cette catégorie comprenaient des demandes d'examen touchant des cas qui avaient déjà été entendus par un autre conseil ou tribunal fédéral, ou par la cour. Même si nous avons étudié les procédures pour en apprendre davantage au sujet des cas, nous n'avons pas poursuivi notre enquête car un organisme créé par une loi s'était préalablement penché sur ces affaires et avait tiré des conclusions relevant de sa compétence.

Comme je l'ai mentionné plus haut, plusieurs employés ont communiqué avec le Bureau afin de nous faire part de leurs inquiétudes concernant la gestion du milieu de travail. Afin d'étayer leurs allégations, ces employés ont souvent fait valoir que le refus de respecter les politiques relatives à la prévention du harcèlement ou à la dotation équivalait à un cas flagrant de mauvaise gestion. Avec le consentement des employés, ces allégations ont été référées à des mécanismes plus appropriés.



Tammy Calleja
Réceptionniste / Adjointe
Présentement Administratrice

Quelque peu liées aux allégations de mauvaise gestion, se trouvent un nombre de 29 allégations qui ont été faites en vertu de la *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail*. Les allégations comprenaient :

- le refus de respecter les exigences de la politique lors du traitement des plaintes;
- l'absence d'enquêtes appropriées;
- la partialité des enquêteurs du secteur privé rémunérés par le ministère ou l'organisme;
- l'insuffisance des remèdes lorsque la décision favorise le plaignant;
- l'exercice de représailles à la suite d'une plainte.

Comme il existe un recours pour de telles allégations, nous référons habituellement les employés à leur coordonnateur ministériel ou à leur syndicat afin qu'ils puissent, le cas échéant, formuler un grief. Toutefois, étant donné le nombre relativement élevé, certains aspects de cette catégorie d'allégations nous semblent préoccupants et devront faire l'objet d'une étude et d'un suivi accrus. À vrai dire, il existe peut-être des motifs suffisants pour faire enquête sur les facteurs systémiques qui sont à la base de chaque cas. Je m'intéresserai à cette question au cours de l'année à venir.



Genevieve Chiu
Étudiante de recherche en droit

Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement

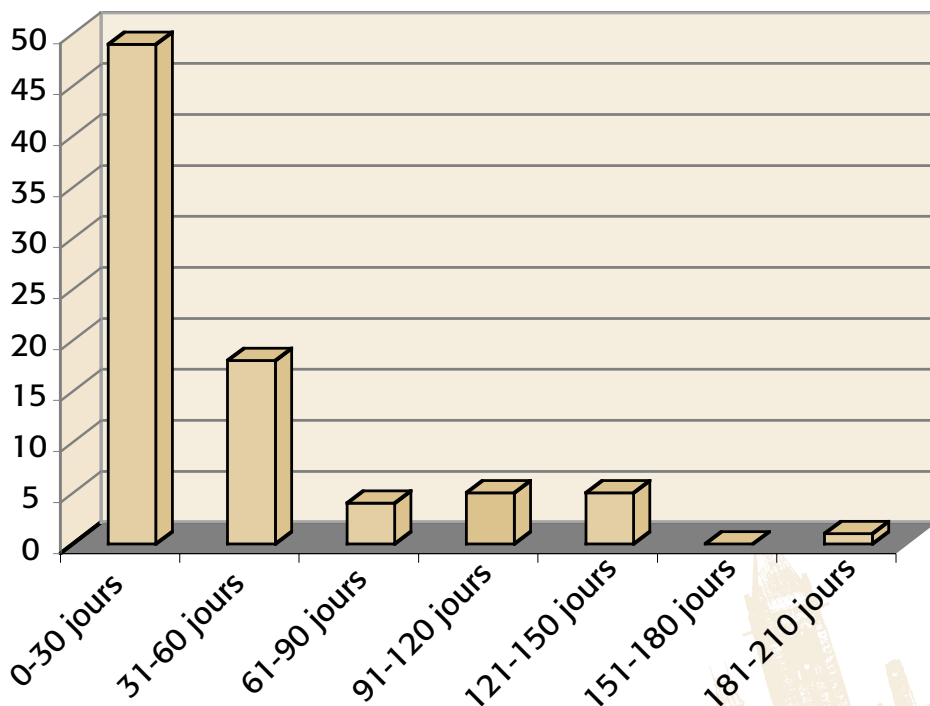
Aucun cas n'a été rapporté par un fonctionnaire dans cette catégorie.

Protection contre les représailles

La *Politique sur la divulgation* indique que le Bureau doit protéger contre les représailles les employés qui divulguent des informations de bonne foi à propos d'actes fautifs.

Bien que cela n'ait pas fait l'objet d'une allégation en tant que telle, le Bureau a découvert un cas de représailles alors qu'il enquêtait sur une autre affaire. Comme il s'agissait du premier cas à survenir dans ce domaine, nous avons dû déterminer en quoi

Durée du traitement des cas en date du 31 mars 2003



consistaient les représailles présumées en conformité avec la *Politique sur la divulgation*. Premièrement, l'employé doit d'abord divulguer les actes fautifs à son supérieur, à l'agent supérieur de son ministère ou à l'agent de l'intégrité dans la fonction publique. Deuxièmement, même s'il n'est pas nécessaire que la divulgation d'actes fautifs soit fondée, elle doit être de bonne foi. Troisièmement, si la divulgation initiale s'avère être l'un des motifs des représailles, cela constitue des représailles (même si d'autres justifications ont été fournies pour la mesure disciplinaire). En ce qui concerne le cas à l'étude, nous en sommes venus à la conclusion qu'il s'agissait de représailles, surtout en raison du moment où la mesure disciplinaire a été appliquée et du fait qu'aucune preuve documentaire existante ne soutenait la prétention justifiant la mesure disciplinaire.

Ce cas démontre bien qu'il est nécessaire que les gestionnaires sachent que la divulgation d'actes fautifs ne peut pas constituer un motif justifiant une mesure disciplinaire. S'ils se trouvent dans cette situation, ils devront plutôt démontrer que la divulgation interne n'est pas un facteur qui a justifié la mesure disciplinaire. Dans ce cas, nous avons recommandé de dédommager l'employé de toute perte subie en raison de la mesure disciplinaire.

Cas selon les ministères ou organismes au 31 mars 2003 :

Ministère ou organisme :	Total :
Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire	5
Commission canadienne des grains	3
Patrimoine canadien	1
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes	1
Agence canadienne de développement international	1
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration	1
Service correctionnel du Canada	21
Ministère de la Défense nationale	6
Ministère des Anciens combattants	2
Environnement Canada	2
Pêches et Océans Canada	6
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	1
Santé Canada	4
Développement des ressources humaines Canada	4
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	1
Affaires indiennes et du Nord Canada	5
Industrie Canada	2
Ministère de la Justice	1
Commission nationale des libérations conditionnelles	1
Ressources naturelles Canada	2
Bureau du Commissaire à la magistrature fédérale	1
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	4
Gendarmerie royale du Canada	3
Statistique Canada	4
Cour suprême du Canada	1
Cour canadienne de l'impôt	1
Transports Canada	2
Ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest	1
Total :	87

Évaluation de la première année et un regard vers l'avenir



ÉVALUATION DE LA PREMIÈRE ANNÉE ET UN REGARD VERS L'AVENIR

INTRODUCTION

Les deuxième, troisième et quatrième parties du rapport annuel comprennent mon évaluation du mandat et de l'efficacité du Bureau de l'intégrité de la fonction publique ainsi que de certains aspects de la *Politique sur la divulgation* qui définissent le Bureau et qui s'y appliquent. Elle se termine sur une série de recommandations.

Il est nécessaire de réaliser des réformes en profondeur en ce qui a trait à la structure, au mandat et aux pouvoirs du BIFP.

J'ai réalisé mon évaluation et formulé mes recommandations après avoir appliqué 13 tests, ou critères, au BIFP. Ces critères découlent de la profonde réflexion à laquelle mon personnel et moi nous sommes livrés pendant l'année en ce qui a trait aux éléments qui sont essentiels à l'efficacité et l'équité offerte par une institution idéale. Autrement dit, comment le Bureau, et ceux qui étudient le fonctionnement du Bureau et la *Politique sur la divulgation*, devraient-ils mesurer la réussite? Cette réflexion a été entreprise, et se poursuit, à la lumière de notre propre expérience et grâce à l'opinion exprimée par de nombreux autres intervenants canadiens et étrangers, y compris des individus qui œuvrent dans des institutions semblables.

En outre, plusieurs événements et changements récents au sein du gouvernement ont eu une incidence sur les analyses et les recommandations. Même si certains de ces événements ont eu lieu après la fin de l'année à l'étude, nous estimons qu'ils sont trop importants pour être passés sous silence dans ce rapport.

Certaines des recommandations qui suivent sont fermes tandis que d'autres sont des propositions. Ces dernières devront faire l'objet de réflexion, de recherches, de consultations et de collaboration avant que je puisse les étoffer. Il s'agira d'une de mes priorités pour l'année en cours.

Néanmoins, même à cette étape (le BIFP a été créé en novembre 2001), nous sommes en mesure d'identifier quelques réussites et échecs, de repérer des obstacles auxquels il faudra s'attarder et de soumettre différentes réformes aux députés, aux sénateurs, aux ministres, aux fonctionnaires, aux syndicats de la fonction publique, au public de même qu'aux individus et groupes intéressés.

Manifestement, toutes ces parties donnent la priorité à l'établissement d'une institution accessible, crédible et efficace qui aura le mandat d'enquêter sur les allégations d'actes fautifs au sein de la fonction publique divulguées de bonne foi – un organisme habilité à imposer des mesures correctives et, au besoin, disciplinaires et ce, en temps opportun.

Il est à noter que l'évaluation du mandat du Bureau et la recommandation d'améliorations liées à son fonctionnement sont expressément prévues dans la *Politique sur la*

divulgateur. Cette dernière précise que le rapport annuel du Bureau peut comprendre des recommandations visant à améliorer le processus. En outre, avant que j'accepte ce poste, on m'a assuré que le mandat et la structure du Bureau de même que la *Politique sur la divulgation* qui le régit n'étaient pas coulés dans le béton. Donc, si j'estime que des modifications doivent être apportées, je peux faire part de mon point de vue et on en tiendra compte.

Enfin, il est à noter qu'en juin dernier, lors de son témoignage devant un comité parlementaire examinant le projet de loi C-25, la ministre Robillard, qui est la présidente du Conseil du Trésor, a réitéré la volonté du gouvernement de réviser la *Politique sur la divulgation* en fonction des recommandations formulées dans le présent rapport annuel.

En ce qui a trait au nombre d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique, je désire faire deux observations : premièrement, je suis vivement impressionné par le nombre de fonctionnaires dévoués, responsables et qualifiés de tous niveaux que j'ai rencontré au cours de la dernière année; deuxièmement, à titre d'agent de l'intégrité de la fonction publique, je n'occupe pas nécessairement un poste qui permet de connaître avec exactitude le nombre d'actes fautifs qui sont commis au sein de la fonction publique. Deux raisons expliquent cette situation.

D'une part, le BIFP est une entité essentiellement réactive, et non pas proactive. Le Bureau a le mandat d'enquêter uniquement sur les actes fautifs qui sont divulgués de bonne foi, qui sont crédibles et qui se classent parmi les quatre types d'actes fautifs visés par la *Politique sur la divulgation*. D'autre part, beaucoup, sinon la majorité, des fonctionnaires sont peu susceptibles de faire des allégations d'actes fautifs au BIFP. Plusieurs raisons expliquent leur comportement :

- le manque de sensibilisation à l'égard de l'existence ou du mandat du BIFP;
- l'incertitude au sujet de ce qui constitue un acte fautif à signaler;
- la peur de représailles;
- les doutes à l'égard de la confidentialité;
- la perception que, parce que le BIFP est sous l'égide du Conseil du Trésor comme employeur et qu'il est un organisme créé par une politique gouvernementale plutôt que par une loi, il est peu probable qu'il soit neutre et efficace pour corriger les actes fautifs et imposer des mesures disciplinaires aux individus fautifs;
- dans certains cas, le choix d'utiliser des mécanismes ministériels internes pour signaler des actes fautifs.

Peu importe la nature et la portée des actes fautifs commis au sein de la fonction publique, nous devons employer tous les moyens possibles et raisonnables pour éliminer les obstacles à la divulgation et à la disposition des actes fautifs. Parallèlement, il est essentiel d'assurer que des protections efficaces contre les représailles sont offertes aux personnes qui divulguent des actes fautifs. Le Bureau ne pourra jouer le rôle de baromètre des actes fautifs au sein de la fonction publique que lorsque son existence et son mandat (peu importe la forme qu'il prendra) seront bien connus, qu'il sera facilement accessible et complètement outillé pour remplir son mandat et qu'il suscitera la confiance des fonctionnaires.

Comme je l'expliquerai plus loin dans le rapport, je recommande une réforme en profondeur de la structure, du mandat et des pouvoirs du BIFP ainsi que des aspects de la *Politique sur la divulgation* qui le régissent. La plus fondamentale de ces recommandations

Les propositions figurant dans le rapport ont pour objectif de contourner les obstacles structurels et comportementaux qui nuisent à la divulgation d'actes fautifs, à la réalisation d'enquêtes dans ce domaine et à la réparation des actes fautifs dans le secteur public.

est que le Bureau soit créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale. De plus, une telle loi devrait assurer que le Bureau puisse fonctionner de manière indépendante et qu'il soit à distance du gouvernement, et qu'il rende compte au Parlement qui superviserait ses activités.

Ces recommandations et les propositions connexes ont un double objet. Le premier repose sur la perception généralisée et quelque peu imperceptible que, à moins que ces recommandations soient mises en œuvre, le Bureau ne bénéficiera pas de la crédibilité dont il a besoin pour promouvoir la divulgation des actes fautifs dans l'intérêt public.

Le second est lié à la preuve manifeste que si l'on n'isole pas le Bureau ou l'organisme qui lui succédera du gouvernement au moyen d'une loi et qu'on ne lui fournit pas des outils plus vigoureux, il est peu probable qu'il obtienne les résultats attendus. Les perceptions négatives ne constituent pas à elles seules un motif suffisant pour entreprendre une réforme. Cependant, lorsqu'on les associe à la preuve que lesdites perceptions ne sont pas tout à fait injustifiées, cela fournit une base et une raison qui méritent une attention soutenue.

Les analyses et les propositions figurant dans le rapport ne s'appliquent qu'au BIFP ou à l'organisme qui lui succédera; elles ne visent pas les mécanismes ministériels internes de divulgation des actes fautifs.

Pour obtenir ces résultats, il est préalablement nécessaire de prendre deux mesures connexes. L'une consiste à sortir le Bureau et la politique ou la loi qui l'appuient du contexte actuel des ressources humaines et de l'emploi. C'est ce contexte qui explique, et justifie, que la *Politique sur la divulgation* soit une politique du Conseil du Trésor relevant de sa responsabilité. Dès qu'il sera soustrait à cette influence, le BIFP ne sera plus sous l'égide de l'employeur. Outre les raisons mentionnées plus haut pour appuyer une telle mesure, on peut en souligner une autre : le manque de cohérence intrinsèque de la *Politique sur la divulgation*. Les actes fautifs visés par la politique ont peu de liens avec les questions de ressources humaines ou d'emploi. Ils sont beaucoup plus graves et ont trait, par leur nature et leurs conséquences, à l'intérêt public.

