



Gouvernement  
du Canada

Government  
of Canada

## BUREAU DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

Série de recherches

Ω

# **Analyse comparative au niveau international des régimes de divulgation (dénonciation) d'actes fautifs**

Canada 

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,  
représentée par l'Agent d'intégrité de la fonction publique, 2004  
No de catalogue : CP54-5/2004  
ISBN 0-662-68482-6

On peut se procurer ce document sur médias substitués  
et sur le site Internet du Bureau de l'intégrité de la fonction publique à l'adresse suivante  
<http://www.integritas.gc.ca/>

## Avant-propos

Le présent rapport vise à donner un aperçu général de plusieurs régimes réputés de divulgation d'actes fautifs d'intérêt public de divers pays du monde. On y compare et analyse les régimes de sept administrations différentes : le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, les États-Unis, la Corée et Israël. Cette sélection vise à souligner les contrastes importants existant entre les pays du Commonwealth et ceux des autres pays examinés. En outre, cette analyse comparative des mécanismes et de la nature générale des différents régimes permet de dresser un tableau des avantages et des inconvénients de chacun.

L'analyse présentée dans ce rapport ne doit en aucun cas être considérée comme étant définitive dans la mesure où bon nombre de ces régimes de divulgation sont relativement nouveaux et évoluent constamment. En outre, plusieurs de ces administrations ont elles-mêmes indiqué qu'elles avaient éprouvé de la difficulté à évaluer les points forts et les lacunes de leur propre régime. Cette évaluation est donc provisoire pour diverses raisons, notamment le faible nombre de cas signalés, l'absence de mécanisme de suivi centralisé ou simplement du fait que le régime n'en est qu'aux premiers stades de développement.

Néanmoins, les résultats de cette étude comparative dressent un tableau détaillé de quelques régimes de divulgation d'actes fautifs actuellement en vigueur. Nous présentons la structure et l'organisation de chaque régime, notamment la législation pertinente, les entités responsables et les politiques importantes. Ce rapport offre également des évaluations fondées sur les comparaisons entre administrations, les statistiques existantes et les rapports annuels exposant les activités et les résultats des régimes. Nous tentons également de présenter une analyse objective, en soulignant les principaux avantages et désavantages des différentes techniques au lieu de tirer des conclusions définitives sur la meilleure approche. Enfin, le rapport jette des bases solides pour bien comprendre les activités de divulgation d'intérêt public sur la scène internationale.

Ce rapport est divisé en trois parties. Tout d'abord, nous présenterons un « Aperçu comparatif » général des sept régimes de divulgation en fonction de critères précis qui permettront d'évaluer l'efficacité et l'équité de chaque système. La deuxième partie porte sur une « Analyse approfondie » des principales composantes du régime de divulgation de chaque pays. Enfin, nous avons classé les données des sept pays dans une « Base de données de référence »<sup>1</sup> pour faciliter la consultation et la comparaison.

Je remercie sincèrement Geneviève Chiu, étudiante en droit, pour ses recherches approfondies et sa contribution très importante à la réalisation de cette étude. Ce rapport est le fruit de plusieurs mois de travail et de réflexions. D'ailleurs, plusieurs des éléments de cette étude ont inspiré bien des remarques et propositions du Rapport annuel 2002-2003 déposé au Parlement.

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

---

<sup>1</sup> Aux fins d'uniformité et de clarté, nous avons utilisé des termes neutres pour définir les divers éléments de chaque régime de divulgation. On trouvera une explication de chaque terme dans les notes de bas de page.



---

## Table des matières

Avant-propos .....	i
Première partie – aperçu comparatif.....	1
Efficacité.....	3
1. Législation : objectif et message clairs .....	3
2. Entité indépendante : Rôle et mandat précis .....	5
3. Catégorisation adéquate des actes fautifs : Intérêt public par rapport aux questions liées au personnel .....	6
4. Protection adéquate contre les mesures de représailles : Portée et efficacité ..	9
5. Enquêtes approfondies : Capacités d'action préventive et de réaction .....	11
6. Capacité d'exécution : Portée des mécanismes .....	12
7. Mesures correctives : Pertinence et clarté.....	15
Équité .....	17
1. Champ de compétence : Protection et champs d'application égaux .....	17
2. Normes cohérentes : Équité et principes de justice naturelle.....	18
3. Accessibilité : Seuil des modalités d'application et des conditions préalables	18
4. Encouragement aux divulgations : Confidentialité, anonymat et récompense	21
5. Responsabilisation : Appel et révision .....	23
Deuxième partie – Analyse approfondie .....	25
Royaume-Uni .....	26
Australie .....	35
Nouvelle-Zélande .....	44
Afrique Du Sud.....	52
États-Unis.....	60
Corée .....	70
Israël .....	79
Troisième partie – Base de données de référence .....	86
Bibliographie .....	93
Rapports gouvernementaux .....	93
Articles de journaux.....	93
Sites-web .....	94



## Première partie – aperçu comparatif

Voici un aperçu comparatif général des divers éléments de sept différents « régimes de divulgation d'actes fautifs d'intérêt public »<sup>2</sup> – les pays, les « entités responsables des divulgations »<sup>3</sup> et les textes de loi sur la divulgation figurant dans ce rapport comparatif :

Pays	Entité	Loi
Royaume-Uni (R.-U.)	« Office of the Civil Service Commissioners – OCSC » (Bureau des commissaires de la fonction publique)	<i>Public Interest Disclosure Act – PIDA</i> (Loi sur les divulgations d'intérêt public)
Australie	« Public Service Commissioner – PSC » et « Merit Protection Commissioner – MPC » (Le commissaire de la fonction publique et le commissaire à la protection du système de mérite)	Public Service Code of Conduct (PSCC) (Code de conduite de la fonction publique) – qui est intégré à la <i>Public Service Act – PSA</i> (Loi sur la fonction publique)
Nouvelle-Zélande	L'ombudsman, le solliciteur général, le vérificateur général et d'autres organes chargés des plaintes et des enquêtes	<i>Protected Disclosures Act 2000 – PDA</i> (Loi sur la protection des divulgations)
Afrique du Sud	« Public Protector – PP » et « Auditor General – AG » (L'ombudsman et le vérificateur général)	<i>Protected Disclosures Act 2000 – PDA</i> (Loi sur la protection des divulgations)
États-Unis	« Office of Special Counsel – OSC » et « Merit System Protection Board – MSPB » (Bureau du conseil spécial et Conseil de protection du système de mérite)	<i>Whistleblower Protection Act, 1989 (WPA)</i> (Loi sur la protection des dénonciateurs)
Corée	« Korean Independent Commission Against Corruption – KICAC » La commission coréenne indépendante de lutte contre la corruption	<i>Anti-Corruption Act, 2000 (ACA)</i> (Loi anticorruption)
Israël	State Comptroller's Office – SCO et Office of the Ombudsman – OTO (Bureau du contrôleur de l'État et Bureau de l'ombudsman)	<i>State Comptroller Law (SCL)</i> (Loi sur le contrôleur de l'État)

<sup>2</sup> Se rapporte au système, schéma ou mécanisme établi pour recevoir et traiter le rapport de dénonciation et/ou protéger les dénonciateurs contre les mesures de représailles au travail. Dans la présente, se rapporte aux régimes.

<sup>3</sup> Se rapporte à une entité responsable de la réception ou du traitement des divulgations et/ou de la protection des dénonciateurs contre les mesures de représailles au travail. Dans la présente, se rapporte aux entités.

Les éléments de comparaison sont divisés en deux catégories :

**Efficacité**

1. Législation : Objectif et message clairs
2. Entité indépendante : rôle et mandat précis
3. Catégorisation adéquate des actes fautifs : Intérêt public par rapport aux questions liées au personnel
4. Protection adéquate contre les mesures de représailles : Portée et efficacité
5. Enquêtes approfondies : Capacités d'action préventive et de réaction
6. Capacité d'exécution : Portée des mécanismes
7. Mesures correctives : Pertinence et clarté

**Équité**

1. Champ de compétence : Protection et champs d'application égaux
2. Normes cohérentes : Équité et principes de justice naturelle
3. Accessibilité : Seuil des modalités d'application et des conditions préalables
4. Encouragement aux divulgations : Confidentialité, anonymat, et récompense
5. Responsabilisation : Appel et révision



---

# Efficacité

## 1. LÉGISLATION : OBJECTIF ET MESSAGE CLAIRS

Chacun des sept pays possède un organe législatif chargé de traiter les « divulgations d'intérêt public ». <sup>4</sup> Après avoir mené une brève enquête dans plus d'une douzaine de pays, nous avons conclu que ces sept pays avaient les régimes de divulgation les mieux réglementés et les mieux établis. Leurs lois et entités respectives sont en vigueur depuis au moins deux ans. En outre, plusieurs autres organisations connues œuvrant dans la lutte contre la corruption ou la protection des dénonciateurs ont mis en évidence ces pays dans leurs études. D'autres pays, tels que le Japon et la France, se sont dotés de mécanismes législatifs pour protéger les dénonciateurs contre les mesures de représailles. <sup>5</sup> Cependant, dans ces cas, la protection se limitait à quelques dispositions dans les lois pénales plus générales et il n'existe pas de lois précises traitant exclusivement des divulgations d'actes fautifs d'intérêt public. Enfin, en enquêtant sur les autres régimes de divulgation, nous n'avons pas relevé d'administration dotée d'un système fondé sur une politique comme le Canada.