L'autre mesure proposée permettrait au BIFP d'échapper aux restrictions qui lui sont imposées à titre d'organisme interne du gouvernement. Comme je le suggère plus loin dans le rapport, cette réalité explique en grande partie pourquoi le Bureau est ce qu'il est. Elle explique aussi pourquoi il est impossible de resituer et de reconstituer le Bureau selon les lignes directrices que je propose si le BIFP ou l'institution qui le remplacera ne peuvent se soustraire à l'influence du gouvernement. Nous sommes actuellement un organisme extraministériel, mais pas extragouvernemental.

À cet égard, les justifications qui soutiennent les mécanismes ministériels internes de divulgation des actes fautifs (notamment les gestionnaires et les agents supérieurs dont c'est la responsabilité) sont manifestement valables dans leur propre contexte. Elles ont un caractère fondamentalement internes pour les ministères. À mon avis, il n'est pas justifié d'avoir recours à ces mêmes justifications pour obliger le BIFP, qui est un organisme extraministériel, à demeurer au sein de la structure gouvernementale.

Pour les raisons susmentionnées et d'autres motifs similaires, je souligne que les analyses et les propositions qui suivent s'appliquent uniquement au BIFP et à l'entité qui lui succédera ainsi qu'aux aspects de la *Politique sur la divulgation* qui concernent le Bureau. Elles ne touchent pas les instruments ministériels internes de divulgation des actes fautifs ou les aspects de la *Politique sur la divulgation* qui régissent ces instruments. Certains éléments pourraient tout de même s'appliquer à ces instruments internes, mais ce sont les ministères qui doivent en déterminer la pertinence dans leur propre contexte.

Partie II

APPLICATION DE TESTS D'EFFICACITÉ AU BIFP

2.1 Comparaison avec les meilleurs organismes dans d'autres juridictions

Le mandat, les pouvoirs, la crédibilité et l'efficacité d'un organisme comme le BIFP doivent faire bonne figure à côté de ceux d'organismes similaires dans des juridictions différentes. Lorsque cela n'est pas le cas, on devrait sérieusement songer à entreprendre les réformes qui s'imposent, y compris à adopter une loi pour octroyer des pouvoirs plus vigoureux à l'organisme.

Le BIFP termine actuellement une étude globale de comparaison avec des organismes étrangers qui enquêtent et qui traitent des cas de divulgation ou de dénonciation. Cette étude sera publiée sur le site Internet du BIFP dès qu'elle sera achevée.

En effectuant cette comparaison, nous avons tenté de répondre aux questions suivantes :

- S'agit-il d'organismes créés par une loi ou par une politique gouvernementale (et s'ils ont été créés par une loi, sont-ils plus efficaces)?
- Comment sont-ils structurés?
- Quels sont leurs pouvoirs?
- Quels types d'actes fautifs sont-ils censés traités (et quels types d'actes fautifs traitent-ils)?
- Qui a accès à ces mécanismes?
- Imposent-ils des exigences de base?
- Comment fonctionnent-ils?
- Leurs recommandations ou ordonnances sont-elles exécutoires?

Lorsque certaines questions s'avéraient pertinentes pour le BIFP, nous en avons traité plus bas. Elles seront toutefois examinées plus en profondeur dans le prochain rapport annuel.

La plupart des autres organismes ou mécanismes étudiés avaient été créés avant le BIFP. Par conséquent, il est souvent possible d'utiliser leurs antécédents pour analyser les facteurs de réussite et d'échec. On peut soutenir que certains organismes présentent des carences dans un ou plusieurs domaines et que, dans certains cas, ces carences s'apparentent à celles du BIFP. Sept institutions dominantes de divulgation dans l'intérêt public sont en activité dans les pays suivants : Royaume-Uni, États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, Corée et Israël. Chacun de ces pays possède une loi qui régit les divulgations faites dans l'intérêt public. Cependant, bien qu'il soit nécessaire de prévoir un fondement légal pour ce type d'organisme, il est également manifeste que d'autres éléments de base doivent être présents.

2.2 Fonctionnement autonome à titre d'organisme créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale

Tout organisme du genre devrait fonctionner de façon autonome et être perçu comme une entité indépendante par une majorité de gens. Il ne devrait pas subir l'influence d'individus, de ministères ou de différents paliers au sein du gouvernement en ce qui concerne l'acceptation ou le traitement des cas, ni être perçu comme subissant une telle influence.

La *Politique sur la divulgation* n'indique pas expressément que le BIFP est indépendant. Elle précise cependant que le Bureau est extraministériel et qu'il agit à titre d'entité neutre, ce qui le protège des interférences. Jusqu'à maintenant, personne n'a tenté d'influencer les décisions du BIFP de manière inappropriée. Si cela se produisait, le Bureau rejeterait cette tentative.

Aucun ministre ou sous-ministre, ni le greffier ou un ministre n'est autorisé à donner des conseils au BIFP au sujet des enquêtes ou des décisions relatives aux cas ni à réviser ces dernières. Bien que le Bureau des valeurs et de l'éthique du Conseil du Trésor joue un rôle important au sein du Conseil du Trésor et de la fonction publique, son mandat consiste à fournir des conseils et des services de soutien et d'interprétation des politiques aux administrateurs généraux et aux agents supérieurs des ministères. Il n'a pas de pouvoir décisionnel et ne joue pas un rôle consultatif auprès du Bureau. Le BIFP ne présente pas son rapport annuel au président du Conseil privé pour qu'il l'approuve, mais pour qu'il le dépose devant le Parlement.

La perception tenace de faiblesse devient une réalité qui requiert de l'attention.

Néanmoins, beaucoup de gens croient que, étant donné que le Bureau est un organisme gouvernemental créé par une politique du Conseil du Trésor et pouvant uniquement faire des recommandations non-exécutoires aux sous-ministres, il n'a pas l'indépendance et l'efficacité requises pour bénéficier de la confiance des fonctionnaires. La perception est que seul un organisme réellement indépendant et créé par une loi peut offrir des services impartiaux, échapper aux interférences et assurer la mise en œuvre de ses conclusions et recommandations. C'est l'opinion des syndicats de la fonction publique et d'un grand nombre de députés et de sénateurs. C'est également ce qui a mené à l'élaboration de plusieurs projets de loi émanant de députés ou de sénateurs à propos de la dénonciation. (Pour une courte description de ces projets de loi, voir le résumé *Projet de loi S-6 : Loi sur la dénonciation dans la fonction publique* rédigé par David Johansen, Division du droit et du gouvernement, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, 8 octobre 2002, LS-430F.)

Comme je l'ai mentionné auparavant, je me suis donné comme priorité de faire connaître l'existence et le mandat du BIFP à grande échelle au sein de la fonction publique et du gouvernement et de justifier le mieux possible le statut et les procédures actuels du Bureau. Dès le départ, j'ai été persuadé que le BIFP possédait plusieurs points forts.

Étant donné que les membres des syndicats de la fonction publique forment le plus important groupe susceptible de faire des allégations d'actes fautifs, l'appui des dirigeants syndicaux est essentiel afin d'établir la crédibilité et l'efficacité du BIFP. Toutefois, malgré les discours présentés et les discussions avec des groupes syndicaux de tous les niveaux (à l'invitation de leurs dirigeants) et en dépit des relations cordiales qui nous unissent, il est manifeste que les dirigeants syndicaux de la fonction publique sont toujours déterminés à promouvoir la mise sur pied d'un organisme créé par une loi et indépendant du gouvernement. Ils soutenaient et défendaient ce point de vue bien avant la création du BIFP. (Par exemple, voir l'exposé de principe publié en 1994 par l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada : *Rompre le silence : le droit de savoir, de parler et d'entendre*).

Un autre élément qui dénote un scepticisme soutenu a été mis au jour en juin 2003, lors de la préparation du présent rapport. En réponse à une demande du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes concernant la conduite du Commissaire à la protection de la vie privée, l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) a exprimé son inquiétude à propos de la protection des employés du Commissariat contre les représailles s'ils divulguaient des actes fautifs. L'AFPC était d'avis que, comme le BIFP est un organisme qui s'appuie sur une politique gouvernementale, il n'était pas en mesure de fournir une protection suffisante aux employés. Les dirigeants syndicaux ont effectivement dissuadé les employés de s'adresser au BIFP parce qu'ils estimaient que nous ne sommes pas, sur le plan juridique, habilités à protéger leurs membres contre les représailles.

L'Alliance a alors demandé au Sénat, qui étudiait la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, d'amender le projet de loi C-25 afin d'y ajouter une « une loi sur la dénonciation qui a du mordant ». Il est à noter que ce point de vue était partagé par le président du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes.

Quoi qu'on puisse penser de ce point de vue et de ce conseil, cette situation illustre clairement une réalité et une perception qui, à mon avis, sont peu susceptibles de changer. Elles gagnent plutôt de la force et doivent être prises en compte lors de l'évaluation du Bureau et de l'appréciation de toute réforme éventuelle.

L'examen d'entités semblables dans d'autres pays que le Canada révèle qu'il s'agit d'organismes indépendants choisis par leur gouvernement, leur parlement ou leur organe exécutif respectif et tenus de rendre compte à ces autorités. Leur mandat et la protection qu'ils offrent aux dénonciateurs sont établis par la loi. Le Canada fait exception à tous ces égards. Peu importe les forces et les faiblesses des pouvoirs et des mécanismes d'exécution offerts dans les autres pays, le simple fait qu'ils soient habilités par la loi, et donc en mesure d'offrir une protection juridique, leur confère beaucoup de crédibilité et d'autorité.

Une assise législative confère également un certain degré de stabilité et de continuité qu'il serait impossible d'obtenir autrement. Un organisme qui s'appuie sur une politique gouvernementale peut être dissolu par une simple signature. Le fait de fonder le Bureau sur une assise législative serait l'expression la plus manifeste de l'engagement durable du gouvernement et du Parlement envers les valeurs d'un gouvernement honnête et ouvert.

Comme il est fort probable qu'une assise législative permettrait au BIFP ou à son successeur d'accroître sa crédibilité et son efficacité, il est difficile de justifier l'absence de mesures en ce sens. L'application de certains des critères particuliers présentés ci-dessous semble étayer cette thèse.

Un développement important s'est produit après l'année à l'étude, le gouvernement a effectivement reconnu que les employés ont le droit d'être protégés par la loi contre les représailles exercées à la suite de la divulgation de comportements illicites dans leur milieu de travail. Le 12 juin 2003, le ministre de la Justice a déposé le projet de loi C-46, qui propose un amendement au *Code criminel* afin qu'il soit désormais illégal « de punir un employé, de le menacer, de l'intimider ou d'user de rétorsion à son égard s'il fournit

Le seul fait qu'un organisme est créé par une loi et qu'il est en mesure de fournir une protection juridique élargie lui confère de la crédibilité et de la stabilité, même s'il est rare qu'il soit nécessaire d'utiliser les moyens légaux dont il dispose.

Étant donné que le BIFP est un organisme interne créé par une politique gouvernementale, cela provoque un certain scepticisme à l'égard de son efficacité et de sa capacité à offrir une protection contre les représailles.

des informations à propos d'une infraction qu'il croit que son employeur – ou un agent ou directeur supérieurs de l'employeur – a commis en violation d'une loi ou d'un règlement provincial ou fédéral ».

Bien qu'il ait été placé dans le contexte de la fraude financière et du délit d'initié, on pourrait faire valoir que l'amendement a une application beaucoup plus vaste, particulièrement lorsqu'on considère la place qu'il occupe dans le *Code criminel*. Même s'il vise surtout les employés et les employeurs des sociétés, il est possible qu'un employé – y compris un employé de la fonction publique – se prévale de cet amendement si son employeur pose un acte qui va à l'encontre des lois provinciales ou fédérales. Si cela s'avère vrai, le projet de loi C-46 représente une confirmation de la part du gouvernement que la loi est un moyen approprié de protéger ceux qui divulguent des actes fautifs contre les représailles.

Il faut aussi souligner qu'il existe de nombreux précédents dans le secteur fédéral en ce qui a trait aux interdictions législatives s'appliquant aux représailles exercées à la suite de la divulgation d'actes fautifs (voir la section 2.4 du présent rapport).

On pourrait penser qu'un récent amendement au projet de loi C-25, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, fournit une assise législative au BIFP. Ce n'est pas le cas. L'amendement reconnaît uniquement le droit du Conseil du Trésor d'élaborer une politique s'appliquant à la divulgation d'actes fautifs, conformément à son habileté à formuler des politiques. En fait, la *Politique sur la divulgation* et le BIFP qu'elle a établi existaient déjà.

Manifestement, une loi sur la dénonciation ne devrait pas être envisagée comme une solution à tous les problèmes. Effectivement, dans les pays qui comptent des organismes de dénonciation créés par une loi, la loi seule n'est pas toujours suffisante pour vaincre l'hésitation des employés à divulguer des actes fautifs. Même s'il est possible que la loi atténue la peur des représailles, particulièrement lorsqu'elle fournit des outils d'enquête et d'application vigoureux, la peur ne disparaît pas entièrement. À différents degrés, d'autres facteurs influent sur la décision d'un employé de révéler un acte fautif. L'un de ces facteurs est l'hésitation généralisée que la plupart des gens manifestent à l'idée d'abandonner la sécurité de leur confort personnel au profit de l'intérêt public. Cette hésitation est accentuée par l'aversion pour le risque répandue chez les employés et les gestionnaires qui oeuvrent dans de grandes institutions très structurées et hiérarchisées comme la fonction publique.

Si elle n'est pas assortie de structures efficaces, la promotion d'un changement culturel ne sera ni suffisante ni susceptible d'obtenir des résultats probants.

Aussi bien dans le contexte gouvernemental que dans les entreprises, des exemples bien connus illustrent clairement que, peu importe les moyens offerts pour divulguer les actes fautifs et la solidité des outils et des garanties fournis en matière de protection contre les représailles, la dénonciation ne constitue pas toujours une bonne décision de carrière.

Je crois néanmoins que deux réponses peuvent être offertes.

Premièrement, les réalités immuables que j'ai mentionnées plus haut militent pour l'élimination de tout obstacle structurel favorisant ces peurs et hésitations naturelles. En outre, elles justifient l'établissement d'un organisme et de procédures efficaces qui offriraient suffisamment de garanties et de protection pour atténuer les réserves et les craintes, à défaut de les éliminer complètement.

La deuxième réponse vise à combiner une approche législative à la promotion d'un « changement culturel ». Au lieu de simplement autoriser la divulgation d'actes fautifs, ce nouveau contexte culturel ferait la promotion de la dénonciation en tant que service méritoire en récompensant les employés qui s'acquittent de leurs engagements à l'endroit de l'intérêt public. Ici aussi, même de modestes progrès représenteraient une amélioration. Nous ne devons toutefois pas présumer qu'un tel changement culturel se fera aisément, ni espérer qu'un grand nombre de gens s'adonneront à la dénonciation ou sous-estimer l'hésitation des institutions à reconnaître publiquement que des actes fautifs ont été commis dans leur organisation (une condition préalable à la réceptivité à récompenser publiquement les employés qui divulguent des actes fautifs).

S'il est souhaitable de créer une loi sur la dénonciation, il faudrait se poser les questions suivantes à propos de tout organisme créé par une telle loi :

- Quelle forme prendrait-il?
- Quels seraient ses pouvoirs?
- En quoi consisterait sa structure?
- Quelle place occuperait-il au sein de la structure fédérale?

Je ne suggérerai que quelques réponses générales dans cette partie du rapport.

Selon moi, une mesure législative devrait être bien davantage que seulement quelques articles supplémentaires ajoutés à un autre projet de loi. La question est trop importante, délicate et compliquée pour n'être qu'un ajout, que ce soit au projet de loi C-25, comme cela a été proposé, ou à tout autre projet de loi. Si l'on juge qu'une loi est pertinente, et j'estime que c'est le cas, elle mérite alors un texte de loi entièrement consacré à cette question. Ce texte de loi devrait aborder en détail des aspects comme l'objet, le mandat, les pouvoirs, les procédures, les sanctions, les remèdes et les mécanismes de dénonciation et de supervision qui seraient propres à l'organisme ainsi créé.

La plupart des divulgations étaient liées à l'emploi et non à des actes contraires à l'intérêt public.

Au moins deux observations d'ordre général peuvent être présentées. L'une s'applique à l'élaboration d'un mécanisme créé par une loi qui satisferait aux critères établis dans le rapport et qui fournirait les outils et les mesures de protection permettant une prestation de services efficace tout en inspirant le plus de confiance possible. L'autre consiste à établir et à imposer par voie législative un organisme qui est en accord avec le cadre distinct du gouvernement fédéral canadien, y compris avec son pouvoir législatif et exécutif de même qu'avec les différents secteurs de la « fonction publique ». Étant donné les objectifs et les besoins propres à un tel organisme, il sera peut-être nécessaire de faire preuve d'innovation.

Si les analyses et les propositions figurant dans le rapport sont accueillies favorablement, j'aurai comme priorité de continuer à travailler avec mes collègues afin de présenter un modèle précis et détaillé qui intègre les éléments découlant des critères mentionnés plus loin. Nous espérons que ces efforts pourront être réalisés en collaboration avec d'autres organismes, comités, groupes et individus intéressés, aussi bien dans le secteur public que privé.

2.3 Favoriser la divulgation d'actes fautifs graves commis contre l'intérêt public et non pour les cas de griefs majoritairement liés à l'emploi

Les activités divulguées et faisant l'objet d'une enquête de la part du BIFP doivent concerner des actes fautifs graves (comme le précise la Politique sur la divulgation), particulièrement un comportement ayant des répercussions importantes sur l'intérêt public. En règle générale, un comportement lié à une plainte ou à un grief dans le domaine de l'emploi, des ressources humaines, des droits de la personne, du harcèlement ou de la discrimination est davantage du ressort d'un autre mécanisme ou organisme. En l'absence de cas réels d'actes fautifs – et en la présence de cas qui ne peuvent tout à fait être qualifiés d'actes fautifs – tout mécanisme visant à accueillir et à traiter les cas réels ne servira pas son objet original.

Dans l'ensemble, les fonctionnaires pourraient être susceptibles de divulguer deux types d'activités au BIFP. Le premier s'applique aux différends liés à l'emploi dans le cadre desquels la personne estime qu'elle en est la victime, ou encore la bénéficiaire une fois que le différend est résolu. Même si ces cas sont importants et qu'ils méritent d'être traités, beaucoup d'entre eux, sinon la majorité, ne constituent pas des actes fautifs, du moins pas en vertu de la *Politique sur la divulgation*. Malgré cela, beaucoup de cas soumis au BIFP au cours de sa première année d'existence et par la suite font partie de cette catégorie.

La plupart du temps, ces cas sont traités plus efficacement par les organismes qui se spécialisent dans l'activité en question. Avec le consentement du dénonciateur, nous avons référé la majorité de ces cas à une entité mieux appropriée à leur résolution. Cela ne signifie pas que le Bureau refuse ces cas d'emblée. À quelques reprises, mon personnel a été en mesure de régler rapidement un problème d'emploi de longue date en demandant et en obtenant l'entière collaboration du décideur compétent.

Il arrive aussi que certains cas semblent, à priori, être liés à l'emploi et ne comporter qu'une seule victime. Toutefois, lorsqu'on les examine en profondeur, il devient manifeste que l'activité présumée peut souvent être classée dans l'une des quatre catégories d'actes fautifs.

Un deuxième type d'activité présumée répond à la définition d'actes fautifs mise de l'avant par la *Politique sur la divulgation*. Ces activités ont davantage de répercussions sur l'intérêt public car elle sont graves et nuisent au travail d'un groupe de fonctionnaires ou à l'ensemble d'un ministère; elles nuisent à la mise en œuvre de programmes ou à la fourniture de services au public. Certains cas soumis au BIFP au cours de l'année écoulée présentaient des comportements présumés qui faisaient manifestement partie de cette catégorie. Ils ont tous nécessité de longues enquêtes complexes, mais n'ont pas nécessairement donné lieu à la découverte d'actes fautifs. Ces cas sont manifestement couverts par le mandat du BIFP.

Malgré cela, assez peu de cas de divulgation de ce type ont été rapportés au BIFP. Comme je l'ai mentionné auparavant, il est impossible de connaître le nombre d'actes fautifs graves survenant dans la fonction publique. Nous savons que des cas graves ont été découverts par les services de police et la vérificatrice générale. En outre, certains comités parlementaires ont allégué des actes fautifs graves. De nombreux cas concernant des actes fautifs graves commis au sein du gouvernement ont largement été relatés et analysés dans les médias et dans d'autres tribunes publiques. La question qui se pose est la suivante : pourquoi les employés qui étaient probablement au courant de ces activités n'ont-ils pas fait appel au BIFP?

Même si l'on peut croire que de telles divulgations sont faites par le truchement de mécanismes ministériels internes, il semble que ce ne soit pas toujours le cas. En réalité, les agents supérieurs des ministères qui ont la responsabilité d'examiner les divulgations d'actes fautifs indiquent qu'ils reçoivent rarement des rapports liés à des actes fautifs graves.

2.4 Protection des dénonciateurs contre les représailles : perceptions, motivations et évaluation des risques

Tout mécanisme créé pour traiter des divulgations ou des allégations d'actes fautifs doit essentiellement offrir une protection efficace contre les représailles aux personnes qui font de telles divulgations ou allégations. La dénonciation comporte des risques réels et perçus. Le gouvernement a la responsabilité de réduire ces risques au minimum en interdisant clairement l'exercice de représailles et en fournissant des mesures de protection efficaces contre cette pratique. Les motivations et l'évaluation des risques et des avantages ne sont pas les mêmes pour les deux catégories de cas à divulguer : ceux qui concernent l'emploi et ceux qui sont d'intérêt public.

La *Politique sur la divulgation* interdit clairement les représailles exercées à la suite de la divulgation de bonne foi d'actes fautifs. Le Bureau estime qu'il s'agit là d'une responsabilité importante. Nous indiquons aux personnes qui nous demandent des renseignements ou qui divulguent des actes fautifs qu'elles bénéficient d'une protection contre les représailles qui s'applique aussi à leurs témoins. En outre, nous leur disons que les allégations de représailles feront l'objet d'une enquête toute aussi complète et rigoureuse que celle que nous réaliserons sur les allégations d'actes fautifs; nous les informons que cette mesure de protection est de durée illimitée et qu'elle s'applique même s'il s'avère après examen et enquête que les allégations ne sont pas fondées.

Comme je l'ai mentionné dans la partie I du présent rapport, le Bureau n'a traité qu'un seul de ces cas. Nous avons tout de même dû consacrer beaucoup de temps et d'énergie à acquérir les connaissances nous permettant de comprendre la diversité et la subtilité des représailles et les compétences nécessaires à leur reconnaissance; nous avons aussi dû nous renseigner sur les institutions qui étaient les plus appropriées pour s'occuper de tels cas.

Tel que proposé plus haut, il est légitime et important de s'interroger sur les raisons qui ont fait qu'un nombre élevé de divulgations faites l'année dernière au BIFP visaient des activités faisant partie de la première catégorie – des cas liés à l'emploi, comportant une seule victime et ne concernant pas nécessairement un acte fautif – tandis que très peu d'allégations ont été rapportées dans la deuxième catégorie – des actes fautifs dont la victime est habituellement quelqu'un qui n'est pas le dénonciateur mais, à la limite, le public.

À mon avis, cela s'explique surtout par la possibilité de trouver un point d'équilibre entre la probabilité de subir des représailles et l'espoir de bénéficier d'un avantage personnel. Par exemple, si je crois être la victime d'une faute liée à l'emploi, il est possible que je sois prêt à courir le risque de subir des représailles parce que j'espère raisonnablement tirer un avantage personnel si le problème est examiné et réglé. Cependant, si je ne suis pas la victime de l'acte fautif, il est peu probable que je bénéficie de la réparation de l'acte en question. Par conséquent, il se peut que je ne sois pas prêt à subir des représailles parce que j'ai divulgué l'acte fautif. De plus, beaucoup de gens ne veulent pas prendre le risque de se faire traiter de traître, de lâcheur ou d'employé déloyal par leurs supérieurs et leurs collègues.

Il est nécessaire de calmer les craintes liées aux représailles en établissant une protection statutaire efficace, particulièrement en ce qui concerne les divulgations d'actes fautifs qui ont pour victimes d'autres individus ou qui vont à l'encontre de l'intérêt public.

Manifestement, les fonctionnaires doivent faire preuve de beaucoup de courage et d'engagement à l'égard de l'intérêt public lorsqu'ils divulguent un acte fautif grave, particulièrement lorsqu'ils savent qu'ils courent le risque, réel ou perçu, de subir des représailles sans pour autant tirer avantage de leur geste. Il est incontestable que l'institution responsable doit fournir des incitatifs et reconnaître le service qui est rendu au public, notamment en offrant une protection efficace contre les représailles.

On peut faire valoir qu'il n'existe actuellement pas d'incitatif ou de reconnaissance publique pour les dénonciateurs (voir la section 3.5). Parallèlement, la perception généralisée, et pas nécessairement déraisonnable, est que les mesures de protection contre les représailles s'appuyant sur une politique gouvernementale sont peu susceptibles d'être efficaces.

Il est évident que le scepticisme à l'endroit de l'habileté du Bureau à offrir des mesures de protection efficaces est directement lié à une incertitude à propos de l'efficacité d'une politique par opposition à une loi et à l'indépendance et aux pouvoirs du BIFP. À ce titre, la peur des représailles – et le fait de douter qu'un organisme créé par une politique gouvernementale puisse contrer les projets des personnes qui sont déterminées à exercer des représailles – représente probablement une autre raison pour recommander l'établissement d'un organisme créé par une loi.

Dans le secteur fédéral, il existe de nombreux antécédents en matière d'interdictions statutaires relatives aux représailles. Actuellement, cinq lois interdisent expressément l'exercice de représailles à la suite de la divulgation d'actes fautifs : la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, la *Loi sur la concurrence*, le *Code canadien du travail*, la *Loi sur la marine marchande du Canada* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*. Même si elle n'est pas encore en vigueur, la *Loi sur les produits antiparasitaires* comprend également de telles interdictions, tout comme le projet de loi C-46, qui propose un amendement au *Code criminel*. (Voir la section 2.2 du présent rapport.)

2.5 Étendre la protection contre les représailles sans égard au lieu où est faite la divulgation d'actes fautifs

Un gouvernement qui est déterminé à identifier et à traiter les actes fautifs commis au sein de la fonction publique sans égard au lieu où ils se sont produits devrait habituellement fournir un écran élargi de protection contre les représailles. Plus la protection est restreinte et conditionnelle, plus cela risque de dissuader les personnes qui pourraient divulguer des actes fautifs. Par conséquent, il ne serait pas justifié de restreindre cette protection.

En vertu de la *Politique sur la divulgation*, un fonctionnaire qui allègue avoir été victime de représailles doit aussi avoir initialement divulgué au BIFP l'acte fautif qui a provoqué les représailles alléguées. Autrement dit, si un fonctionnaire fait une allégation d'actes fautifs à un gestionnaire ministériel ou à un agent supérieur, il ne peut pas subséquemment faire une allégation connexe de représailles au Bureau. De la même façon, on présume que les témoins d'une enquête sur des actes fautifs ouverte par un tiers sont dans l'impossibilité de se plaindre s'ils subissent des représailles à la suite de leur témoignage.

Le fait d'établir un lien entre la divulgation initiale de l'acte fautif et la plainte ultérieure concernant les représailles vise apparemment à assurer que les enquêtes sur les représailles se limiteront aux cas où la divulgation initiale est jugée de bonne foi.

Lorsqu'on établit une distinction entre ces deux situations, il est impossible de lier la bonne foi de la dénonciation initiale à la plainte concernant les représailles.

Cependant, l'exigence initiale concernant la « bonne foi » ne peut être appliquée que de manière restreinte dans la pratique. Tout d'abord, on devrait toujours partir de l'hypothèse que chaque divulgation est faite de bonne foi. Il n'existe pas de tests efficaces afin d'évaluer la « bonne foi » et cette dernière constitue intrinsèquement une exigence éthique de la divulgation d'actes fautifs (des mesures disciplinaires connexes s'appliquent aux divulgations de « mauvaise foi »). Ensuite, selon notre expérience, le manque de bonne foi n'est jamais le problème. Sans être de mauvaise foi, futiles ou vexatoires, il arrive parfois que les divulgations soient faites par des plaignants mal ou partiellement informés ou ayant une idée fautive à propos de la situation.

Il faudrait donc s'efforcer de toujours présumer qu'il y a bonne foi et d'offrir une protection efficace contre les représailles, et ce peu importe le lieu où la divulgation initiale a été faite. Ainsi, les plaignants qui ont initialement divulgué l'acte fautif à un gestionnaire ou à un agent supérieur sur les lieux où la question a fait l'objet d'une enquête pourraient ultérieurement faire une allégation de représailles au Bureau. Cela permettrait aussi aux témoins – qui n'ont pas choisi le mécanisme de divulgation initial et qui feraient peu, ou pas du tout, confiance à l'enquête initiale – de signaler un cas de représailles au Bureau. Enfin, l'allégation de représailles pourrait faire l'objet d'une enquête, sans égard à la divulgation initiale.

Qu'en est-il des fonctionnaires qui utilisent un mécanisme externe comme les médias pour divulguer des actes fautifs? Devraient-ils bénéficier d'une protection contre les représailles? La *Politique sur la divulgation* et les tribunaux reconnaissent que, dans certaines circonstances exceptionnelles, un employé peut avoir raison d'utiliser cette avenue. Le motif invoqué par les tribunaux est l'intérêt public. Pour ce qui est de la politique, cette dernière fait référence à deux de ces circonstances : lorsqu'il y a un risque imminent pour la vie, la santé ou la sécurité du public ou lorsqu'un employé a épuisé toutes les procédures internes existantes.