Le message véhiculé par un article de loi ne se cantonne pas à ses dispositions écrites explicites. Lorsqu'on examine l'objectif d'une loi, c'est la structure du régime et le choix du langage prescrit qui sont importants. Après avoir comparé les objectifs de politique véhiculés par les sept lois régissant les divulgations, on a conclu qu'on exprimait trois différents messages. L'un des messages souligne l'importance et la nature de la divulgation proprement dite; un autre met l'accent sur le dénonciateur; et le dernier vise l'élimination des actes fautifs. <sup>6</sup>

- ▶ Accent mis sur la divulgation : Le régime législatif des quatre pays du Commonwealth souligne, de façon générale, l'importance de la divulgation et la nécessité d'éliminer le stigmatisme négatif du dénonciateur perçu comme « un délateur ». La législation de ces quatre administrations comporte souvent des modalités et des conditions d'application plus contraignantes pour la protection d'une divulgation. En outre, ces administrations définissent la protection contre les mesures de représailles en fonction de l'admissibilité de la divulgation proprement dite à la protection en vertu de la loi, pour laquelle il faut satisfaire à diverses conditions préalables ou modalités d'application. Par exemple:
  - La loi du R.-U. (*Public Interest Disclosure Act – PIDA*) définit le dénonciateur comme étant un témoin plutôt qu'un plaignant afin de diriger l'attention sur l'importance de la divulgation au lieu du stigmatisme d'être perçu comme «quelqu'un qui lance un cri

---

<sup>4</sup> Renvoie à un rapport de dénonciation ou aux révélations d'actes fautifs. Dans la présente, se rapporte aux révélations ou à la divulgation d'actes fautifs.

<sup>5</sup> Se rapporte à toute forme de riposte contre un dénonciateur à l'origine d'une divulgation. Comprend les mesures visant le personnel, notamment une mutation, un déploiement, une rétrogradation, etc.

<sup>6</sup> Se rapporte à tout acte fautif, illégal, irrégulier ou frauduleux qui peut faire l'objet d'une divulgation.

d’alarme ». La *PIDA* comporte également de nombreuses modalités d’application pour la protection de la divulgation.

- En Australie, la loi (*Public Service Act - PSA*) englobe toutes les facettes de l’emploi dans la fonction publique, certaines dispositions précises rattachées aux révélations étant incluses dans un sous-document, le code de conduite de la fonction publique – *PSCC*). Dans ces deux documents, on se concentre sur les principes généraux d’intégrité et de conduite dans la fonction publique. Sur les sept administrations, l’Australie est le seul pays n’ayant pas de loi nationale particulière visant le traitement des divulgations. Cependant, il faut noter qu’il existe dans ce pays plusieurs lois régionales bien établies sur les divulgations, qui soulignent aussi l’importance de la divulgation proprement dite, sous forme de modalités d’application et de conditions préalables
  - En Nouvelle-Zélande et en Afrique du Sud, l’appellation proprement dite de leur loi respective (*Protected Disclosures Act – PDA*) sous-entend que la divulgation a été effectuée conformément aux dispositions des lois et qu’elle sera, par conséquent, protégée.
  - En Afrique du Sud, le préambule de la *PDA* va même jusqu’à préciser que la *Loi* vise à faciliter les dénonciations afin d’éliminer les actes répréhensibles dans la fonction publique. En outre, la politique sud-africaine met l’accent sur la nécessité de combattre le stigmate culturel des « dénonciateurs » perçus comme des « impimpis », terme qui caractérisait autrefois les informateurs de l’ère de l’apartheid qui trahissaient leurs camarades.<sup>7</sup>
- Accent mis sur le dénonciateur : En insistant sur l’importance du dénonciateur, le message de la loi sous-entend que toute divulgation, quelle que soit sa nature ou la procédure, sera acceptée. En outre, c’est le dénonciateur qui est protégé – non pas la dénonciation.
- Les États-Unis mettent l’accent sur le dénonciateur car la *Whistleblower Protection Act – WPA*, prévoit de solides protections contre les mesures de représailles, ainsi que des dispositions strictes de confidentialité. En outre, il y a moins de conditions préalables pour faire une révélation aux États-Unis. De plus, en facilitant la dénonciation, le régime américain concorde avec l’idéologie du système américain « fondé sur la liberté d’expression ». <sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Lala Camerer, « Protecting whistleblowers in South Africa: The Protected Disclosures Act, no 26 of 2000 », *Anti-Corruption Strategies*, Institute for Security Studies, Occasional Paper no 47-2001, p. 1. <http://www.iss.co.za/Pubs/Papers/47/Paper47.html>.

<sup>8</sup> Sheryl Groenweg, *Trois régimes de protection des dénonciateurs : Analyse comparative des lois relatives à la dénonciation en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni*, Direction de la recherche. (Commission de la fonction publique du Canada, Ottawa, 2001), p. 19.

---

► Accent mis sur les actes fautifs :

- En Corée et en Israël, la *Loi* met l'accent sur les actes fautifs en se concentrant sur l'éradication de la corruption dans son ensemble. En règle générale, la loi de ces pays ne comporte pas de modalités d'application ou de conditions préalables strictes pour bénéficier d'une protection. En outre, on n'encourage ni n'exige la divulgation interne. En Corée, en vertu de l'*Anti-Corruption Act (ACA)*, la divulgation ne représente que l'un des différents mécanismes du régime pour cibler les actes fautifs. En Israël, la *State Controller Law (SCL)* englobe les mécanismes de divulgation, tout en servant de loi-cadre pour cibler la corruption en général; cela est le plus manifeste dans la structure de l'entité responsable.

On procédera à une analyse comparative des lois détaillées de chaque pays en fonction des éléments ci-dessous.

## 2. ENTITÉ INDÉPENDANTE : RÔLE ET MANDAT PRÉCIS

Les sept entités en question sont indépendantes en elles-mêmes. En général, des organismes ou des personnes sont nommés par le gouvernement, le parlement ou le dirigeant de l'entité dont ils relèvent et à qui ils doivent rendre compte. Néanmoins, il existe des différences importantes entre la nature des entités du Commonwealth et celles des États-Unis, de la Corée et d'Israël. Avant tout, les entités du Commonwealth sont des organismes préexistants ou des personnes ayant assumé des rôles conformément à leur loi habilitante et à qui on a attribué des responsabilités supplémentaires en vertu de la loi sur les divulgations. En comparaison, les lois des pays hors Commonwealth établissent l'entité proprement dite, ou leur mandat principal, nommément le traitement des divulgations et la protection contre les mesures de représailles.

- Entités préexistantes du Commonwealth : En général, les responsabilités des entités du Commonwealth ne se limitent pas au traitement des divulgations et à la protection contre les mesures de représailles. Il s'agit d'organismes qui existent déjà, tels que le protecteur du citoyen, le vérificateur général ou le chef de la fonction publique. Par conséquent, les fonctions de ces entités peuvent consister à surveiller les pratiques de la fonction publique en général, à recevoir les plaintes d'autre nature ou à vérifier les systèmes gouvernementaux.
  - L'OCSC du Royaume-Uni, au même titre que le PSC et le MPC d'Australie, est chargé de traiter les divulgations. Cependant, ils ont une fonction de surveillance plus vaste à l'égard de l'emploi dans la fonction publique en général, y compris le contrôle de la tenue en bonne et due forme des concours.
  - En Nouvelle-Zélande et en Afrique du Sud, leur *PDA* respective permet à plusieurs entités préexistantes, de recevoir et de traiter les divulgations. Ces entités possèdent également des fonctions préétablies, dont celle de vérificateur général.

- ▶ Entités spécialisées hors Commonwealth : Malgré certaines différences, les entités des États-Unis, de Corée et d’Israël sont très semblables du fait que leur fonction principale consiste à traiter les divulgations. Ce ne sont pas simplement des organismes de surveillance préexistants qui ont vu leurs responsabilités s’accroître pour faire suite à l’adoption d’une loi complémentaire sur les divulgations.
  - Aux États-Unis, l’OSC et le MPSB assument la double fonction d’engager des poursuites et de rendre des décisions et sont spécialisés dans le traitement des divulgations et la protection des personnes contre les mesures de représailles. Cependant, ils s’occupent également des « questions liées au personnel »,<sup>9</sup> en particulier la protection contre les mesures de représailles.
  - La KICAC de Corée s’occupe principalement des divulgations, mais dans le cadre du mandat plus vaste de la lutte contre la corruption en général. En outre, le mandat de la KICAC englobe toutes les facettes du régime de divulgation, de la sensibilisation à l’élaboration des politiques en passant par le traitement des cas précis de divulgation ou de représailles. Enfin, cette composition structurelle est bénéfique pour l’exécution rigoureuse de la loi et des politiques visant les divulgations.
  - Le rôle de l’ombudsman d’Israël est distinct, car il travaille sous les auspices du State Comptroller’s Office. Alors que l’ombudsman est exclusivement chargé de recevoir et de traiter les divulgations, le contrôleur s’occupe des vérifications des systèmes gouvernementaux, fondées en partie sur les données découlant des divulgations reçues par l’ombudsman. Ce système est également bénéfique car il permet au contrôleur d’effectuer des enquêtes préventives et de formuler des recommandations, comme nous le verrons dans la section « Enquêtes approfondies ».