Cependant, la *Politique sur la divulgation* ne répond pas directement à la question de savoir si, dans de telles circonstances, le dénonciateur est protégé contre les représailles. La politique interdit effectivement au Bureau de protéger ceux qui n'ont pas fait la divulgation initiale au BIFP. On peut soutenir qu'il s'agit d'une restriction injustifiée qui est susceptible de décourager la divulgation et la réparation des représailles. Si, en dernier recours ou dans des circonstances exceptionnelles, il est légitime d'utiliser un mécanisme externe de divulgation dans l'intérêt public, les personnes qui utilisent un tel mécanisme devraient avoir le droit d'être protégées contre les représailles.

Un autre défi est lié à une brèche importante dans le système de protection contre les représailles. Que se passera-t-il si des fonctionnaires sont appelés comme témoins devant un comité parlementaire qui leur pose des questions à propos des actes fautifs présumés qui ont été commis au sein de leur ministère? Ou encore, que se passera-t-il s'ils font des allégations d'actes fautifs à un autre organisme ou mécanisme de recours comme la vérificatrice générale?

Le Bureau ne peut actuellement protéger ces fonctionnaires contre les représailles car il ne peut le faire que si les personnes soumettent leur allégation directement au

Il faut permettre au BIFP ou à son successeur d'enquêter sur les allégations de représailles et ce, même lorsque la divulgation initiale d'actes fautifs est faite par l'intermédiaire d'un mécanisme ministériel interne, de mécanismes externes ou par des témoins qui comparaissent devant un comité parlementaire ou d'autres organismes.

Bureau. Je ne crois pas que les comités parlementaires et les autres organismes ont le mandat de fournir une protection contre les représailles.

En théorie, le BIFP ou un organisme successeur créé par une loi pourraient actuellement offrir une certaine protection si nous collaborions d'une manière quelconque à l'enquête menée par le comité ou l'organisme sur la divulgation initiale. Ce serait toutefois peu pratique et cela entraînerait un chevauchement inutile.

Dans le cadre du présent rapport, je veux simplement signaler ce problème et susciter une réflexion. Je ne suis pas encore en mesure de proposer une solution. Deux options sont toutefois envisageables. L'une consiste à donner aux organismes qui réalisent des enquêtes impliquant des témoins, le pouvoir et les ressources leur permettant de protéger lesdits témoins contre les représailles. Une seconde option serait de donner au BIFP ou à son successeur le mandat de protéger contre les représailles les témoins qui divulguent un acte fautif à un autre comité ou organisme. Ainsi, le BIFP n'aurait pas à participer à l'enquête initiale. Une telle responsabilité s'appliquerait uniquement si une allégation ultérieure de représailles est faite au Bureau et que ce dernier mène une enquête, formule des conclusions et, s'il y a effectivement des représailles, fait des recommandations exécutoires.

2.6 Concentrer sur les actes fautifs plutôt que sur la source des divulgations et agir de manière proactive et réactive

Étant donné que le principal but de toute politique ou loi fédérale sur la divulgation des actes fautifs est d'identifier et de traiter les actes fautifs commis au sein de la fonction publique, il faut parfaire le mécanisme établi pour satisfaire à ce besoin, et ce peu importe la source de divulgation. Pour le même motif, les circonstances peuvent justifier la réalisation d'une enquête proactive sur les actes fautifs en question.

Le fait d'insister davantage sur l'intérêt public plutôt que sur les ressources humaines et l'emploi, comme le fait la *Politique sur la divulgation*, donne à penser qu'il serait souhaitable d'élargir l'accès au BIFP. Outre les cas divulgués par les fonctionnaires, le BIFP ou son successeur pourrait également se charger des cas de divulgation d'actes fautifs soumis par des syndicats de la fonction publique, des particuliers, des groupes de défense des intérêts publics et d'autres intervenants et mener des enquêtes sur ces affaires.

Les citoyens, les groupes de défense des intérêts et les syndicats de la fonction publique devraient être autorisés à divulguer des actes fautifs commis au sein de la fonction publique et pouvoir bénéficier d'une protection contre les représailles.

Il ne faut pas oublier que le but de ce type de politique ou de loi consiste à repérer et à traiter efficacement les actes fautifs commis au sein de la fonction publique. La *Politique sur la divulgation* énonce clairement ce but. Cependant, seuls les employés de la fonction publique ont actuellement le droit de divulguer des actes fautifs au BIFP. Il semble que cette restriction est attribuable à l'intention de maintenir un système de divulgation qui est entièrement interne à la fonction publique. Non seulement ce système de divulgation est-il interne dans la chaîne hiérarchique et les mécanismes utilisés pour enquêter sur les divulgations d'actes fautifs, mais aussi seuls les employés de la fonction publique ont le droit de divulguer de tels actes.

Pour favoriser la découverte et la réparation d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique mais connus seulement de personnes ou de groupes ne faisant pas partie de la fonction publique, il faudrait songer à éliminer la restriction voulant que seuls les employés de la fonction publique aient le droit de divulguer des actes fautifs au BIFP.

Depuis la création du BIFP, des citoyens ne faisant pas partie de la fonction publique ont tenté à plusieurs reprises de faire des allégations d'actes fautifs touchant la fonction publique. Ces allégations auraient peut-être entraîné la réalisation d'enquête et la découverte d'actes fautifs graves. À titre d'agent, j'ai toutefois été incapable de répondre à ces demandes et de faire enquête sur les cas qui m'ont été soumis en raison du fait que seuls les fonctionnaires constituent une source de divulgation acceptable en vertu de la *Politique sur la divulgation*. Bien qu'il n'y ait pas d'autre avenue ou mécanisme bien établis et efficaces pour examiner ces cas, nous nous sommes efforcés de les référer à un ministère ou à un organisme compétents.

Il se peut que des personnes ne faisant pas partie de la fonction publique possèdent des renseignements importants et crédibles concernant un acte fautif commis au sein de la fonction publique en raison des opérations qu'elles réalisent avec le gouvernement. Dans certains cas, elles peuvent être mieux disposées à communiquer ces renseignements qu'un fonctionnaire car elles n'ont pas à se soucier des représailles qui pourraient être exercées à leur encontre.

Qu'ils soient fonctionnaires ou non, des membres de groupes de défense des intérêts et de syndicats de la fonction publique peuvent également posséder des informations à propos d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique. Même si ces individus ne désirent pas communiquer ces informations, l'organisme peut décider de faire part de ces allégations en leur nom.

Dans certains cas, il est possible que les citoyens ou les groupes visés craignent d'être victimes de représailles pour avoir fait de telles allégations. Par exemple, un citoyen qui allègue des actes fautifs commis au sein de la fonction publique et touchant à des règlements régissant la passation de marchés ou la taxation peut avoir peur de subir des représailles de la part du ministère visé. Il peut craindre de ne pas avoir accès à d'autres marchés ou d'être sujet à des vérifications injustifiées ou non prévues. Un groupe de défense des intérêts peut craindre que la subvention qu'il a demandée au gouvernement lui soit refusée parce qu'il a allégué que des actes fautifs ont été commis au sein de la fonction publique.

Si l'on estime que la divulgation d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique faite par ces sources est dans l'intérêt public, l'organisme chargé d'examiner ces cas et de faire enquête devrait être en mesure de protéger lesdites sources contre les représailles. À l'instar de tous les cas d'actes fautifs, les représailles seraient interdites et les allégations les concernant feraient l'objet d'une enquête approfondie.

Il faut aussi mentionner un autre aspect de la question des sources de divulgation d'actes fautifs. La *Politique sur la divulgation* suppose que le BIFP fera enquête sur les actes fautifs commis au sein de la fonction publique seulement si et quand on lui soumettra un cas précis. Autrement dit, on s'attend à ce que le BIFP (comme les mécanismes ministériels internes) soit réactif, et non proactif. Même si la *Politique sur la divulgation* n'interdit pas expressément les enquêtes proactives, elle suppose tout de même que « l'élément déclencheur » de ces enquêtes consistera en une divulgation réelle. En revanche, il n'est pas incompatible avec la politique de soutenir, comme je le fais, qu'il y a des circonstances qui justifient la proactivité et qui peuvent même la rendre nécessaire.

Une de ces circonstances est une accumulation d'allégations de même nature de la part de fonctionnaires œuvrant dans un même ministère ou pour un même programme; cette accumulation pourrait éventuellement indiquer une forte probabilité que d'autres

formes d'actes fautifs soient commis de façon systématique à l'échelle du ministère. Par exemple, il pourrait s'agir d'un cas flagrant de mauvaise gestion en raison d'insouciance. Le Bureau s'apprête à tirer cette conclusion à propos d'un ministère en particulier et prévoit prendre des dispositions pour réaliser un examen et une enquête proactifs. S'il ne le fait pas, il court le risque d'ignorer un acte fautif potentiellement grave qui peut prendre de l'ampleur et affecter un grand nombre d'employés.

Il faudrait songer à faire en sorte que la *Politique sur la divulgation* ou toute autre loi qui lui succédera reconnaissent qu'en pareilles circonstances, les enquêtes proactives peuvent être justifiées et valables.

2.7 S'assurer que les rapports d'actes fautifs entraîneront une action appropriée, prévisible et rapide

La découverte d'actes fautifs devrait entraîner l'imposition rapide de mesures correctives et disciplinaires. Une telle attente doit être justifiée et partagée par la plupart des fonctionnaires pour qu'un organisme comme le nôtre soit efficace. En règle générale, un tel organisme devrait être habilité à rendre des ordonnances plutôt qu'à faire des recommandations, ou être en mesure de rendre ces recommandations exécutoires. En l'absence d'un devoir clair que les autorités compétentes doivent prendre les mesures qui s'imposent, une action appropriée et rapide ne serait ni justifiée ni largement répandue parmi un grand nombre de fonctionnaires.

Un autre obstacle de taille à l'accroissement du nombre de divulgations d'actes fautifs faites dans l'intérêt public est la perception que, même s'il y a divulgation, cela n'entraînera aucune mesure corrective ou disciplinaire. Beaucoup des fonctionnaires à qui nous avons parlé croient qu'il y aura peu ou pas de changements, que les fautifs sont peu susceptibles de faire l'objet de mesures disciplinaires appropriées et qu'ils ne modifieront pas leur comportement.

Étant donné l'expérience acquise par le Bureau, il est difficile de mesurer son efficacité éventuelle, notamment à la lumière du peu d'outils dont il dispose pour réagir à une enquête qui prouve l'existence d'actes fautifs. Essentiellement, ces outils sont la recommandation, la négociation et la persuasion. Bien que restreinte, notre expérience n'est pas encourageante. Même s'il est difficile de comprendre comment le Bureau pourrait remplir son mandat avec le cadre et les outils dont il dispose actuellement, il m'apparaît manifeste que, comme nous ne sommes pas en mesure de faire des recommandations ou des ordonnances exécutoires, nous ne pouvons pas, ne pourrons pas – et ne devrions probablement pas – inspirer la confiance dont nous avons besoin.

Il y a un certain manque de cohérence entre les types d'actes fautifs graves qui sont censés faire l'objet d'enquêtes de la part du Bureau et les mesures plus ou moins insatisfaisantes qu'il peut appliquer s'il y a réellement acte fautif. Il est permis de penser que les actes fautifs qui sont couverts par le mandat du Bureau – la violation d'une loi ou d'un règlement, l'usage abusif des fonds ou des biens publics, les cas flagrants de mauvaise gestion et les menaces graves pour la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement – sont trop graves pour ne donner lieu qu'à des recommandations d'agir, à une conformité plus ou moins volontaire, à des remèdes imprévisibles et à des sanctions négociées.

Cet aspect de la question est davantage mis en évidence lorsqu'on constate que la *Politique sur la divulgation* ne prévoit pas de lignes directrices générales ou de types de sanctions pour les individus fautifs, pas même pour les personnes qui ont commis l'un des quatre types d'actes fautifs graves mentionnés dans la politique. Elle précise

que les gestionnaires et les employés qui exercent des mesures de rétorsion ou qui divulguent des actes fautifs d'une manière non conforme à la politique sont susceptibles de se voir imposer des mesures administratives et disciplinaires pouvant aller jusqu'à un licenciement. Ces mesures ne seront toutefois adoptées qu'après une consultation avec les Services ministériels des ressources humaines et les Services juridiques. Il est tout de même étonnant de constater que la politique ne fait aucune mention précise des mesures qui pourraient être appliquées à l'individu fautif.

Un système ou un organisme qui a le mandat d'identifier et de réparer les actes fautifs et d'imposer des mesures disciplinaires à un individu fautif n'est susceptible de s'attirer le respect dont il a besoin que si ses processus et ses conclusions sont cohérents, équitables, consistants et prévisibles de tout conflit d'intérêts réel ou apparent. Cela est vrai à la fois lorsque les mesures disciplinaires sont prises par l'organisme lui-même ou, comme c'est le cas pour le BIFP, par les administrateurs généraux. En règle générale, une décision équitable et constante repose sur l'établissement de sanctions touchant des activités précises, connues à l'avance et d'application générale et uniforme.

Bien sûr, la politique gouvernementale en matière de discipline fournit déjà une orientation générale sur ce qui devrait être fait lors de l'inconduite des employés. Un processus qui s'appuie efficacement sur les gestionnaires et les sous-ministres pour admettre les constatations d'inconduite et qui prend ensuite les mesures jugées appropriées illustre parfaitement la responsabilité et l'imputabilité des gestionnaires et des sous-ministres. Il tient aussi compte de la variété des circonstances et de la nécessité de faire preuve de souplesse. Mais comme il existe peu de lignes directrices en matière de discipline et de remèdes pour faciliter l'application de sanctions uniformes et appropriées dans le contexte d'actes fautifs graves prévu par la *Politique sur la divulgation*, il est fort probable que les mesures seront irrégulières et inadéquates.

Un système de traitement des actes fautifs qui fait preuve d'une trop grande irrégularité et d'un manque de direction multiplie également la possibilité de conflit d'intérêts, ou à tout le moins d'apparence de conflit. Même si cela s'avère peu probable, le fait de permettre l'application de mesures disciplinaires variées au sein d'un ministère pour réagir à un même acte fautif pourrait entraîner la dissimulation de cas où un gestionnaire ou un administrateur général inflige une sanction plus indulgente parce qu'il a un lien avec l'acte fautif. Par exemple, il est possible qu'un gestionnaire ait eu l'occasion de traiter l'acte fautif plus tôt mais qu'il ne l'ait pas fait. De la même manière, un haut gestionnaire peut avoir souhaité rehausser l'image de son ministère.

L'éventualité de conflits d'intérêts réels ou apparents touche également le Bureau. La *Politique sur la divulgation* qui a mené à la création du BIFP a été formulée et est régie par le Conseil du Trésor, qui joue le rôle d'employeur. Certes, l'intention était louable : en prévoyant l'établissement d'un mécanisme interne de divulgation et de réparation des actes fautifs, la *Politique sur la divulgation* exprime l'engagement du gouvernement à contribuer à la mise sur pied d'une fonction publique honnête, ouverte et responsable. Néanmoins, on continuera de croire que, comme les autres systèmes de contrôle internes, ce mécanisme est aussi sujet à un pouvoir discrétionnaire, à l'indulgence et au manque d'uniformité. De nombreuses personnes estiment que le Bureau est, à l'instar d'autres grandes institutions, également susceptible de minimiser ses faiblesses et de les cacher et de ne pas suivre de procédures rigoureuses et officielles, de façon volontaire ou pas.