Parmi les autres distinctions importantes entre les entités du Commonwealth et celles hors Commonwealth, citons le fait que les premières ne sont pas, en général, les premières instances à recevoir les divulgations car les divulgations à l’interne sont soit obligatoires, soit encouragées. Les entités hors Commonwealth sont, en règle générale, les premières entités à recevoir les divulgations. Cette distinction sera approfondie dans la section « Accessibilité ».

### 3. CATÉGORISATION ADÉQUATE DES ACTES FAUTIFS : INTÉRÊT PUBLIC PAR RAPPORT AUX QUESTIONS LIÉES AU PERSONNEL

Les actes fautifs visés par les divulgations d’intérêt public renvoient, en général, à des actes susceptibles d’entraver, de nuire ou de causer directement ou indirectement un préjudice au public, dans l’organisme public ou privé où elles sont commises. Par conséquent, signaler ces actes fautifs servira invariablement l’intérêt public. Il existe un nombre incalculable d’actes que

---

<sup>9</sup> Se rapporte aux sujets définis, en général, comme étant des griefs ou des questions liées au personnel, tels que le harcèlement ou la discrimination.

---

l'on peut qualifier d'actes fautifs. Cependant, après avoir examiné les nombreuses définitions d'actes fautifs dans la législation de chaque pays, nous avons pu les diviser en quatre grandes catégories :

- ▶ Principalement des actes fautifs et des questions d'intérêt public : Ces types d'acte fautif font généralement l'objet des régimes de divulgation d'intérêt public, en raison de la vaste portée de leur incidence possible débordant du cadre de l'employé ou de l'emploi visé.
  - En Nouvelle-Zélande et en Afrique du Sud, la *Loi* et les entités pertinentes traitent uniquement les cas répondant à la définition habituelle d'actes fautifs d'intérêt public comparables aux cas visés par la politique du Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP). Les lois ou les politiques de leurs entités respectives ne couvrent pas les questions liées au personnel; toutefois, leurs rapports ne révélaient pas si l'entité avait reçu de telles demandes d'enquête.
  - Dans les deux cas, rien n'indique que la définition claire des actes fautifs garantit une plus grande efficacité dans la mesure où il s'agit de régimes de divulgation relativement nouveaux et qu'il y a eu très peu de cas signalés.
- ▶ Principalement des questions liées à l'emploi ou au personnel : Cette catégorie d'activité est, en général, le sujet de plaintes en matière de ressources humaines ou de griefs, en raison de la portée limitée de leur incidence sur l'employé ou son emploi.
  - En Australie, la caractérisation des actes fautifs est surtout fondée sur des principes dans la mesure où elle renvoie à l'intégrité et à la conduite générale appropriée des fonctionnaires. De plus, le PSCC est davantage axé sur les questions liées au personnel même s'il englobe, en principe, les actes fautifs graves dans ses définitions générales.
  - D'un côté, il est bénéfique qu'un organe uniforme et un cadre juridique couvrent un vaste éventail d'actes fautifs étant donné que les définitions sont fondées sur des principes. Cependant, d'un autre côté, cette approche peut se traduire par une absence de spécialisation et d'attention à l'égard des actes fautifs graves. Ainsi, à titre d'exemple, la plupart des actes fautifs signalés l'année dernière en Australie concernaient principalement des questions liées au personnel.<sup>10</sup>
- ▶ Actes fautifs et questions liées au personnel ou à l'emploi : Certains régimes de divulgation ont un mandat plus vaste, visant tous les types de plaintes de la fonction publique, allant des actes fautifs aux questions liées au personnel.
  - Aux États-Unis et au Royaume-Uni., la législation couvre les actes fautifs et les questions liées au personnel. Aux États-Unis, la *Loi* définit certains actes fautifs qui peuvent être divulgués et associe les mesures de représailles à des questions liées au personnel. Au

---

<sup>10</sup> Australie, Public Service Commissioner's Annual Report 2001-2002, p. 128.

Royaume-Uni, un code de conduite rattaché au *Public Interest Disclosure Act (PIDA)* traite les questions liées au personnel, y compris les mesures de représailles.

- Dans les deux régimes, les questions de divulgation ne sont pas simplement regroupées avec les questions liées au personnel; il existe un seul système obligatoire pour les fonctionnaires, chargé de régler toutes ces plaintes. Par conséquent, les États-Unis et le R.-U. se sont dotés de mécanismes spécialisés pour traiter les cas de divulgation ou les questions liées au personnel, mais l'avantage réside dans le fait que, dans les deux cas, l'employé visé peut trouver sous le même toit les mécanismes de redressement.
  - Cependant, il existe une distinction importante dans la catégorisation des actes fautifs au Royaume-Uni par rapport aux États-Unis. La *PIDA* du R.-U., qui régit précisément les actes fautifs, les divulgations et la protection contre les mesures de représailles pour les secteurs public et privé, comporte également un code de conduite qui précise les obligations générales et définit ce qui constitue une conduite inappropriée pour les fonctionnaires. Dans ce Code, les fonctionnaires sont explicitement tenus de « faire preuve de loyauté à l'égard des administrations qu'ils servent ». <sup>11</sup> Par conséquent, une infraction au Code, y compris les actes de « déloyauté », peut être considérée comme un acte fautif. Ce scénario peut constituer un conflit d'intérêts grave dans le cas d'un fonctionnaire qui révèle que son propre employeur a commis des actes fautifs. Même si l'OCSC du Royaume-Uni. n'a pas signalé de cas de conflit d'intérêts de cette nature, la perception d'un conflit d'intérêts est une question grave qui doit être examinée en tenant compte de la façon selon laquelle les dénonciateurs sont prêts à mettre en jeu leurs propres intérêts en passant à l'acte.
- **Corruption en général** : Certains régimes définissent les actes fautifs en termes généraux de corruption, regroupant ainsi toutes les formes d'actes fautifs, des actes inappropriés aux actes illicites.
- Dans leur législation respective, la Corée et Israël définissent les actes fautifs comme des « actes de corruption ». Les deux pays ont enregistré un nombre de cas beaucoup plus élevé que les autres régimes, à l'exception des États-Unis. Bien que le système de divulgation de Corée soit relativement nouveau, on a déjà signalé plus de 100 cas, <sup>12</sup> tandis qu'Israël a signalé une moyenne de 6 000 à 7 000 cas par an, au cours des dix dernières années. <sup>13</sup> On peut vraisemblablement attribuer le nombre élevé de cas au fait que la législation de ces pays donne une large définition des actes fautifs considérés comme des « actes de corruption ». Cependant, en dépit d'une description plus vaste que la plupart des régimes, les actes de corruption dénoncés en Corée et en Israël sont

---

<sup>11</sup> Royaume-Uni, Civil Service Code 1999, Section 2; [www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/cscode.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/cscode.htm).

<sup>12</sup> Corée, Korean Independent Commission Against Corruption, Annual Report 2002, p. 131.

<sup>13</sup> Israël, The Ombudsman, Annual Report 28 (2000-2001), Graphique 8: Multi-Year Comparison of Number of Complaints Received by the Ombudsman, 1991-2001.

---

semblables à ceux définis dans la catégorie habituelle des actes fautifs, tels que l'abus de pouvoir, le gaspillage des fonds publics, les irrégularités dans les appels d'offre, etc.

En Israël, la distinction réside dans le fait que la corruption doit avoir touché directement le dénonciateur; s'il est membre du gouvernement (Knesset), il peut alors dénoncer un « acte de corruption » qui a touché un tiers.

#### 4. PROTECTION ADÉQUATE CONTRE LES MESURES DE REPRÉSAILLES : PORTÉE ET EFFICACITÉ

L'efficacité d'un régime de divulgation dépend en grande partie de la capacité de la législation ou de l'entité responsable à protéger les dénonciateurs potentiels contre les mesures de représailles. Afin que les personnes se sentent en sécurité de dénoncer des actes fautifs impliquant les autorités gouvernementales ou leur propre employeur, elles doivent avoir l'assurance qu'elles ne feront pas l'objet de mesures de représailles. De surcroît, si les mesures de représailles ne sont pas interdites ni sanctionnées, l'objectif d'un régime de divulgation perdra sa légitimité. La protection contre les mesures de représailles peut prendre la forme d'interdictions législatives, de sanctions sévères ou de vastes pouvoirs de réparation. Certains régimes choisiront d'avoir recours à des procédures sur mesure pour les cas de représailles, allant des interdictions aux sanctions, tandis que d'autres confieront les cas de représailles au système judiciaire ordinaire.

##### ► Protection explicite et/ou interdictions contre les mesures de représailles :

- Aux États-Unis, la WPA comporte des dispositions explicites qui interdisent aux employeurs de prendre des mesures de représailles contre les dénonciateurs. Les États-Unis sont la seule administration qui intègre ce message symbolique d'interdiction. En outre, la *Loi* autorise explicitement l'entité responsable à prendre des mesures correctives, disciplinaires et compensatoires, ou même à entamer une poursuite afin de corriger ou de sanctionner les actes de représailles. De plus, l'OSC dispose de procédures et mécanismes précis pour traiter les cas de représailles. Le point fort de l'approche américaine au chapitre des mesures antireprésailles repose sur la double fonction de l'OSC et du MPSB d'engager des poursuites et de rendre des décisions. Cette combinaison est le fondement d'une méthode claire et rigoureuse pour confirmer et appliquer la protection contre les mesures de représailles, en plus des autres aspects de la *WPA*.
- La protection contre les mesures de représailles est une composante importante du régime de divulgation coréen dans la mesure où les politiques du KICAC et la *ACA* prévoient des procédures, des recours et des sanctions explicites spécialement conçus pour traiter les cas de représailles. De surcroît, l'approche coréenne est distincte dans la mesure où la KICAC procède à des enquêtes sur les cas de représailles au sein même du système, et permet aux personnes de signaler les allégations légitimes de représailles sans être

elles-mêmes les dénonciatrices. De la même façon, le système coréen est le seul à offrir une protection contre les mesures de représailles aux personnes qui collaborent aux enquêtes et aux témoins d'actes fautifs.

- Bien que la *PIDA* du R.-U. ne proscrive pas précisément les mesures de représailles, la *Loi* prévoit un droit de protection. En outre, elle comporte une disposition exigeant explicitement que les ministères veillent à la prévention de mesures de représailles. Cependant, en dépit de ce message symbolique, l'OCSC ne prévoit apparemment pas de procédures ni de lignes directrices précises pour traiter les mesures de représailles. Par ailleurs, étant donné que l'OCSC est essentiellement un organisme d'appel pour les décisions internes, les cas de représailles sont, en général, traités à l'interne, par le ministère en question.

► Mécanismes préexistants ou alternatifs pour les cas de représailles :

- Lorsqu'une révélation est faite conformément aux modalités d'application et aux conditions préalables du PSCC et de la *PSA* d'Australie, les dénonciateurs sont automatiquement protégés contre les mesures de représailles. Cependant, l'application de cette protection se fait de manière semblable à celle prévue au Royaume-Uni par voie de décisions internes des ministères. Cette approche interne n'envoie pas un message très rassurant aux dénonciateurs potentiels. Enfin, dans cette situation, une personne doit faire sa révélation à son propre employeur ou ministère, dans lequel des actes fautifs ont probablement été commis, puis compter sur la magnanimité des autorités afin de la protéger contre les mesures de représailles pour avoir fait cette révélation. Même si certaines autorités assument leur responsabilité à ce chapitre, dans la réalité, d'autres ne le feront pas, de sorte que la perception de protection est faible aux yeux d'un dénonciateur potentiel.
- En Nouvelle-Zélande, les personnes peuvent obtenir des mesures de réparation pour toute forme de représailles par la procédure de règlement des griefs personnels. La *PDA* ne prévoit qu'un droit pour une victime de représailles à entamer une procédure de règlement d'un grief. Étant donné qu'il s'agit d'un régime tout nouveau, l'efficacité et le succès de cette approche ne sont pas clairs et aucun cas n'a encore été signalé. Cependant, la perception d'efficacité est sujette à caution étant donné que la protection contre les mesures de représailles fait partie intégrante du régime de divulgation, mais ces cas sont traités au moyen d'un mécanisme de poursuite distinct. Sachant que la Nouvelle-Zélande ne dispose pas d'une entité distincte consacrée exclusivement au traitement des divulgations et des cas de représailles mais que ce rôle est joué par un organe préétabli, dont l'ombudsman ou le solliciteur général, il n'est pas surprenant que ce régime ait choisi d'avoir recours à la procédure de règlement des griefs pour traiter les cas de représailles au lieu d'établir un processus distinct.
- L'Afrique du Sud a opté pour la même solution, qui consiste à confier le règlement des cas de représailles à un mécanisme préexistant, nommément les tribunaux compétents.



---

Alors que la *PDA* prévoit diverses sanctions disciplinaires pour les mesures de représailles, l'exécution et l'impartition de ces mesures sont tributaires du fait que la personne intentera ou non une poursuite en justice. On ne peut pas pour l'instant juger des résultats dans la mesure où il y a eu très peu de cas de représailles déposés devant les tribunaux. De plus, aucun cas n'a effectivement appliqué la *PDA* et ne visait pas le secteur public.

► Autres :

- En Israël, la *SCL* permet à l'ombudsman d'émettre des mesures disciplinaires ou correctives, telles qu'une mutation ou une réintégration, pour réparation d'un cas de représailles. Cependant, au-delà de ces quelques mesures, le sujet n'est pas traité par une politique ou des procédures d'intervention en cas de représailles. On en ignore la raison mais cela pourrait refléter la priorité accordée par Israël à la législation pour éliminer la corruption, au lieu de traiter les préoccupations personnelles du dénonciateur.

## 5. ENQUÊTES APPROFONDIES : CAPACITÉS D'ACTION PRÉVENTIVE ET DE RÉACTION

Pour qu'un régime de divulgation puisse mener ses activités de manière approfondie, les dénonciateurs doivent pouvoir s'adresser à une entité totalement neutre ayant la capacité d'enquêter sur les divulgations ou les cas de représailles sans subir d'influence extérieure. Toutes les constatations, recommandations ou décisions concernant l'existence d'actes fautifs ou d'un acte de représailles doivent s'appuyer sur une enquête complète et objective. Par conséquent, la capacité d'enquêter d'une entité chargée de traiter les divulgations représente l'un des éléments clés pour s'assurer de l'efficacité et de l'équité d'un régime de divulgation. Certaines entités ont le pouvoir de procéder de leur propre chef à des enquêtes sur les actes fautifs ou les cas de représailles, tandis que d'autres peuvent seulement procéder à des enquêtes en réaction aux divulgations qu'elles reçoivent. Ces deux pouvoirs d'enquête peuvent être fondés sur des lois particulières visant les divulgations, ou selon leur loi habilitante particulière, tel un ombudsman ou un solliciteur général. En outre, certaines entités n'ont qu'un rôle de supervision sur les enquêtes internes.

► Capacités préventives :

- En Corée, la KICAC peut formuler des recommandations sur la façon dont les ministères doivent améliorer leurs mesures pour combattre la corruption. Bien que la *ACA* ne précise pas explicitement que la KICAC a le pouvoir d'enquêter à titre préventif, la disposition précise que l'entité peut, « au besoin » formuler des recommandations dans ce sens,<sup>14</sup> sous-entendant ainsi une capacité d'action préventive de son propre chef. Néanmoins, même si les enquêtes de son propre chef ne sont pas explicitement autorisées, la KICAC

---

<sup>14</sup> Corée, *Anti-Corruption Act* 2001, article 20.

dispose clairement de suffisamment de pouvoir pour grandement influencer la façon dont les ministères traitent les cas liés à la corruption.

- En Israël, l’ombudsman peut seulement enquêter à titre réactif, mais ses constatations influencent directement la décision du contrôleur de l’État de procéder à une vérification comptable et à une enquête sur les ministères et les systèmes. Par conséquent, de par sa structure et ses fonctions, l’entité responsable en Israël permet les enquêtes de son propre chef. Cette approche présente de grands avantages: des données sont compilées à partir des enquêtes sur les divulgations et l’évaluation des ministères ou des systèmes s’effectue à un plus vaste niveau, en se fondant sur l’information relevée dans chaque cas individuel.
- En Australie, le PSC et le MPC ont des mandats plus vastes en ce qui concerne l’emploi dans la fonction publique en général. Par conséquent, alors que ces entités ont la capacité d’enquêter à titre réactif pour faire suite à des divulgations, elles peuvent également examiner et évaluer les pratiques de gestion et d’emploi en général.
- Capacités de réaction :
  - En Afrique du Sud et en Nouvelle-Zélande, les entités responsables ont la capacité d’enquêter en réaction à une divulgation, selon leurs lois habilitantes préexistantes respectives. Cependant, étant donné qu’aucune entité n’a signalé d’activité de cette nature, l’efficacité de ce processus n’est pas encore clairement démontrée.
  - Au Royaume-Uni, l’OCSC étant avant tout un organisme d’appel chargé de se prononcer sur les décisions internes, la plupart des enquêtes sont menées à l’interne par le ministère lui-même. Cependant, si l’OCSC doit se prononcer sur un appel, il n’est pas habilité à mener l’enquête.
- Rôle limité à la supervision :
  - Aux États-Unis, l’OSC peut uniquement enquêter sur les questions liées au personnel, y compris les cas de représailles. Cependant, dans les cas de divulgation, l’OSC n’est pas autorisé à mener l’enquête proprement dite, mais on peut demander au dirigeant du ministère visé d’effectuer une enquête interne. Cette approche porte gravement atteinte à la perception de neutralité et de sérieux d’une enquête et peut nuire à la protection efficace contre les mesures de représailles.