Les actes fautifs graves ne peuvent être traités efficacement et de façon crédible lorsque les mesures manquent de fermeté, sont inconsistantes, dépendent d'actions volontaires et ont une tolérance pour les conflits d'intérêts même apparents.

À titre d'employeur, le Conseil du Trésor constitue peut-être un contexte approprié pour les parties de la politique qui concernent les mécanismes internes de divulgation représentés par les agents supérieurs et les gestionnaires. Pourtant, comme la politique vise les actes fautifs graves, ces activités devraient être assorties de procédures et de résultats plus rigoureux que ceux qui sont habituellement employés dans le contexte des ressources humaines et de l'emploi.

Je crois que les facteurs susmentionnés constituent un autre motif de songer à situer et à structurer le Bureau ou son successeur dans un contexte tout à fait différent. Seul un organisme créé par une loi et extérieur, ou non lié à la fonction publique ou au gouvernement peut posséder l'autorité et les instruments dont il a besoin pour appliquer des mesures correctives ou disciplinaires appropriées en cas d'acte fautif. Il semble que seul un tel organisme serait en mesure de faire des recommandations exécutoires qu'il ferait observer lui-même ou qu'il ferait exécuter par une autre entité juridiquement désignée dans le cadre du processus. Ainsi, cet organisme indépendant créé par une loi pourrait se soustraire aux conflits d'intérêts réels ou apparents et, par conséquent, être plus apte à se mériter la confiance de ceux qui hésitent à divulguer des actes fautifs.

Partie III

APPLICATION DE TESTS D'ÉQUITÉ AU BIFP

3.1 Clarification de la signification et de la portée des actes fautifs ciblés

Dans le plus grand intérêt de l'équité, la signification et la portée des types d'actes fautifs visés par un tel organisme devraient être aussi précises et prévisibles que possible. Cela éliminerait l'imprécision et l'ambiguïté excessives qui risqueraient de renforcer l'incertitude des fonctionnaires à propos de ce qui distingue un comportement acceptable d'un acte fautif et de ce qui différencie une situation permettant de porter un jugement éthique personnel et une situation nécessitant un respect rigoureux des règles.

Il est évident que cette tâche ne peut être la responsabilité exclusive du BIFP ou d'un autre organisme semblable. Il est nécessaire que la politique ou la loi qui appuieront l'organisme soient les plus claires possibles.

Afin de clarifier encore davantage la question, il est essentiel de formuler et de promouvoir des lignes directrices, des politiques et des principes. Le Conseil du Trésor et d'autres organismes de la fonction publique ont apporté une contribution remarquable dans ce domaine, y compris en élaborant la *Politique sur la divulgation*. Le gouvernement donne également la priorité à la responsabilisation, aux compétences en matière de gestion et aux qualités de chef de file; il a aussi récemment créé le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* (qui entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2003). En compilant des études de cas et en mettant sur pied des séances de formation, le Bureau des valeurs et de l'éthique du Conseil du Trésor, les agents supérieurs et d'autres intervenants ministériels ont clarifié encore davantage la signification et la portée des actes fautifs.

Lorsqu'on me pose des questions au sujet du Bureau, on me demande souvent comment je peux trouver un point d'équilibre entre les valeurs et les règles lorsque je dois déterminer si un acte fautif a été commis dans un cas donné. Une question connexe et qui revient sans cesse concerne le rôle que les valeurs et les règles jouent dans l'orientation des choix éthiques et juridiques.

Même s'ils sont nécessaires, les principes éthiques, les valeurs générales et les maximes ne constituent pas un guide moral ou un indicateur d'actes fautifs. La plupart ne sont pas litigieux, et ils sont généralement connus et acceptés d'individus raisonnablement informés et ayant un sens moral. Les valeurs qui s'appliquent à la fonction publique ne sont pas complètement différentes de celles qui sont en vigueur dans le domaine professionnel. Pour les fonctionnaires, la principale différence est qu'ils ont le devoir

Les valeurs et les règles ne sont pas nécessairement incompatibles; les règles efficaces font état de certaines valeurs et fournissent une orientation pour l'analyse de questions morales et juridiques complexes.

de servir le public plutôt que des actionnaires. Le défi consiste à appliquer des valeurs et des principes généraux à des dilemmes particuliers lorsqu'il y a conflit entre les deux ou lorsque l'activité visée est éthiquement ou moralement complexe.

Ces dilemmes et ces complexités mettent en évidence la nécessité de trouver un équilibre entre les valeurs et les règles. Dans la fonction publique, on a actuellement tendance à remplacer les règles par les valeurs. Il y a cependant un danger d'exagération dans cette direction, comme l'a démontré la tendance précédente, qui était peut-être excessivement axée sur les règles. Les fonctionnaires risquent ainsi de ne pas bénéficier de suffisamment de direction, et ils en feront les frais. Les valeurs et les règles n'ont pas à être incompatibles. Une réglementation efficace précise et applique des valeurs évidentes à des situations complexes et évolue au même rythme que les valeurs de la société.

Dans un monde idéal, tout le monde serait un modèle de raisonnement éthique et d'intégrité. Dans la réalité, toutefois, toute institution, y compris la fonction publique, compte en son sein des individus qui ont davantage besoin d'être guidés par des règles que par des valeurs et des raisonnements éthiques. Cela comprend obligatoirement des gestionnaires et des dirigeants de même que des employés d'autres niveaux; il serait naïf et utopique de croire qu'il en va autrement.

La contrepartie de « parler franchement à l'autorité » est « l'autorité devrait écouter la vérité et agir en conséquence ».

Lorsque deux valeurs ou tâches légitimes entrent en conflit, cela peut causer un dilemme difficile à résoudre. Par exemple, dans certains cas, un fonctionnaire peut avoir à choisir entre le devoir de servir l'intérêt public et le devoir d'être loyal à l'endroit de son employeur, le gouvernement. Théoriquement et habituellement, ces deux devoirs sont compatibles et interdépendants, mais ce n'est pas toujours le cas. Bien qu'il s'agisse d'une question complexe et que les choix n'apparaissent pas toujours évidents ou faciles, les décisions judiciaires ont permis de définir les circonstances particulières dans lesquelles l'intérêt public est déterminant.

Un exemple de question éthiquement et juridiquement complexe qui nécessite une réglementation détaillée est le conflit d'intérêts. On a jugé avec raison que si les valeurs et les principes généraux visés – l'honnêteté et l'intégrité – doivent servir de code de conduite efficace, ils doivent être définis par des règles particulières pouvant être appliquées à différentes situations.

Ces valeurs, ces principes et ces maximes sont trop souvent présentés comme s'ils étaient suffisamment explicites et facilement réalisables. En réalité, ils ne sont ni l'un ni l'autre. Ils doivent être accompagnés de précisions concernant leur application et leurs répercussions. Leur formulation donne parfois à penser qu'ils visent seulement les employés des niveaux de base et intermédiaire et qu'ils ne touchent pas les employés des niveaux supérieurs et n'ont aucune conséquence sur eux. On peut donner l'exemple de la maxime louable mais souvent simpliste de parler franchement à l'autorité. Le problème réside dans le fait que les « autorités » ne sont pas toujours prêtes à entendre les conseils, encore moins à les mettre en œuvre, et qu'elles font souvent retomber leur colère sur le conseiller. Dans de tels cas, la fourniture de conseils peut se révéler être une activité qui entrave le cheminement professionnel. Les gestionnaires, les dirigeants et les sous-ministres ont une responsabilité correspondante : ils doivent écouter les conseils, leur donner suite lorsque cela est pertinent et féliciter l'individu qui leur a fourni ces conseils – et non pas lui faire subir des représailles.

Je soulève ces questions pour illustrer que le Bureau est déterminé à clarifier la signification d'actes fautifs. Nous avons fait ceci, en partie, en étudiant et en

proposant une signification de ce que sont des actes éthiques. Cela comprend donc la question connexe de déterminer le type de direction qui s'avère pertinent.

En collaboration avec mes collègues et d'autres intervenants, je me suis particulièrement attardé à explorer et à préciser la signification et l'application des « cas flagrants de mauvaise gestion », qui sont sans doute le plus ambigu des types d'actes fautifs visés par la *Politique sur la divulgation*. Même si leur application pouvait être clarifiée et qu'il serait souhaitable de donner des exemples, les autres types d'actes fautifs (la violation d'une loi ou d'un règlement, l'usage abusif des fonds ou des biens publics et une menace particulière pour la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement) sont relativement explicites.

À ce jour, seulement 17 allégations d'actes fautifs faites au Bureau ont été principalement identifiées et admises en tant que cas de mauvaise gestion (même s'il arrive parfois que cela constitue un sous-thème dans un dossier lié à un autre type d'acte fautif). On me demande toutefois souvent comment le Bureau définit un cas flagrant de mauvaise gestion et quels critères nous appliquons lorsque nous enquêtons sur une allégation de mauvaise gestion.

Ma réponse, qui figure ci-dessous, vient de la réflexion que j'ai entreprise pendant l'année et de mon expérience dans d'autres contextes. Elle n'est pas fondée sur des allégations réelles qui ont été faites au BIFP.

En vertu de la *Politique sur la divulgation*, les « cas flagrants de mauvaise gestion » sont considérés, à juste titre, comme des actes fautifs graves. Personne ne peut faire valoir qu'il ne s'agit pas d'une forme d'acte fautif grave et nuisible. Parallèlement, il faudrait donner une certaine latitude aux différents « styles et contextes » de gestion et reconnaître qu'il existe des degrés variés de mauvaise gestion. Comment peut-on savoir que la mauvaise gestion est « flagrante » et qu'elle constitue un acte fautif grave? Ils sont plus faciles à reconnaître qu'à définir, mais au moins trois types de mauvaise gestion flagrante méritent notre attention. Pour chacun de ces types, les indicateurs fondamentaux du caractère flagrant sont la nature et la portée du préjudice causé.

- Un premier type de mauvaise gestion flagrante est lié à l'action ou au comportement plutôt qu'à l'omission. Par exemple, le gestionnaire, le dirigeant ou le chef d'un ministère peut enfreindre les règlements. Si le gestionnaire menace également le personnel d'une manière telle que son comportement se poursuit sans faire l'objet de vérifications ou de divulgations, l'initiative se perd, le milieu de travail est corrompu et le public ne reçoit pas les services appropriés; les membres de cette équipe de travail et le public deviennent des victimes. La majorité des gens s'entendraient pour dire qu'il s'agit d'un cas flagrant de mauvaise gestion. On le décrirait sans doute comme une distorsion complète des qualités qu'on s'attend à trouver chez un chef de file : diriger en donnant l'exemple, respecter les droits et les besoins du personnel, lui inspirer confiance, stimuler l'enthousiasme dans le milieu de travail et assurer que la prestation de services et l'obligation de rendre compte donnent des résultats positifs.
- Plus rarement identifiée, une deuxième forme de mauvaise gestion flagrante est la mauvaise gestion par omission. Dans de tels cas, un gestionnaire, un dirigeant ou un chef de ministère néglige carrément

Les cas flagrants de mauvaise gestion peuvent prendre plusieurs formes : certains peuvent être commis, d'autres peuvent faire l'objet d'omission. Néanmoins, dans tous les cas, cela cause un préjudice important à la fonction publique et au public.

ses responsabilités afin de diriger et de superviser le personnel et de tenir ce dernier responsable. Par conséquent, les règlements sont enfreints, le travail d'équipe se dégrade, la dissension est imminente et des tâches qui ont une incidence importante sur l'intérêt public ne sont pas effectuées ou mal faites. En outre, aucun de ces éléments nuisibles et continuellement présents n'est abordé.

Des problèmes systémiques et des politiques institutionnelles peuvent concourir à la mauvaise gestion par omission. Par exemple, même si le fait d'affecter un gestionnaire à un ministère ou à un projet pour une courte période de temps peut faire avancer la carrière dudit gestionnaire parce que cela lui permet de faire l'expérience de différents milieux de travail, cela peut être nuisible pour les ministères ou les projets en question. Dans les ministères de grande envergure, cela peut prendre jusqu'à trois ans pour acquérir suffisamment de connaissances sur le mandat et le personnel pour être en mesure d'être un chef de file efficace, de se mériter la confiance du personnel et de repérer et de traiter les cas de mauvaise gestion.

- Un troisième type de mauvaise gestion flagrante intervient lorsqu'un gestionnaire intermédiaire décide de garder le silence même s'il sait très bien que cela constitue un manquement grave au règlement et un cas de mauvaise gestion de la part de ses supérieurs et que cela aura des répercussions nuisibles sur son personnel et sur le public. Bien que ce silence puisse être attribuable à la peur de représailles ou à la passivité, il rend le gestionnaire intermédiaire complice de l'acte fautif. Ce comportement va à l'encontre de la responsabilité de gestion qui consiste à protéger et à représenter les membres de son personnel et il est aussi possible qu'il enfreigne un code professionnel. Dans toute institution, les gestionnaires peuvent être enclins et encouragés à définir leurs devoirs plus ou moins exclusivement selon les directives de leurs supérieurs. Cela peut entraîner des conséquences graves pour le personnel qui est exposé au comportement inacceptable du chef du ministère fautif et pour le public qui utilise les services du ministère mal dirigé. Dans de tels cas, on peut soutenir que le gestionnaire qui garde le silence n'a pas le droit de demeurer silencieux et qu'il devrait divulguer l'acte fautif par le truchement d'un mécanisme interne ou externe. Si l'on suppose que des mécanismes efficaces existent pour faire enquête sur ce comportement, le corriger et fournir une protection contre les représailles, le silence d'un gestionnaire peut constituer un cas flagrant de mauvaise gestion.

3.2 Respect des normes élevées d'enquête, y compris des principes de justice naturelle

Les enquêtes sur les allégations d'actes fautifs réalisées par un tel organisme devraient être approfondies, objectives, confidentielles et équitables pour toutes les parties en cause, y compris le fautif présumé. Étant donné l'importance accordée à l'acte fautif et les répercussions éventuellement graves qui pourraient toucher les parties à la suite de l'enquête, la souplesse des procédures devrait passer au second plan, après la formalité et l'équité. Cette norme est également liée au devoir de répartir la responsabilité de l'acte fautif de manière équitable si ce dernier implique plusieurs personnes ou groupes, notamment s'ils ne font pas partie du même ordre de gouvernement.

Pour satisfaire à ce critère, il est manifestement essentiel que le personnel possède des compétences pertinentes en matière d'enquêtes. J'ai été extrêmement privilégié dans ce domaine. Lorsque les trois agents qui examinent et enquêtent les allégations d'actes fautifs et le directeur exécutif qui assigne et supervise les enquêtes et les analyses sont entrés en fonction au BIFP, ils possédaient déjà des compétences reconnues en matière d'enquêtes, de gestion et de relations interpersonnelles dans divers domaines pertinents. En outre, au cours de l'année à l'étude, les membres du personnel ont assisté à plusieurs cours et ateliers afin de perfectionner leurs compétences.