Ces distinctions peuvent même varier davantage, selon l’étendue des pouvoirs d’exécution de chaque entité responsable de son enquête.

## 6. CAPACITÉ D’EXÉCUTION : PORTÉE DES MÉCANISMES

La capacité d’un régime d’appliquer les politiques et les dispositions de la loi sur les divulgations dépend de deux types de mécanismes d’exécution :

- (i) *Mise à exécution des résultats d’enquête* : Lorsqu’une entité n’est pas en mesure de s’assurer la collaboration d’autrui et l’observation de la loi pour mener son enquête, il sera alors

---

difficile de faire la lumière sur le cas. Par conséquent, on peut, en partie, évaluer la capacité d'exécution de l'entité en déterminant si elle a ou non les pouvoirs nécessaires, tels que la capacité des citations à comparaître.

- ▶ Outils d'enquête et d'exécution habituels : Plusieurs entités détiennent des pouvoirs d'enquête précis qui leur permettent d'atteindre les objectifs de leur enquête. Ces pouvoirs sont semblables à ceux dont disposent les organismes chargés d'engager des poursuites, dont la capacité d'assignation à témoigner, etc. Par exemple,
  - Au R.-U. et en Corée, les entités responsables possèdent les pouvoirs d'enquêter habituels tels que la capacité d'entendre les témoins et d'exiger la production de documents. En outre, au Royaume-Uni, l'OCSC est habilité à déterminer ses propres procédures d'enquête.
  - En Nouvelle-Zélande et en Afrique du Sud, le pouvoir d'enquête est fondé sur le mandat et la fonction préexistants de l'entité et dépend de sa loi habilitante.
  - Aux États-Unis, pour les questions liées au personnel, y compris les mesures de représailles, l'OSC a le pouvoir d'enquête, y compris d'émettre une citation à comparaître, d'ordonner la production de documents et de contraindre les employés à témoigner sous serment ou à répondre aux questions.<sup>15</sup>
- ▶ Vaste mandat pour enquêter, appliquer la Loi : Dans certains cas, les pouvoirs en matière d'enquête et d'exécution ne sont pas explicitement cités dans la Loi ou les politiques de l'entité. Toutefois, cela ne signifie pas nécessairement que l'entité n'est pas habilitée à mener des enquêtes exécutoires ou effectives. Par exemple,
  - En Australie, la législation et les politiques du PSC ou MPC ne font état d'aucun pouvoir d'exécution particulier pour enquêter. Cependant, tel qu'il a été mentionné précédemment, les entités disposent d'un mandat plus vaste permettant de procéder à des enquêtes et d'examiner la gestion et l'emploi en général.
- ▶ Capacité illimitée d'enquêter, appliquer la Loi : Alors que la plupart des entités mènent leurs enquêtes en se fondant sur les principes de la confrontation, en permettant à toutes les parties de répondre alors que l'entité joue un rôle neutre, ce n'est pas toujours le cas.
  - Le rôle d'enquêteur de l'ombudsman d'Israël est particulier car il mène ouvertement des enquêtes inquisitoires. En outre, ses enquêtes ne sont pas assujetties aux règles habituelles de présentation de la preuve.
- ▶ Néanmoins, quels que soient les écarts entre les pouvoirs d'exécution en matière d'enquête des régimes, la plupart des entités responsables ont signalé n'avoir eu aucune difficulté à s'assurer la collaboration et l'observation de la loi pour leurs enquêtes.

---

<sup>15</sup> États-Unis, *Whistleblower Protection Act* 1989, article 1212.

- (ii) Mise en œuvre des décisions et des recommandations : Sans cette capacité, les directives correctives d'une entité seraient inutiles. Bien qu'au départ, les ordonnances semblent plus efficaces que les recommandations, ces dernières ont souvent un poids considérable si elles peuvent être exécutées. La plupart des sept entités formulent des recommandations au lieu d'émettre des ordonnances exécutoires réelles. Cependant, il existe des différences dans l'efficacité de la mise en œuvre de ces recommandations.
- ▶ Conformité à la Loi : Certains régimes prévoient une prescription dans la *Loi* que les ministères ou d'autres organismes sont tenus de se conformer aux dispositions de la *Loi* et aux procédures de l'entité.
    - Au Royaume-Uni, en Afrique du Sud, en Corée et en Israël, une exigence de la *Loi* visant la conformité envoie un solide message incitant à son respect. En principe, cette approche peut sembler avant tout symbolique. Cependant, chaque administration ayant adopté cette méthode a indiqué avoir éprouvé peu de difficulté à faire observer la loi.
    - De surcroît, le préambule de la *PDA* d'Afrique du Sud et la *ACA* de Corée comportent deux obligations positives importantes : (1) les personnes qui ont connaissance d'actes fautifs sont tenues de divulguer l'information et (2) les employeurs doivent assurer la protection contre les mesures de représailles.
  - ▶ Observation par publication : La plupart des entités sont tenues de publier leurs activités et leurs résultats annuels dans un rapport qu'elles doivent présenter à leurs gouvernements ou dirigeants respectifs. Ce mécanisme vise apparemment à encourager l'observation, car le fait qu'un ministère ne collabore pas et ne prenne pas de mesures correctives à l'égard d'actes fautifs sera rendu public et pourra entraîner une sanction disciplinaire par la haute direction. Par exemple,
    - En Israël, les politiques de l'ombudsman mettent en évidence la publication comme moyen efficace de convaincre les ministères de se plier aux directives de l'entité.<sup>16</sup>
    - En Australie, le PSC et le MPC ne peuvent que formuler des recommandations. Cependant, si les ministères ne s'y conforment pas, ils peuvent le signaler au ministre visé, au premier ministre et au Parlement. En dernier lieu, la mise en œuvre est laissée à la discrétion des ministères eux-mêmes.
  - ▶ Observation interne : Lorsque la divulgation interne est la norme, le respect de la *Loi* et de toute mesure de réparation dépendra des décideurs internes.
    - En Nouvelle-Zélande, ce sont les ministères eux-mêmes qui sont chargés de la mise en œuvre des procédures et recommandations, étant donné que les entités jouent un rôle secondaire dans la réception des divulgations.

---

<sup>16</sup> Israël, « Spotlight on Israël: The State Comptroller & Ombudsman »;  
<http://www.mfa.gov.il/mfa>.

- 
- ▶ Observation sur requête : Le mécanisme d'exécution utilisé en dernier recours est d'inscrire dans la *Loi* l'obligation pour les entités de se conformer à une directive et d'entamer des poursuites contre toute infraction à une directive.
    - Outre une exigence de la *Loi* visant l'observation, le régime des États-Unis comprend également d'autres mécanismes d'exécution précis. Principalement, de par la nature de l'OSC et du MPSB – soit engager des poursuites et rendre des décisions – le MPSB peut assurer l'exécution des mesures correctives ou des sanctions de l'OSC, au besoin, par un procès. Malgré ces pouvoirs, l'OSC a indiqué qu'il a rarement besoin d'imposer des mesures correctives ou des sanctions disciplinaires par jugement par l'entremise du MPSB.<sup>17</sup>

Enfin, l'exécution comporte deux autres aspects importants : (1) la possibilité de mesures correctives ou de sanctions claires et adaptés, qui seront analysés dans la partie suivante, et (2) l'application uniforme de principes d'équité et de justice, qui seront examinés dans une section ultérieure intitulée « *Normes cohérentes* ».

## 7. MESURES CORRECTIVES : PERTINENCE ET CLARTÉ

En général, les mesures correctives et sanctions prévus pour les actes fautifs ou les mesures de représailles ne sont pas explicitement définis dans les lois visant les divulgations. Tout au plus, certaines administrations mentionnent qu'une « mesure disciplinaire ou corrective » peut sanctionner les actes fautifs, ou qu'une « réintégration ou mutation » peut remédier aux mesures de représailles. En bref, l'entité chargée de redresser la situation dispose d'un pouvoir discrétionnaire important à ce chapitre. Enfin, dans quelques administrations, les cas de représailles ne peuvent être résolus que par les voies préexistantes, telles que la procédure de règlement des griefs ou les tribunaux administratifs compétents.

- ▶ Lignes directrices précises à l'égard des sanctions ou mesures correctives prévues:
  - En Australie, le PSCC et la *PSA* prévoient six genres précis de sanctions pour les actes fautifs commis, tels que le renvoi, la réaffectation et le blâme. Cependant, tel qu'il a été mentionné précédemment, l'exécution de ces sanctions relève des décisions internes des ministères.
  - Aux États-Unis, l'OSC ou le MSPB peuvent ordonner une mesure corrective ou une sanction disciplinaire, fondée sur une analyse des « facteurs contributifs ». Les États-Unis sont le seul régime qui prévoit une norme législative pour les mesures correctives offertes. La *Loi* « définit avec précision le degré de preuve exigé pour justifier une

---

<sup>17</sup> États-Unis, Office of Special Counsel Annual Report 2002, p. 7.

mesure corrective ». <sup>18</sup> Le fardeau de la preuve minimal consiste à établir que la divulgation proprement dite constituait un « facteur contributif » à l'acte de représailles.

- ▶ Sanctions ou recours largement discrétionnaires pour les actes fautifs ou les mesures de représailles :
  - Tant en Corée qu'en Israël, les sanctions pour les actes fautifs ne figurent dans aucune disposition de la *Loi* sur les divulgations. Cette omission lance un message conflictuel quant aux mesures de lutte anticorruption prises par les régimes respectifs. Cependant, les lois des deux pays prévoient certaines mesures correctives, telles que la réintégration ou les mutations, pour les cas de représailles. Il importe également de noter qu'en Israël, la *SCL* ne limite l'éventail des mesures correctives offerts à l'ombudsman, qu'aux mesures de redressement ou aux droits que peut accorder un tribunal ordinaire.
- ▶ Sanctions ou recours prévus en dehors du schème de divulgation :
  - Au Royaume-Uni, les cas de représailles sont confiés aux tribunaux du travail ordinaires. Une personne doit déposer sa plainte auprès de l'organisme pour obtenir réparation, selon les pertes subies. En outre, l'OCSC ne possède qu'un pouvoir de recommandation à l'égard des sanctions pour les actes fautifs commis. Cependant, l'OCSC a signalé que lorsqu'il a formulé des recommandations aux ministères, elles ont été, en général, acceptées. <sup>19</sup>
  - En Nouvelle-Zélande, une personne victime de représailles qui désire obtenir réparation doit passer par la procédure de règlement des griefs personnels. La *PDA* autorise, dans certains cas, un droit de poursuite pour les victimes de représailles. Cependant, la *Loi* n'indique pas les sanctions précises prévues pour les actes fautifs commis. En outre, l'exécution de toute mesure disciplinaire dépendra des politiques de l'une des nombreuses entités responsables des divulgations d'actes fautifs commis en vertu de la *PDA*.
  - En Afrique du Sud, les mesures de redressement en cas de représailles sont laissées à la discrétion du tribunal administratif pertinent, en particulier le tribunal du travail. Ici également, les sanctions pour les actes fautifs commis ne figurent pas dans la législation.

---

<sup>18</sup> Bruce D. Fong, « Whistleblower Protection and the Office of Special Counsel: The Development of Reprisals Law in the 1980s », 40 Am. U.L.Rev.1015, pp. 1061-1062.

<sup>19</sup> Royaume-Uni, Civil Service Commissioners' Annual Report 2001-2002, p. 12.

---

## Équité

### 1. CHAMP DE COMPÉTENCE : PROTECTION ET CHAMPS D'APPLICATION ÉGAUX

Le champ d'application est une composante importante de l'évaluation de la portée de la protection offerte par tout régime de divulgation. Il peut être divisé en deux grandes catégories : (1) quel individu peut être protégé contre les mesures de représailles après avoir fait une révélation; (2) le lieu où les actes fautifs doivent être commis pour faire l'objet d'une divulgation. La portée de la protection assurée par la législation sur les divulgations dans le secteur public ou privé est primordiale si l'on veut offrir un recours équitable aux personnes entrant dans les deux catégories.

- ▶ Protection et champ d'application pour le secteur public :
  - En Australie et aux États-Unis, la loi sur les divulgations protège les employés de la fonction publique qui font des révélations admissibles, et couvre les actes fautifs commis uniquement dans le secteur public.
- ▶ Protection et champ d'application des secteurs public et privé :
  - Au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et en Afrique du Sud, la législation protège toutes les révélations admissibles faites par un dénonciateur du secteur public ou privé, et couvre les actes fautifs commis dans le secteur public ou privé. En général, une autorité législative qui offre une protection et un champ d'application uniformes dans les secteurs public et privé sera perçue comme étant plus juste et équitable que les lois qui prévoient des règles différentes selon les secteurs. Cependant, il importe de noter qu'au Royaume-Uni, le pouvoir de la *PIDA* sur la fonction publique est intégré au code de conduite qui régit précisément les obligations et la protection des employés du secteur public.
- ▶ Protection ouverte et champ d'application du secteur public :
  - En Corée et en Israël, les employés du secteur public ou privé peuvent faire des révélations et être admissibles à la protection en vertu de leurs lois respectives. Cependant, le champ d'application des deux régimes se limite aux actes fautifs commis dans le secteur public.

Les éléments précis d'un régime de divulgation imposeront d'autres restrictions sur la portée de la protection et le champ d'application dans le secteur public ou privé. Par exemple, même lorsque les actes fautifs commis dans le secteur public sont couverts par une loi sur la divulgation, la *Loi* ne visera pas nécessairement tous les organismes publics; par exemple, les services du renseignement seront souvent exclus. Les autres exceptions seront examinées dans les prochaines sections.

## 2. NORMES COHÉRENTES : ÉQUITÉ ET PRINCIPES DE JUSTICE NATURELLE

En général, les lois visant la divulgation ne comportent pas de normes détaillées ou de principes de justice naturelle que les entités ou les ministères doivent observer. Cependant, certains régimes comportent des normes à appliquer lors de l'enquête de l'entité responsable.

- ▶ Normes explicites et/ou application des principes de justice naturelle :
  - Le PSCC et la *PSA* d'Australie comportent des normes et lignes directrices explicites. Ils établissent également des directives sur les normes à suivre par les ministères pour les procédures internes lors de la tenue des activités visant les divulgations ou les mesures de représailles. En outre, bon nombre de politiques du régime australien soulignent l'importance des principes de justice naturelle et de l'équité. Le PSC et le MPC énoncent les critères standard utilisés pour déterminer l'existence d'un acte fautif et son incidence sur le ministère dans lequel il a été commis. D'une manière générale, le régime australien est l'un des meilleurs exemples de régime qui comprend des normes et lignes directrices pour assurer la tenue uniforme et équitable des procédures.
  - En Nouvelle-Zélande, la *PDA* prévoit des normes explicites à suivre par les ministères lors de la tenue des procédures ou enquêtes internes.<sup>20</sup> Ces lignes directrices standard comprennent l'obligation de se conformer aux principes de justice naturelle.
- ▶ Pas de norme stricte ni d'application des principes de justice naturelle :
  - Au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Afrique du Sud et en Corée, il n'existe pas de dispositions législatives ni de politiques explicites exigeant que les entités établissent des normes de procédures pour les activités et les enquêtes, ou se conforment aux principes de justice naturelle. En outre, ces quatre entités ne procèdent pas, en général, à l'enquête préliminaire sur les divulgations. Aussi, les procédures internes varieront vraisemblablement d'un ministère à l'autre.
- ▶ Normes et/ou principes de justice naturelle non applicables :
  - En Israël, la *SCL* stipule que l'ombudsman n'est pas tenu de suivre les règles de présentation de la preuve et la procédure étant donné que les enquêtes menées sont inquisitoires. Si cette approche permet la tenue d'enquêtes efficaces et approfondies, le principe d'équité pour la personne ou l'organisme visé risque d'être bafoué.

## 3. ACCESSIBILITÉ : SEUIL DES MODALITÉS D'APPLICATION ET DES CONDITIONS PRÉALABLES

Les caractéristiques les plus significatives de tout régime de divulgation sont les prescriptions en matière de protection en vertu de la loi pertinente. Ces critères établissent le seuil des

---

<sup>20</sup> Nouvelle-Zélande, *Protected Disclosures Act*, article 11.



---

conditions préalables et modalités d'application à remplir par le dénonciateur et/ou la dénonciation.

- (i) *Modalités d'application* : Cette catégorie détermine qui doit recevoir la divulgation pour que la protection en vertu de la *Loi* soit accordée. En général, plus les procédures de divulgation exigent la divulgation interne, plus il est difficile pour le dénonciateur de bénéficier d'une protection contre les mesures de représailles, dans la mesure où il fait la révélation à son propre employeur qui peut être impliqué dans l'affaire.
- ▶ Divulgation interne exigée ou encouragée : En général, les régimes du Commonwealth exigent ou mettent l'accent sur la divulgation interne en tout premier lieu, avec très peu d'exceptions strictes. Habituellement, plus le dénonciateur s'éloigne du cadre de son emploi pour faire une révélation, plus les modalités d'application deviennent complexes. Dans la plupart des régimes du Commonwealth, le dénonciateur ne doit divulguer un acte fautif directement à l'entité qu'en dernier recours, après avoir tenté toutes les procédures internes, ou l'entité doit être convaincue qu'une divulgation interne ne serait pas appropriée.
    - Malgré les exigences strictes en matière de divulgation interne, les *Lois* visant les divulgations du Royaume-Uni et d'Afrique du Sud sont les seules à offrir une protection dans le cas de révélations publiques, même si elles sont faites aux médias. Cependant, ces « divulgations générales » ne sont pas protégées dans tous les cas; elles sont en revanche assorties d'un ensemble de conditions préalables qui doivent être remplies par le dénonciateur.
    - En Australie, si la divulgation interne n'est pas prescrite dans la *Loi*, elle est toutefois encouragée et va de soi dans les politiques s'y rapportant. Enfin, pour décider si une divulgation doit être acceptée ou non, le PSC ou le MPC déterminent s'il est possible ou préférable de faire la divulgation à l'interne.
  - ▶ La divulgation externe est la norme : Dans certains régimes, l'entité elle-même est le principal organisme chargé du traitement des divulgations.
    - Aux États-Unis, la protection contre les mesures de représailles est, en général, accordée une fois qu'une personne a fait une révélation. Par conséquent, en l'absence de modalité d'application précise pour la protection, toute révélation publique sera admissible, même si elle est faite aux médias. Certains cas de divulgation publique ou aux médias ont bénéficié de la protection prévue par la *WPA*. Néanmoins, aucune disposition ni politique ne fait état des conditions à remplir à cet effet pour ce type de divulgation.
    - En Corée, la protection s'applique à toutes les révélations faites à la KICAC, et il n'existe aucune exigence pour la divulgation interne.
    - En Israël, la *SCL* ne précise pas les modalités d'application pour bénéficier de la protection. En général, toute révélation faite à l'ombudsman sera acceptée dans la mesure où les conditions préalables sont remplies.