Une des principales forces du BIFP est qu'il s'agit d'une entité extraministérielle dont le mandat, les ressources et le budget visent principalement un objectif : enquêter sur les allégations d'actes fautifs, recommander des mesures correctives à l'acte fautif et, au besoin, des mesures disciplinaires à l'individu fautif. Cet objectif unique et la nature extraministérielle de l'organisme peuvent grandement contribuer à rendre une telle institution efficace et mieux la soustraire aux influences extérieures que si les enquêtes et l'imposition de mesures correctives est la responsabilité exclusive des ministères. À mon avis, une des faiblesses de certains mécanismes étrangers et de quelques projets de loi sur la dénonciation est liée au fait qu'ils ne prévoient pas l'établissement d'une entité extraministérielle qui réaliserait ses propres enquêtes et rédigerait ses propres rapports. Les enquêtes ministérielles internes donneront toujours lieu à des soupçons de conflit d'intérêts, fondés ou non selon les cas. Après tout, l'employeur ou le ministère mène une enquête sur ses propres activités.

Une deuxième exigence est le développement et l'utilisation de procédures d'enquête appropriées. L'élaboration d'une telle procédure a été l'une des principales priorités du Bureau. Nous désirions être en mesure de garantir la fiabilité et l'exactitude de nos conclusions et des preuves à l'appui. Nous souhaitons aussi garantir le respect des différents droits des parties, y compris ceux du présumé fautif, pendant toutes les étapes de l'enquête. Pour atteindre ces objectifs, nous avons progressivement officialisé et durci nos procédures. Par exemple, nous enregistrons généralement les entrevues et nous partageons (avec prudence et diligence) les allégations et les preuves avec les fautifs présumés afin qu'ils puissent nous fournir des réponses et des explications éclairées. Toutes les « divulgations » ou les « signalements » d'actes fautifs reçus par le Bureau sont envisagés comme des allégations d'actes fautifs, et non pas comme des admissions d'actes fautifs.

En voulant défendre le statu quo, certaines personnes ont affirmé que le fait de ne pas être un organisme créé par une loi permettait au BIFP de faire preuve de davantage de souplesse dans la manière dont il traite les cas de divulgation d'actes fautifs et réalise des enquêtes. Par exemple, selon cette théorie, le BIFP n'est pas tenu de se conformer strictement aux règles de la preuve. En outre, la réalisation d'enquêtes à caractère essentiellement administratif peut rendre la nature et les résultats des procédures moins antagonistes. La théorie de la « souplesse » n'est pas sans fondement et elle a manifestement été prise en considération lors de l'établissement du BIFP.

Par contre, une loi qui prévoirait des procédures moins souples mais plus officielles présenterait aussi des avantages. Les divulgations visées concernent des « actes fautifs », notamment des violations de lois ou de règlements. Les conclusions et les recommandations du Bureau peuvent avoir des conséquences juridiques graves et d'autres répercussions sur les individus fautifs et sur les personnes qui divulguent les actes fautifs. Puisqu'il en est ainsi, des valeurs telles que la certitude, la fiabilité, l'équité des procédures et le respect des règles de la preuve et des principes de justice naturelle occupent une place tellement importante qu'une limitation de la souplesse est justifiée et peut-être même obligatoire. La capacité à reconnaître la présence ou

Le fait d'ordonner à quelqu'un de commettre un acte fautif est fautif en soi; cela ne signifie toutefois pas que le fonctionnaire qui a obéi à l'ordre ou à la demande peut excuser son comportement en disant « on m'a dit de le faire ». Les deux actes fautifs devront être traités.

L'absence d'actes fautifs suppose habituellement l'existence de règles et de procédures constantes et équitables.

Bien que cela n'exclut pas la souplesse, cette dernière est tout de même limitée à des étapes autres que l'enquête et les conclusions. Par exemple, elle pourrait être appliquée à la négociation. Cependant, l'acte fautif en tant que tel ne peut être négocié d'aucune façon. Il s'est produit ou ne s'est pas produit. À l'instar de toute procédure judiciaire, y compris les enquêtes criminelles, la négociation peut être un moyen légitime et pertinent de choisir les sanctions et les recours appropriés.

Lorsque plus d'une personne ou plus d'un palier au sein du gouvernement sont impliqués dans un acte fautif, la procédure d'enquête devrait permettre de conférer et de répartir la responsabilité avec précision. Il serait par exemple injuste de faire porter la responsabilité d'avoir enfreint des règlements uniquement sur un ou plusieurs fonctionnaires si un témoignage crédible révèle que l'acte fautif est attribuable à un ordre ou à une demande communiqués par le Cabinet du ministre.

Ceci dit, même si un tel ordre ou une telle demande étaient communiqués et qu'ils pouvaient être corroborés, cela ne constituerait pas intrinsèquement un élément qui excuserait la conduite du fonctionnaire qui a enfreint les règlements. Depuis le procès de Nuremberg, les allégations telles que « on m'a dit de le faire » ne permettent pas à une personne de fuir ses responsabilités d'avoir enfreint une loi ou un règlement dont elle connaissait, ou aurait dû connaître, l'existence. On s'attend avec raison à ce que nous rejetions de telles demandes et à ce que nous les signalions à nos supérieurs ou au sous-ministre. On s'attend ensuite, toujours avec raison, à ce que ces supérieurs traitent les actes fautifs présumés et ne permettent ni n'exercent de représailles. Si le fonctionnaire enfreint tout de même les règlements dans cette situation, cela n'excuserait pas sa conduite mais pourrait le libérer d'une partie de sa responsabilité.

Le Bureau n'a ni le mandat ni l'autorisation de suivre des pistes de responsabilités dignes de foi à l'extérieur de la fonction publique. Toutefois, dans un souci d'équité à l'égard des fonctionnaires qui peuvent être impliqués dans un acte fautif commis ailleurs, ces pistes devraient être suivies par une entité compétente.

Bien que le Bureau n'ait pas encore eu à traiter une telle situation, nous serions probablement susceptibles de prendre deux mesures. Premièrement, toute information crédible serait communiquée à une entité compétente – comme le commissaire à l'éthique, les services de police, la vérificatrice générale ou un comité parlementaire – afin qu'une enquête soit réalisée. Deuxièmement, je rédigerais un rapport sur la



responsabilité du fonctionnaire et je présenterais les témoignages crédibles portant sur les ordres donnés par une autorité supérieure afin d'expliquer pourquoi il est impossible de conclure à la responsabilité du fonctionnaire avant qu'une enquête soit réalisée sur une implication possible du Cabinet du ministre ou pourquoi cette responsabilité est par conséquent réduite.

Un dernier aspect à considérer dans cette rubrique sur l'équité est la perception généralisée au sein de la fonction publique qu'il y a deux poids deux mesures en ce qui concerne les questions éthiques et juridiques : une norme très stricte qui s'applique aux fonctionnaires et une autre beaucoup plus indulgente pour les politiciens et les ministres. Il est possible que cette perception soit exagérée mais elle est tout de même naturelle étant donné la gravité des cas de mauvaise gestion et des actes fautifs identifiés par la vérificatrice générale ou allégués et divulgués par les comités parlementaires et les médias au cours de la dernière année et auparavant.

Afin que toute méthode d'enquête utilisée dans la fonction publique puisse être qualifiée de processus rigoureux mais équitable, les mêmes normes et la même rigueur doivent être appliquées et connues à l'extérieur de la fonction publique. Si l'on ne remédie pas à cette perception qu'il y a deux poids deux mesures pour les normes, cela encouragera le cynisme à l'égard des organismes d'enquête de la fonction publique tels que le BIFP. Ils peuvent trop facilement être considérés comme des organes de répression par un gouvernement qui est déterminé à abolir et à punir les actes fautifs commis au sein de la fonction publique mais qui est disposé à expliquer les actes fautifs commis aux échelons supérieurs comme étant des produits acceptables et inévitables en politique. Il est à espérer que des initiatives récentes et à venir comme celles qui composent les « Mesures d'éthique » contribueront à établir une norme unique.

3.3 Permettre l'accès direct à l'organisme sans avoir à d'abord épuiser tous les autres processus ministériels

Les personnes qui souhaitent faire des allégations d'actes fautifs crédibles et de bonne foi devraient avoir accès à un tel organisme neutre et extraministériel de la façon la plus directe et la moins complexe possible. Afin d'assurer que l'organisme représente et est généralement reconnu comme une alternative extraministérielle aux mécanismes ministériels internes, on ne devrait pas imposer une condition préalable de divulguer initialement les actes fautifs au ministère, puis d'épuiser tous les processus ministériels.

Le fait de se heurter à des obstacles tels que des conditions préalables, des restrictions ou une préférence à ce que d'autres avenues soient utilisées rend inévitablement l'accès à l'organisme extraministériel visé difficile. Cela affecterait son rôle comme une alternative aux mécanismes ministériels internes de divulgation des actes fautifs. Dans l'hypothèse la plus optimiste, la *Politique sur la divulgation* est ambiguë sur ce point.

Dans le préambule de la politique, après avoir mentionné des mécanismes internes de divulgation d'information concernant des actes fautifs, notamment les agents supérieurs désignés à cette fin, on présente le Bureau comme suit :

« La présente politique créé aussi un mécanisme d'examen pangouvernemental à l'extérieur des processus ministériels dont les employés peuvent se servir *lorsqu'ils ont fait appel en vain aux mécanismes ministériels* (les derniers mots ont été mis en évidence). »

Une véritable alternative aux mécanismes de divulgation ministériels internes devrait pouvoir être utilisée librement, directement et facilement et sans exiger la réussite de tests ou le respect de conditions préalables.

Dans le texte de la politique, la préférence accordée aux mécanismes ministériels internes est moins manifeste et l'exigence de faire d'abord appel aux mécanismes ministériels n'est pas aussi restrictive. Par conséquent, on peut soutenir que les deux textes présentent des incompatibilités. Sous le titre *Responsabilités de l'agent de l'intégrité de la fonction publique*, on peut lire :

« L'agent de l'intégrité de la fonction publique a pour mandat d'agir à titre d'entité neutre dans les affaires de divulgation interne d'actes fautifs. En particulier, il ou elle aide les employés qui:

- estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère; ou
- 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. »

Étant donné que la restriction de « faire appel en vain aux mécanismes ministériels » présentée dans le premier extrait se trouve dans le préambule et qu'elle semble contredire le texte de la politique, j'estime qu'elle n'a pas de portée véritable. Certains ministères l'interprètent toutefois différemment et préfèrent mettre l'accent sur la nécessité de faire appel en vain aux mécanismes ministériels. Cela est apparemment la ligne de conduite adoptée par le Bureau des valeurs et de l'éthique du Secrétariat du Conseil du Trésor lorsqu'il conseille les agents supérieurs et d'autres intervenants.

Le recours au BIFP, un organisme extraministériel, ne devrait pas être envisagé comme un échec des mécanismes ministériels internes mais plutôt comme un choix personnel attribuable à une variété de motifs légitimes.

En ce qui concerne les deux situations qui autorisent à faire appel au BIFP (voir le second extrait de la politique ci-dessus), seule la première permet un accès direct et cet accès n'est possible que lorsque les employés « estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère ». À première vue, cela semble très restrictif.

Cependant, conformément à la disposition de la *Politique sur la divulgation* concernant la création de mon Bureau à titre de mécanisme parallèle et conformément à l'intention de permettre aux fonctionnaires d'avoir accès à mon Bureau sans passer leurs raisons au crible, je crois que cette condition signifie que quiconque peut divulguer un acte fautif directement au Bureau, et ce pour ses propres raisons.

Il y a probablement une foule de raisons variées qui poussent les gens à faire appel au BIFP; la clientèle du Bureau nous a entre autres fait part des motifs suivants :

- le désir de bénéficier de davantage de confidentialité et d'anonymat;
- le manque de confiance à l'égard d'un agent supérieur en particulier;
- l'individu prétendument fautif est perçu comme un allié ou un collègue immédiat du gestionnaire ou de l'agent supérieur;
- la petite taille d'un organisme peut compliquer la divulgation interne d'une allégation particulièrement grave ou délicate;
- le caractère extraministériel du BIFP le rend moins susceptible d'entrer en conflit d'intérêts;
- les moyens d'enquête employés par le BIFP sont plus susceptibles de permettre une enquête approfondie.

Je dois toutefois ajouter que même si nous ne renseignons pas les agents supérieurs au sujet des cas ou ne leur permettons pas de participer à leur traitement et que nous

ne leur référons pas de cas à moins d'une demande ou d'une autorisation expresses à cet égard de la part du plaignant, nous entretenons d'excellentes relations avec de nombreux agents supérieurs. Ils nous ont apporté leur aide et leur collaboration. Dans plusieurs cas, nous avons indiqué aux plaignants que leur problème pourrait être résolu plus efficacement à l'interne par un agent supérieur.

Il faut souligner que l'exigence de faire appel en vain aux mécanismes internes énoncée dans la *Politique sur la divulgation* et la préférence accordée aux dits mécanismes internes concordent avec les mécanismes de divulgation établis au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande. En réalité, à certains égards, les conditions imposées par ces mécanismes sont beaucoup plus rigoureuses que celles qui figurent dans la *Politique sur la divulgation* canadienne. Au Royaume-Uni, par exemple, les individus doivent non seulement faire appel en vain aux procédures internes, ils doivent également fournir des documents prouvant qu'ils l'ont fait avant d'être autorisés à passer à l'étape suivante. Par contre, le mécanisme de divulgation du gouvernement fédéral américain n'exige pas une divulgation interne préalable.

La confusion et les restrictions découlant de la *Politique sur la divulgation* indiquent manifestement qu'il est nécessaire de clarifier et de faire disparaître les ambiguïtés, que ce soit au sein de la politique elle-même ou de toute loi qui sera éventuellement édictée. D'une part, l'accès direct au BIFP – sans avoir préalablement recours à un mécanisme ministériel interne – devrait clairement être permis, peu importe les motifs invoqués par le fonctionnaire. D'autre part, la *Politique sur la divulgation* ou toute autre loi qui sera éventuellement édictée ne devraient pas montrer de préférence à l'endroit du recours aux mécanismes ministériels internes plutôt qu'au BIFP, ou vice versa. Ils devraient être envisagés comme des alternatives et non comme des concurrents. Sinon, les choix de mécanismes offerts aux fonctionnaires sont restreints de façon injustifiable.

À moins que l'on ne surmonte complètement ces deux obstacles, il existera une partialité au détriment du processus extraministériel fourni par le BIFP et cela affectera son rôle comme une alternative possible. Nous n'avons aucune intention de critiquer les processus ministériels internes. Nous recommandons plutôt qu'ils soient mis en valeur afin de faire connaître les importantes possibilités qu'ils offrent, mais sans prétendre de leur supériorité. Cette attitude ne fait que dissuader les fonctionnaires de faire appel au BIFP.

Étant donné qu'ils fonctionnent à l'intérieur des ministères, les mécanismes ministériels internes présentent des caractéristiques distinctes, notamment en ce qui a trait aux responsabilités, à la chaîne hiérarchique pour rendre compte, aux possibilités d'accès et au degré, ou au manque, de transparence. Si le BIFP et les agents supérieurs/gestionnaires représentent des mécanismes régis par la même politique du Conseil du Trésor, elle-même teintée par une approche visant les ressources humaines et la gestion et que cela entraîne inévitablement un biais en faveur des règlements internes, cela pourrait susciter une certaine hésitation à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'accès au mécanisme extraministériel et provoquer une restriction dudit accès.

Aussi longtemps que ces deux possibilités coexisteront au sein d'une même politique, le fait de recourir au mécanisme extraministériel pourrait être envisagé par certains comme un échec des processus de règlement ministériels internes et non pas comme une possibilité de profiter librement d'un mécanisme parallèle également valable et possédant ses propres forces et caractéristiques. Dans le cadre de la loi, la séparation des deux approches et la reformulation de l'option extraministérielle permettraient probablement de remédier au problème de concurrence.

Si les divulgations d'actes fautifs pouvaient être faites par n'importe quelle source, toutes les institutions du secteur public fédéral auraient accès au BIFP ou à son successeur.

3.4 Permettre l'accès à l'organisme à tous les employés fédéraux indépendamment de leur lieu de travail

Il serait inéquitable de ne pas permettre à un grand nombre de fonctionnaires de faire appel à un tel organisme extraministériel et neutre pour divulguer des actes fautifs – et de leur en interdire l'accès uniquement en raison de la nature particulière de l'institution pour laquelle ils œuvrent. Il se verraient refuser un recours et un avantage qui sont offerts à d'autres fonctionnaires. Le seul critère dont on devrait tenir compte est qu'ils travaillent pour des institutions fédérales du secteur public; on ne devrait pas exiger qu'ils se conforment strictement à la définition d'employés du Conseil du Trésor.

La *Politique sur la divulgation* du Conseil du Trésor, et par le fait même l'accès au BIFP, s'appliquent uniquement aux ministères et organismes ainsi qu'aux personnes qu'ils emploient, tel que mentionné dans la partie 1 de l'annexe 1 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. On estime qu'il s'agit là du « cœur » de la fonction publique, lequel est principalement géré par le Conseil du Trésor en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et qui agit à titre d'organisme employeur en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

Malgré les arguments juridiques, juridictionnels et structurels présentés pour expliquer cette situation, il n'en demeure pas moins qu'environ seulement 168 000 employés – moins de la moitié des personnes entretenant des relations de travail avec le gouvernement fédéral – sont visés par la *Politique sur la divulgation* et donc autorisés à faire appel au BIFP.

Si l'on souhaite que les divulgations d'actes fautifs soient reconnues et récompensées publiquement, il faut tenir compte de l'hésitation de tout organisme de grande taille possédant un système de divulgation interne à admettre publiquement que des actes fautifs ont été commis dans son sein.

On peut soutenir que cette restriction est inéquitable et sujette à caution. Bien sûr, ces institutions ont été encouragées à créer leur propre mécanisme interne pour traiter les allégations d'actes fautifs, mais elles n'ont pas accès à un mécanisme extra-organisationnel comme le BIFP. À titre d'agent de l'intégrité de la fonction publique, je serais disposé à intégrer ces organismes au champ d'application de mon mandat afin de favoriser l'équité et l'égalité d'accès. Cela suppose évidemment que le Bureau bénéficierait des ressources et de l'autorité additionnelles dont il aurait besoin.

Cette décision ne revient toutefois pas au Bureau. Je présume qu'elle sera prise par le Cabinet, ou par le Parlement si une loi est considérée, et ce, après mûre réflexion et en consultation avec le Conseil du Trésor et les chefs des institutions visées. C'est la réponse que j'ai faite aux quelques personnes employées par ces autres institutions fédérales qui ont communiqué avec le Bureau afin de faire des allégations d'actes fautifs.

Bien sûr, si la recommandation que j'ai formulée à la section 2.6 du présent rapport est accueillie favorablement, notamment si le BIFP ou son successeur est autorisé à recevoir et à traiter toutes les allégations d'actes fautifs, peu importe leur source, je considérerais que mes demandes liées à l'accroissement de la couverture et de l'accès sont agréées.

3.5 Promouvoir et récompenser la divulgation d'actes fautifs

En harmonie avec l'engagement des gouvernements à l'égard de la centralité de l'intégrité et de la transparence au sein de la fonction publique, les divulgations d'actes fautifs devraient non seulement être permises, mais aussi encouragées et récompensées. Cela pourrait donner lieu à l'identification et à la correction d'autres actes fautifs et apaiser les craintes relatives aux représailles.

Étant donné le service que les personnes qui divulguent des actes fautifs rendent au public, parfois au détriment de graves risques personnels, il serait manifestement inéquitable de ne pas les encourager et les récompenser publiquement.

Par le truchement des mécanismes qu'elle établit, la *Politique sur la divulgation* permet de telles divulgations. Il s'agit d'une amorce louable. Cependant, la politique et le gouvernement pourraient faire davantage pour encourager, reconnaître publiquement et récompenser les personnes qui allèguent des actes fautifs. Le sentiment qui se dégage de l'imposition de restrictions, ou de conditions préalables liées à la divulgation d'actes fautifs – certains étant plus justifiés que d'autres – est loin de promouvoir la divulgation. Après avoir appliqué quelques-uns des critères susmentionnés au BIFP et à la *Politique sur la divulgation*, j'ai décidé de faire plusieurs recommandations visant à épurer le processus de divulgation et à remédier à certaines faiblesses.

Il serait aussi souhaitable que les instances supérieures du gouvernement lancent régulièrement et publiquement des appels aux fonctionnaires afin de souligner que la divulgation d'actes fautifs fait état d'un engagement précieux et même indispensable à l'égard d'une fonction publique transparente, honnête et responsable.

Pour que cela soit possible et pour apaiser les craintes de représailles en milieu de travail, il serait préférable que les instances supérieures du gouvernement, représentées par le greffier du Conseil privé ou un autre intervenant, songent à inclure les individus qui divulguent des actes fautifs au nombre des personnes publiquement récompensées par des prime au mérite pour service exemplaire rendu au public et à la fonction publique. Les prix qui pourraient récompenser de telles divulgations pourraient comprendre des commentaires dans le dossier d'emploi. Cela démontrerait également que la divulgation d'actes fautifs est un geste méritoire.

Un important obstacle à la réalisation d'une telle politique est l'hésitation naturelle des chefs et des gestionnaires de grandes institutions à reconnaître publiquement que des actes fautifs ont été commis au sein de leur organisme. Chaque niveau décisionnel a un intérêt instinctif et direct à cacher les actes fautifs et préfère souvent les traiter à l'interne, de façon privée. Cela est particulièrement vrai dans le cas d'institutions comme la fonction publique, où le gouvernement a mis sur pied un système interne complet pour la divulgation et le traitement des cas d'actes fautifs.

Une reconnaissance publique devrait se faire au grand jour et ne pourrait pas avoir un caractère interne ou privé dans le contexte d'un système de divulgation qui serait lui-même public. Il s'agit d'une autre raison d'envisager une modification du système de divulgation interne actuel et du BIFP. Un système de divulgation qui a l'obligation de rendre compte au public permettrait de jeter davantage de lumière sur les cas d'actes fautifs. Ainsi, il serait normal de reconnaître et de récompenser les personnes qui ont le courage et la détermination de rendre ce service au public.

3.6 Assujettir les conclusions et les recommandations au processus de révision judiciaire et d'appel. Un comité parlementaire compétent devrait contrôler les activités et les dépenses d'un tel organisme

Afin qu'un tel organisme soit crédible et dans le but de défendre les droits des parties en cause, les analyses, les conclusions, les procédures et les recommandations devraient pouvoir être soumises aux procédures de contestations judiciaires ou d'appel et de révision judiciaire par un tribunal compétent. Il est également important qu'un tel organisme soit tenu de rendre compte publiquement de ses activités et de ses dépenses.

Étant donné que le BIFP ou son successeur prend des décisions qui peuvent avoir d'importantes conséquences juridiques ou d'autres répercussions sur les parties en cause, qu'il agit dans l'intérêt public et qu'il dépense les fonds publics, il devrait pouvoir faire l'objet de révisions judiciaires et d'une surveillance parlementaire.

Si les conclusions et les recommandations du BIFP ne peuvent pas faire l'objet de contestations judiciaires et de révisions judiciaires, il se peut que les droits qui sont habituellement garantis aux parties en cause dans une enquête soient indûment restreints. Cela pourrait avoir de graves implications juridiques. Cela remettrait également en question l'indépendance du BIFP, entacherait sa crédibilité et justifierait le recours à de telles procédures de contestations judiciaires et de révisions judiciaires.

Le critère principal qui permet de déterminer si un organisme d'enquête est susceptible de faire l'objet d'un examen par la Cour fédérale est le suivant : cet organisme prend-il des décisions, fait-il des recommandations ou rend-il des ordonnances pouvant donner lieu à des implications juridiques graves pour les parties en cause? Selon ce critère, il semble que le BIFP soit maintenant soumis à de tels examens. Une conclusion du Bureau est actuellement mise en cause devant la Cour fédérale et une décision relative à la possibilité d'examiner les conclusions du BIFP sera rendue sous peu. Pour les motifs susmentionnés, j'espère que la Cour décidera de permettre ces examens.

En ce qui a trait à l'obligation de rendre compte publiquement des activités et des dépenses, le BIFP ou son successeur n'a aucune raison de craindre cette éventualité. Comme le mandat du BIFP est, en bout de ligne, un mandat d'intérêt public qui touche à l'intégrité de la fonction publique, il est tout à fait opportun que le Bureau soit le plus ouvert et transparent possible en ce qui concerne sa gestion, ses activités et ses dépenses. D'un point de vue idéal, en ce qui a trait à l'obligation de rendre compte, le BIFP ou son successeur devrait officiellement être du ressort d'un comité parlementaire compétent. Un ministre pourrait être désigné pour répondre aux questions de la Chambre.

Étant donné qu'il est essentiel que le BIFP conserve son indépendance lorsqu'il enquête sur les cas et les traite, quelle que soit la structure et la méthode d'établissement de rapport ou de supervision choisies, elles devraient permettre au BIFP ou à son successeur d'agir indépendamment lorsqu'il traite des cas d'actes fautifs.

Partie IV

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- La *Politique sur la divulgation* du Conseil du Trésor, et plus particulièrement la création du poste d'agent de l'intégrité de la fonction publique, sont des initiatives intéressantes. Les dispositions de la *Politique sur la divulgation* et le mandat du BIFP ont permis au Bureau de franchir quelques étapes importantes vers la création éventuelle d'un système extraministériel efficace et crédible de divulgation et de correction des actes fautifs commis au sein de la fonction publique.
- À titre d'agent de l'intégrité de la fonction publique, mon expérience m'a permis de profiter d'une occasion rare mais recherchée de vérifier (plutôt que de supputer sur) la crédibilité et l'efficacité d'un système et d'un mécanisme de divulgation créés par politique gouvernementale, du ressort du Conseil du Trésor, de nature extraministérielle mais interne à la fonction publique et habilités à faire essentiellement des recommandations inexécutables. J'en conclus qu'il est urgent de donner des pouvoirs plus vigoureux à cet organisme.
- J'ai réalisé pendant et après l'année à l'étude que, dans la forme et le contexte actuel et en raison du mandat et des outils dont il dispose, le Bureau ne bénéficie pas de suffisamment d'appui ou de confiance de la part des employés du secteur public qui constituent sa clientèle. Dans une large mesure, les divulgations d'actes fautifs faites au BIFP ne portent pas sur des actes ayant des conséquences graves et d'intérêt public – le type d'actes fautifs qui a justifié la création du BIFP – mais sur des différends liés aux ressources humaines et à l'emploi qui sont déjà couverts par d'autres mécanismes de recours.
- Malgré les efforts considérables qui ont été déployés pour démontrer que le Bureau fait preuve d'indépendance lors de la réalisation d'enquêtes et du traitement des cas et malgré l'obtention de certains résultats positifs à la suite de l'examen desdits cas, le scepticisme persiste. À mon avis, ce scepticisme n'est pas injustifié et je m'attends à ce qu'il perdure.
- Des événements qui se sont produits pendant et après l'année à l'étude ainsi que des opinions exprimées par d'éminents chefs de file de différents secteurs nous indiquent que le scepticisme ne diminue pas : il s'accroît. Cela signifie qu'il est de plus en plus pressant d'entreprendre des réformes en profondeur.