- ▶ Par ailleurs, il existe une différence frappante en ce qui a trait au nombre de cas traités dans les régimes du Commonwealth par rapport aux États-Unis, à la Corée et à Israël où la divulgation directe à l'entité constitue la norme. Les entités du Commonwealth font état d'un faible nombre de cas de divulgation par année, en comparaison des centaines ou milliers de cas reçus aux États-Unis, en Corée et en Israël. Cet écart peut être attribuable à divers facteurs, notamment selon que le régime met l'accent sur la divulgation à des sources externes ou internes. Par exemple, l'OSC des États-Unis est beaucoup plus ancien que les entités du Commonwealth; les entités de Corée et d'Israël s'occupent des cas de « corruption en général » et non pas de catégories d'actes fautifs précis, et toutes reçoivent un nombre plus élevé de cas que les régimes du Commonwealth. Parmi les autres facteurs à l'origine de cette différence, citons le fait que la plupart des cas des pays du Commonwealth sont réglés à l'interne et les divulgations atteignent rarement l'entité, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, en Corée et en Israël où presque toutes les révélations sont adressées directement à l'entité.

(ii) *Conditions préalables* : les révélations faites à l'interne sont, en général, assujetties à peu de conditions préalables, voire aucune. En revanche, dans le cas des divulgations externes à l'entité, au public ou aux médias, les conditions à remplir sont, en général, plus rigoureuses. La logique de cette approche consiste à assurer l'intégrité du régime de divulgation en encourageant les divulgations légitimes et en décourageant les fausses allégations. Cependant, le fait d'accroître les conditions préalables minimales pour les divulgations externes a pour effet de promouvoir les divulgations internes.

- ▶ Conditions préalables de niveau peu élevé à moyen pour la protection :
  - Au Royaume-Uni où, à peu d'exceptions près, les modalités d'application sont assez complexes pour les divulgations internes, les conditions préalables sont minimales, les seules conditions préalables étant que la révélation soit faite de bonne foi et que le dénonciateur ait de « bonnes raisons de croire » en la véracité de la dénonciation.
  - Le régime australien ne prévoit aucune condition préalable stricte pour qu'une divulgation soit examinée en vertu du PSCC ou de la *PSA*.
  - La *PDA* de Nouvelle-Zélande impose des conditions préalables qui ne sont toutefois pas rigoureuses. La divulgation doit viser un acte fautif commis sur le lieu de travail du dénonciateur, et ce dernier doit avoir de bonnes raisons de croire que l'information est vraie ou probablement vraie. En outre, le dénonciateur doit déposer la plainte parce qu'il désire la tenue d'une enquête, et il souhaite que sa divulgation soit protégée. Dans le fond, la dernière exigence vise à décourager les plaintes frivoles.
  - Aux États-Unis, le régime n'impose aucune condition préalable pour divulguer un acte fautif. En général, la *WPA* accepte toutes les divulgations. Tel qu'il a été mentionné précédemment, cette approche est enracinée dans la culture américaine fondée sur la liberté d'expression.

- 
- En Corée, les conditions de fond pour faire une révélation sous protection sont minimales. Alors que la *ACA* comporte une exigence précise de bonne foi, le rapport annuel de la KICAC laisse entendre qu'on présume la bonne foi par le fait qu'une personne ait choisi de révéler un acte fautif commis.<sup>21</sup>

► Conditions préalables de niveau plus élevé pour la protection :

- En vertu de la *PDA* d'Afrique du Sud, en règle générale, toute divulgation, même interne, doit être fondée sur de sérieuses présomptions et démontrer ou tendre à démontrer qu'un acte fautif a réellement ou vraisemblablement été commis. Selon la personne qui recevra la divulgation, cependant, il faut également que la révélation soit faite de bonne foi, et même satisfaire à des exigences complexes si le fait est divulgué directement au public ou aux médias.
- En Afrique du Sud, on peut faire une révélation sous la catégorie « générale » si l'une des conditions suivantes est remplie : (1) le dénonciateur croit qu'il pourrait faire l'objet de représailles s'il faisait une révélation à l'interne; (2) il n'existe pas d'entité prescrite pour traiter les actes fautifs en cause et le dénonciateur croit que la preuve sera détruite; (3) le dénonciateur a déjà fait à peu près la même révélation à son employeur, ou à l'entité prescrite, et aucune mesure n'a été prise dans un délai raisonnable; (4) l'acte fautif est exceptionnellement grave. En outre, afin d'assurer la protection de cette divulgation de nature « générale » en vertu de la *PDA* d'Afrique du Sud, le dénonciateur doit (1) avoir fait la révélation de bonne foi; (2) avoir de bonnes raisons de croire que l'information est dans l'ensemble véridique; (3) ne pas rechercher de gain personnel, à l'exclusion de toute récompense légale. Les conditions à remplir pour faire une révélation de nature « générale » et la preuve de fond exigée du dénonciateur sont tellement rigoureuses qu'elles servent à décourager les personnes à divulguer leurs allégations au public, sauf si toutes les conditions sont effectivement réunies.
- À première vue, la *SCL* d'Israël ne donne aucune indication de conditions préalables strictes. Cependant, elle comporte une condition importante qu'on ne peut passer sous silence. Toute révélation faite à l'ombudsman doit viser un acte fautif qui a une incidence directe sur le dénonciateur, sauf s'il est député du parlement israélien (Knesset). Le fait qu'une personne doive être directement touchée par l'acte fautif commis crée une exigence de lien personnel pour bénéficier de la protection en vertu de la *Loi*.

#### 4. ENCOURAGEMENT AUX DIVULGATIONS : CONFIDENTIALITÉ, ANONYMAT ET RÉCOMPENSE

On peut employer deux techniques générales pour encourager les gens à dénoncer les actes fautifs commis : (1) faire comprendre au public qu'il peut faire confiance au système pour traiter

---

<sup>21</sup> Corée, Rapport annuel de la KICAC, p. 129.

ses préoccupations avec efficacité, en toute confidentialité et avec intégrité ou (2) décerner des récompenses à ceux qui font des révélations. Par ailleurs, la mesure dans laquelle le régime protège les personnes contre les représailles aura un impact significatif. Parmi les autres facteurs importants pour encourager les divulgations, citons le niveau d'accessibilité du système. L'importance de ces autres facteurs propices a été examinée dans les sections précédentes.

- ▶ Dispositions et politiques destinées à instaurer la confiance et à assurer la protection : La protection de la confidentialité et l'acceptation des plaintes déposées sous couvert de l'anonymat favorisent la confiance dans le régime de divulgation.
  - La confidentialité n'est pas explicitement protégée dans la *PIDA* du R.-U. Cependant, l'OCSC vise à protéger, dans la mesure du possible, la confidentialité du dénonciateur. Néanmoins, étant donné que la divulgation interne est le principal moyen de communiquer l'information, la confidentialité du dénonciateur est menacée et l'anonymat semble quasiment impossible.
  - En Australie, la divulgation de renseignements confidentiels est considérée comme une forme d'acte fautif en vertu du PSCC. Cela envoie un message clair de protection et de confiance aux dénonciateurs potentiels. On n'indique pas si des révélations sous couvert de l'anonymat sont acceptées.
  - La *PDA* de Nouvelle-Zélande comporte des dispositions explicites visant la protection de la confidentialité. Ces dispositions stipulent qu'il faut le consentement explicite pour révéler l'identité du dénonciateur, et seulement lorsque cela est essentiel pour prévenir des dangers graves pour la santé et la sécurité publiques ou pour l'environnement, ou pour observer les principes de justice naturelle. En outre, si l'identité du dénonciateur risque d'être compromise par une demande de renseignements en vertu de *Lois d'accès à l'information*, cette demande peut être rejetée. Cependant, la *PDA* ne précise pas si les plaintes déposées sous couvert de l'anonymat sont acceptées.
  - En Afrique du Sud, la confidentialité et l'anonymat ne semblent pas représenter une priorité importante. La confidentialité n'est pas protégée dans la *PDA*, mais la politique du Public Protector est d'assurer, au besoin et dans la mesure du possible, la confidentialité de l'identité du dénonciateur. De plus, la *Loi* et les politiques connexes ne font pas état des plaintes déposées sous couvert de l'anonymat.
  - La protection de la confidentialité est explicitement incluse dans les dispositions de la *WPA* américaine. La divulgation de renseignements confidentiels n'est autorisée qu'en cas de danger imminent ou d'actes illégaux. En dehors de ces exceptions, un bris de confidentialité sera signalée au conseiller national de la sécurité et traité en conséquence. Cependant, les politiques de l'OSC indiquent explicitement qu'il n'y a pas d'obligation d'accepter d'examiner les révélations faites sous couvert de l'anonymat.
  - La *ACA* de Corée offre d'importantes protections en regard de la confidentialité. En outre, la KICAC peut faire enquête sur une divulgation de renseignements confidentiels

---

et prendre des mesures disciplinaires à cet effet comme pour les autres types d'actes fautifs. Cependant, l'acceptation des plaintes déposées sous couvert de l'anonymat n'est pas prise en compte.