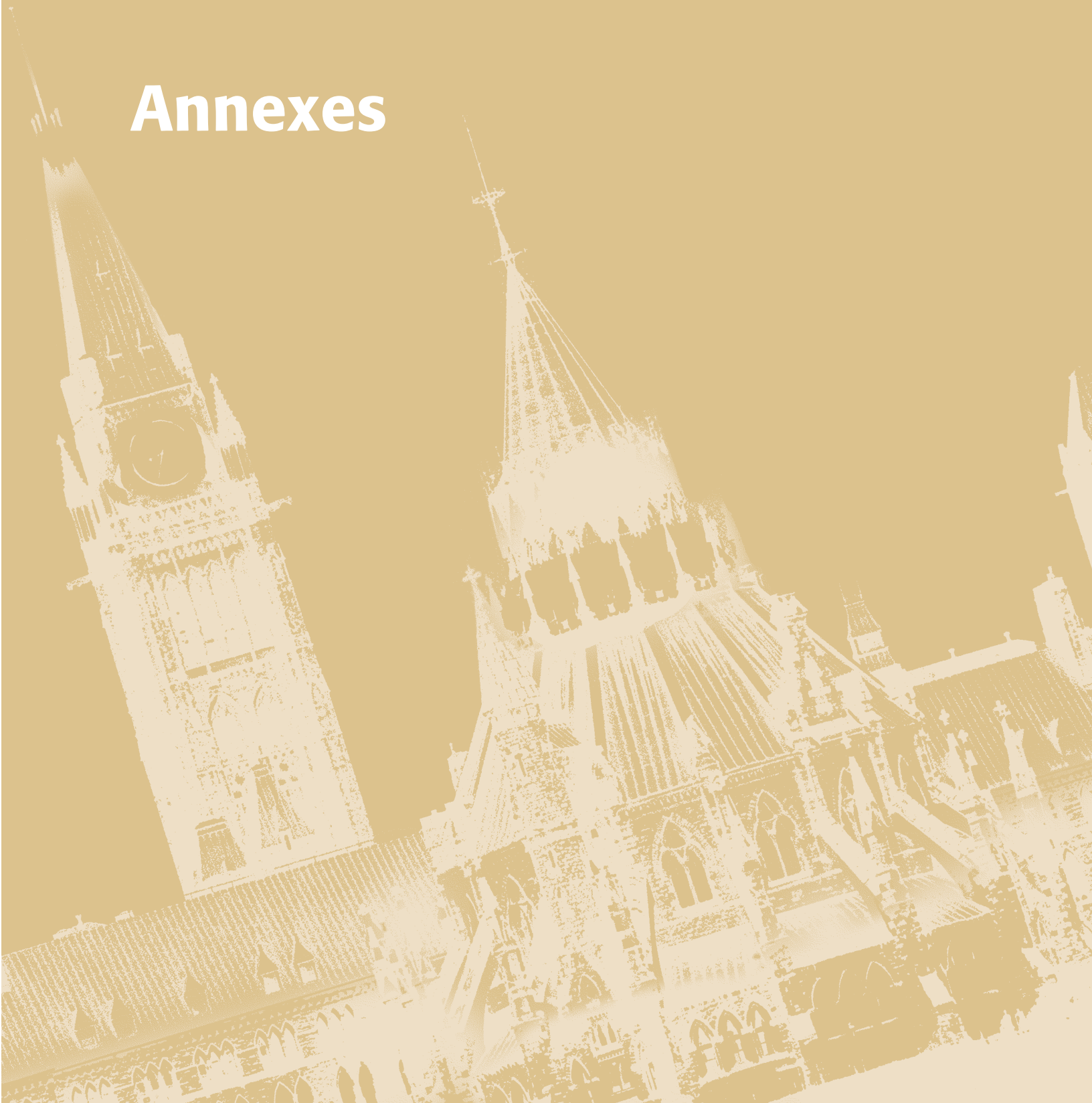
- On devrait sérieusement songer à faire du Bureau ou de son successeur un organisme créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale. Une telle loi ne devrait pas être intégrée à des lois existantes ou nouvelles. Elle devrait avoir comme unique objectif de fournir un cadre juridique favorisant la divulgation des actes fautifs et comprenant des mesures de protection à l'intention des dénonciateurs.
- Une telle loi devrait faire en sorte que le Bureau ou son successeur ne tombe pas sous l'égide du Conseil du Trésor, qui agit à titre d'employeur pour un grand nombre de fonctionnaires. Le Bureau ou l'organisme qui lui succédera ne serait ainsi plus associé au contexte des ressources humaines, de l'emploi et de la gestion.
- Plutôt que de faire de simples recommandations, le Bureau ou son successeur devrait être en mesure de rendre des ordonnances ou de faire des recommandations exécutoires. De telles recommandations seraient exécutées par l'organisme ou par toute autre entité à une étape prévue par la loi durant le processus.
- Le chef du Bureau ou de l'organisme qui lui succédera devrait être nommé ou approuvé par le Parlement. Le Bureau ou son successeur devrait rendre compte au Parlement. En outre, même si les activités et les dépenses du Bureau ou de son successeur devraient être supervisées par un comité parlementaire compétent, l'organisme devrait pouvoir réaliser des enquêtes et disposer des cas en gardant son indépendance.
- Il devrait y avoir une chaîne hiérarchique à un ministre qui pourrait ensuite répondre aux questions de la Chambre concernant le Bureau ou son successeur. Cependant, en ce qui a trait à la réalisation d'enquêtes et au traitement des cas, le Bureau ou son successeur n'aurait pas à rendre compte à ce ministre.
- L'écran de protection contre les représailles devrait être élargi afin de permettre à ce Bureau ou son successeur d'enquêter sur les allégations de représailles même si la divulgation initiale d'actes fautifs a été faite au sein du ministère, ou lorsque faite à l'extérieur du gouvernement, ou faite par des témoins devant des comités parlementaires ou un autre organisme.
- Le Bureau ou son successeur devrait être en mesure d'accepter toute allégation d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique et de faire enquête sur ces allégations et ce, peu importe la source de divulgation. En conséquence, ils devraient aussi pouvoir fournir une protection suffisante contre les représailles. Les sources de divulgation pourraient être des citoyens, des groupes de défense des intérêts ou des syndicats de la fonction publique.
- Tous les employés du secteur public qui entretiennent des relations de travail avec le gouvernement fédéral devraient avoir accès au Bureau ou à son successeur lorsque leur champ d'application aura été révisé. Cela comprend essentiellement les employés de la fonction publique, les employés des sociétés d'État et d'autres organismes et les gens qui travaillent pour des institutions gouvernementales considérées comme des employeurs distincts.

- Les fonctionnaires devraient pouvoir accéder directement au Bureau ou à son successeur sans d'abord avoir à utiliser les mécanismes ministériels. Ceux qui choisissent de divulguer un acte fautif devraient être autorisés à choisir quel mécanisme ils vont utiliser.
- La divulgation d'actes fautifs dans le secteur public devrait être encouragée et récompensée par les échelons supérieurs de l'administration. Ces derniers devraient reconnaître publiquement qu'il s'agit d'un service courageux rendu au secteur public et à la population en général.
- Les conclusions et les directives émises par le Bureau ou son successeur devraient pouvoir être soumises à toutes procédures de contestations applicables ou d'appel et de révisions judiciaires.

Si les recommandations susmentionnées sont accueillies favorablement par le gouvernement et les autres intervenants, le Bureau recommandera au cours de l'année à venir d'autres modèles, structures et dispositions législatives pour fins de discussion. Nous avons l'intention de tenir de nombreuses consultations et nous aimerions avoir l'occasion de collaborer avec tous les organismes, comités ou personnes qui s'intéressent aux mêmes questions.



Annexes



Annexe A

RESPONSABILITÉS DE L'AGENT DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE *

L'agent de l'intégrité de la fonction publique a pour mandat d'agir à titre d'entité neutre dans les affaires de divulgation interne d'actes fautifs. En particulier, il ou elle aide les employés qui :

- estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère; ou
- 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.

À ce titre, il incombe à l'agent de l'intégrité de la fonction publique :

1. de fournir des conseils aux employés qui envisagent de faire une divulgation;
2. 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;
3. d'établir s'il existe des motifs suffisants pour prendre des mesures additionnelles et d'effectuer un examen au besoin;
4. 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;
5. 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;
6. dans certains cas spéciaux ou 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;
7. d'établir des procédures afin d'assurer 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*;
8. de protéger les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs contre des représailles en soumettant des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur les mesures correctrices à prendre;
9. de surveiller le genre et la disposition des affaires soumises à l'agent de l'intégrité de la fonction publique;
10. de dresser un rapport annuel destiné au président du Conseil privé sur ses activités pour dépôt au Parlement.

Au minimum, le rapport annuel devrait indiquer le nombre des demandes générales d'information faites et les conseils fournis, le nombre des divulgations reçues directement d'employés ministériels et leur statut (rejetées, acceptées, réglées sans enquête, toujours à l'étude) et le nombre des divulgations ayant fait l'objet d'une enquête, réglées ou toujours à l'étude. Le même type d'information serait fourni pour les demandes d'examen. Le rapport pourrait inclure une analyse des catégories de divulgations ainsi que des recommandations visant à améliorer les processus.

*Il s'agit d'un extrait de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*.

Annexe B

Dépenses pour 2002-2003

Description

Personnel

Nombre d'employés	7
-------------------	---

Coûts relatifs au personnel (en milliers de \$)

Salaires	710	\$
----------	-----	----

Avantages sociaux	142	\$
-------------------	-----	----

Total :	852	\$
----------------	------------	-----------

Autres dépenses de fonctionnement

Voyages	44	\$
---------	----	----

Frais d'affranchissement	2	\$
--------------------------	---	----

Téléphone	6	\$
-----------	---	----

Communications	59	\$
----------------	----	----

Impression	12	\$
------------	----	----

Formation	12	\$
-----------	----	----

Services informatiques	7	\$
------------------------	---	----

Services de travail temporaire	3	\$
--------------------------------	---	----

Autres services professionnels / spécialisés	21	\$
--	----	----

Location	5	\$
----------	---	----

Services aux locataires	48	\$
-------------------------	----	----

Matériel / approvisionnements	27	\$
-------------------------------	----	----

Autre	2	\$
-------	---	----

Redevance pour les services administratifs fournis par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)	54	\$
--	----	----

Total :	302	\$
----------------	------------	-----------

Total des dépenses pour 2002-2003 :	1,154	\$
--	--------------	-----------

Total des dépenses pour 2001-2002 (Note 1)	335	\$
---	------------	-----------

Note 1 : Période de quatre mois allant du 30 novembre 2001 au 31 mars 2002 – 147 000 \$ consacrés aux salaires et aux avantages sociaux; 188 000 \$ pour les autres dépenses de fonctionnement.

Source : SCT, Système de rapports financiers.

Annexe C

Discours et présentations

La liste suivante énumère les discours et les présentations réalisés par l'agent de l'intégrité de la fonction publique et son personnel dans le but de promouvoir le Bureau et ses services. De plus, de nombreux articles sont parus dans les médias. La sensibilisation a aussi pris la forme de bulletins ministériels et syndicaux et d'autres moyens ont été employés pour communiquer avec les employés.

ÉVÉNEMENT	DATE	REPRÉSENTANT DU BIFP	LIEU
Réseau des hauts fonctionnaires ministériels (divulgarion)	16 janvier 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Petit déjeuner des sous-ministres	17 janvier 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Conférence annuelle sur les relations de travail du ministère de la Défense	25 février 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Conseil national mixte	6 mars 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Association des praticiens en éthique du Canada (APEC) – Table ronde	6 mars 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Santé Canada – Groupe consultatif sur l'éthique	27 mars 2003	Directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Discours sur la direction éthique	4 avril 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Santé Canada – Comité exécutif	14 avril 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Colloque de l'Université Carleton : La science, les scientifiques du gouvernement et le bien public	25 avril 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Réseau des hauts fonctionnaires ministériels (divulgarion)	7 mai 2002	Directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Table ronde de l'APEC	22 mai 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Conseil national mixte – Agents négociateurs	11 septembre 2002	Directeur exécutif et membre du personnel	Toronto (Ontario)
Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC) – Conseil du SCN	14 septembre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale fonction
Réseau des hauts fonctionnaires ministériels (divulgarion)	16 septembre 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada (APEX)	26 septembre 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale

ÉVÉNEMENT	DATE	REPRÉSENTANT DU BIFP	LIEU
Pêches et Océans – Groupe de cadres supérieurs	26 septembre 2002	M. Keyserlingk	Cornwall (Ontario)
Délégation de la République populaire de Chine	27 septembre 2002	M. Keyserlingk et tout le personnel	Secteur de la capitale nationale
Conférence internationale du Council on Governmental Ethics Laws (COGEL)	30 septembre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Environnement Canada – Conférence des gestionnaires des achats et des approvisionnements	1 ^{er} octobre 2002	Membre du personnel	Toronto (Ontario)
Déjeuner-discours à l'intention du COGEL et de l'APEC	2 octobre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
APEC – Section d'Ottawa	3 octobre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
IPFPC – Conseil des délégués syndicaux de l'Ontario	5 octobre 2002	Membre du personnel	Toronto (Ontario)
Bureau de la concurrence – Comité exécutif	10 octobre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Personnel de la Chambre des communes et du Sénat du Canada	11 octobre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Chefs de petits organismes	15 octobre 2002	Directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux de la région du Pacifique	17 octobre 2002	M. Keyserlingk	Vancouver (Colombie-Britannique)
IPFPC – Conseil des délégués syndicaux de la Colombie-Britannique et du Yukon	18 octobre 2002	M. Keyserlingk	Whistler (Colombie-Britannique)
IPFPC – Conseil des délégués syndicaux des provinces de l'Atlantique	19 octobre 2002	Directeur exécutif	Halifax (Nouvelle-Écosse)
Symposium annuel des agents des relations de travail	23 et 24 octobre 2002	Membre du personnel	St-Jovite (Québec)
Affaires indiennes et du Nord canadien – Comité exécutif	30 octobre 2002	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Collectivité interministérielle de l'accès à l'information	13 novembre 2002	Directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Association des experts brevetés en dépiage de fraudes – Section d'Ottawa	20 novembre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Commission canadienne des droits de la personne – Personnel de la Direction des opérations	3 décembre 2002	Directeur exécutif et membres du personnel	Secteur de la capitale nationale
Réseau interministériel de la sécurité	18 décembre 2002	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale

ÉVÉNEMENT	DATE	REPRÉSENTANT DU BIFP	LIEU
Agence canadienne d'inspection des aliments – Symposium scientifique	23 janvier 2003	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Réseau des hauts fonctionnaires ministériels (divulgateur)	24 janvier 2003	M. Keyserlingk et le directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale
Discussion en groupe à l'Université Saint-Paul	29 janvier 2003	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Direction générale de la fonction de contrôleur du Secrétariat du Conseil du Trésor – Comité exécutif	10 février 2003	Directeur exécutif et membre du personnel	Secteur de la capitale nationale
Atelier de l'Institut de la gestion financière sur la gestion des risques	12 février 2003	M. Keyserlingk	Secteur de la capitale nationale
Conférence sur les enquêtes en milieu de travail	26 au 28 février 2003	M. Keyserlingk	Toronto (Ontario)
Bureau de la vérificatrice générale – Colloque du personnel des Services juridiques et des Vérifications judiciaires	28 février 2003	Directeur exécutif et membre du personnel	Secteur de la capitale nationale
Conseil fédéral des cadres supérieurs de l'Alberta	21 mars 2003	M. Keyserlingk	Edmonton (Alberta)
Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec	28 mars 2003	M. Keyserlingk	Montréal (Québec)
Réunion préparatoire interministérielle de la délégation canadienne qui s'est rendue à la Conférence internationale de lutte contre la corruption (qui s'est déroulée en mai 2003 à Séoul, Corée du Sud)	28 mars 2003	Directeur exécutif	Secteur de la capitale nationale



Annexe D

Rencontres et consultations

Nous avons consulté des experts et des représentants d'organismes afin qu'ils nous fassent part de leurs opinions et de leurs conseils à propos du mandat et des activités du Bureau de l'intégrité de la fonction publique. Sans être exhaustive, la liste suivante donne un aperçu des personnes et des groupes que nous avons consultés. Plus d'une rencontre peut avoir été tenue avec certains groupes et individus.

- Certains députés et sénateurs
- Président du Conseil privé
- Greffier du Conseil privé
 - Secrétariat à la législation et à la planification parlementaire
 - Secrétariat du personnel supérieur et des projets spéciaux
- Présidente du Conseil du Trésor
- Secrétaire et secrétaire associé du Conseil du Trésor
- Secrétariat du Conseil du Trésor :
 - Dirigeant principal des ressources humaines
 - Opérations des relations de travail et des bénéficiaires
 - Bureau des valeurs et de l'éthique
 - Direction des services ministériels
 - Direction des services juridiques
 - Direction générale de la fonction de contrôleur
 - Secteur des stratégies de gestion et des dépenses
- Commission de la fonction publique : Président et vice-président
- Conseil national mixte
- Alliance de la fonction publique du Canada : Présidente nationale, premier vice-président national et conseillers
- Institut professionnel de la fonction publique du Canada
 - Président et conseiller
 - Conseils régionaux des délégués syndicaux
- Association des employé(e)s en sciences sociales : Président et conseiller
- Sous-ministres : Individuellement et en groupe
- Chefs de petits organismes
- Comités exécutifs de certains ministères et autres représentants du domaine de la gestion
- Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada
- Groupe de travail sur la modernisation de la gestion des ressources humaines
- Conseils fédéraux régionaux
- Commissaire à l'information et personnel
- Commissaire à la protection de la vie privée et personnel
- Vérificatrice générale du Canada
- Commission canadienne des droits de la personne : Président et secrétaire général
- Ombudsman de la Défense nationale
- Association des praticiens en éthique du Canada
- Particuliers intéressés
- Médias nationaux et régionaux (imprimés et radiophoniques)