- La confidentialité n'est pas abordée dans la *SCL* d'Israël, ni dans les politiques connexes. En outre, une personne doit décliner son identité lorsqu'elle communique un renseignement; par conséquent, les divulgations sous couvert de l'anonymat ne semblent pas être acceptées.

► Système de récompenses :

- Seule la Corée a un système de récompenses particulier rattaché à son régime de divulgation. Lorsque la divulgation d'un renseignement permet d'économiser des fonds publics, on peut alors décerner une récompense équivalant à un pourcentage donné du montant. Les récompenses sont remises après examen du cas par un comité de révision. En outre, la KICAC peut nommer des personnes ayant fait des révélations pour recevoir un prix national en reconnaissance de leur intégrité et de leur équité dans la fonction publique.
- Cependant, il importe de noter que les États-Unis ont un texte de loi distinct, intitulé le *Federal False Claims Act*, qui permet aux citoyens d'entamer une poursuite au civil au nom du gouvernement, souvent appelé *Qui Tam*. Bien que distinct du régime de divulgation, ce mécanisme permet à un simple citoyen qui a eu connaissance d'une fraude contre le gouvernement d'intenter une poursuite au nom de l'État pour recevoir, s'il gagne la cause, un pourcentage des fonds récupérés.<sup>22</sup>

## 5. RESPONSABILISATION : APPEL ET RÉVISION

Pour qu'un régime de divulgation puisse fonctionner équitablement, les entités doivent rendre des comptes. Par conséquent, un recours légal doit être offert au dénonciateur ou à celui à qui est reproché un acte fautif présumés, sous forme d'appel ou de révision, pour contester la décision rendue par l'entité.

► Options permettant de contester en vertu du régime de divulgation :

- Aux États-Unis, on peut interjeter appel des décisions de l'entité responsable auprès de « l'organisme décisionnel » qui s'y rattache. On peut également en appeler des décisions de cet « organisme décisionnel » devant les tribunaux. La double fonction particulière de l'entité américaine est avantageuse car elle offre un système spécialisé autonome pour traiter les questions de divulgation, du rapport initial à l'enquête et aux appels, en passant

---

<sup>22</sup> Estelle Feldman, « Protection of Whistleblowers », School of Law, Trinity College, University of Dublin, présentée à la 9<sup>e</sup> Conférence internationale annuelle sur la lutte contre la corruption, p. 7 de 12, [http://www.transparency.org/iacc/9th\\_iacc/papers/day3/ws7/d3ws7\\_efeldman.html](http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day3/ws7/d3ws7_efeldman.html).

par les recours. Cependant, même si ce système est autonome, il est assujéti aux principes et règles de droit élémentaires étant donné que l'on peut en appeler des décisions de l'organisme d'arbitrage devant les tribunaux. Durant ses nombreuses années d'existence, le régime américain de divulgation a vu de nombreux cas passer par le processus interne au sein du système autonome, et passer en appel devant les tribunaux.

- ▶ Options permettant de contester en dehors du régime de divulgation :
  - En Australie, une personne peut demander la révision judiciaire d'une décision du PSC ou du MPC sur une question de droit.
  - Tel qu'il a été discuté dans les sections précédentes, en Afrique du Sud, on peut obtenir un recours pour des mesures de représailles en passant par les voies juridiques habituelles. Par conséquent, tout appel ou révision judiciaire est tributaire du jugement des tribunaux.
  - En Corée, les cas impliquant de « hauts fonctionnaires » font l'objet d'une poursuite devant les tribunaux et, par conséquent, tout appel ou révision judiciaire passera également par cette voie. Cependant, il n'existe pas de dispositions explicites ni de politiques permettant d'interjeter appel ou de demander une révision judiciaire des décisions rendues par la KICAC qui visent des personnes qui ne sont pas de « hauts fonctionnaires ».
  - En Israël, les décisions de l'ombudsman ne peuvent explicitement faire l'objet d'une révision judiciaire ou d'un appel devant les tribunaux. Cependant, le dirigeant du ministère visé par la décision de l'ombudsman peut demander à ce dernier de réexaminer sa propre décision. Les commissaires de la fonction publique et le procureur général peuvent présenter la même demande. Cependant, la responsabilisation de ce mécanisme est sujette à caution dans la mesure où la révision judiciaire est effectuée par l'organisme qui a rendu la décision finale.
- ▶ Pas de possibilité de contestation :
  - Au Royaume-Uni, les décisions de l'OCSC ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'un appel ou d'une révision judiciaire par les tribunaux. C'est la seule administration qui n'offre aucune forme de contestation. Cependant, on peut expliquer le choix de cette approche par le fait que l'OCSC est avant tout un organe d'appel chargé d'examiner les décisions internes des ministères.
  - En Nouvelle-Zélande, il n'y a pas d'indication claire voulant que les décisions de l'entité puissent être interjetées en appel ou faire l'objet d'une révision judiciaire.

---

## Deuxième partie – Analyse approfondie

On trouvera dans cette partie une analyse approfondie des sept régimes de divulgation. En premier lieu, on y examine la fonction particulière de chaque facette du régime de divulgation, ainsi que la disposition législative ou la politique qui s’y rapporte. En second lieu, on analyse chaque facette selon son importance et des résultats statistiques pertinents obtenus.

Aux fins de l’analyse, le régime de divulgation a été divisé comme suit :

1. Législation
2. Entité
3. Champ d’application
4. Actes fautifs
5. Critères de protection
6. Procédures de divulgation
7. Pouvoir d’enquête
8. Mécanismes d’exécution
9. Protection contre les mesures de représailles
10. Confidentialité et anonymat
11. Mesures correctives et récompenses
12. Processus pour décourager les fausses allégations et encourager la divulgation
13. Appel et révision judiciaire

## ROYAUME-UNI

### **Législation**

#### Fonction

La *Public Interest Disclosure Act (PIDA)* du Royaume-Uni est axée sur la protection et la facilitation des divulgations dans le secteur public ou privé. La *PIDA* vise à protéger les dénonciateurs contre les mesures de représailles lorsque la divulgation satisfait aux critères de protection prescrits par la *Loi*. Le *Civil Service Code* connexe vise exclusivement les employés du secteur public et a un mandat plus vaste que la *PIDA*. Le Code comporte deux éléments importants. En premier lieu, il permet aux fonctionnaires d'interjeter appel des décisions internes concernant les divulgations faites en vertu de la *PIDA*. En second lieu, il contient également les principes généraux de conduite et de responsabilisation ainsi que les obligations et le devoir de loyauté de tous les fonctionnaires.

#### Analyse

Au Royaume-Uni, la structure législative est particulière dans la mesure où la *PIDA* est une loi-cadre couvrant les divulgations et la protection contre les représailles pour les employés du secteur public ou privé, alors que le Code procure des mécanismes plus précis aux employés du secteur public. Le Code décrit non seulement la procédure d'appel auprès de l'OCSC, mais énonce également l'ensemble des obligations rigoureuses des fonctionnaires, y compris le devoir de loyauté envers l'employeur.

Comme l'indique son appellation, la *PIDA* est clairement axée sur la divulgation, plutôt que sur le dénonciateur et sur les modalités d'application complètes pour qu'une divulgation soit admissible à la protection en vertu de la *Loi*. De surcroît, la *PIDA* qualifie le dénonciateur de « témoin » plutôt que de « plaignant », ce qui sert à détourner le stigmate du « délateur », et à montrer l'importance de servir l'intérêt public en signalant les actes fautifs commis.<sup>23</sup>

### **Entité**

#### Fonction

L'Office of Civil Service Commissioners (OCSC) est l'entité responsable du traitement des divulgations au Royaume-Uni. Les commissaires sont nommés par la Couronne, sous prérogative royale. Ce ne sont pas des fonctionnaires, mais des personnes complètement indépendantes du gouvernement qui rendent compte annuellement à la Reine. Les fonctions de l'OCSC sont décrites dans deux documents clés : le *Civil Service Code* et la *Public Interest Disclosures Act*. Les commissaires peuvent entendre les appels des décisions internes touchant le

---

<sup>23</sup> Public Concern at Work – Whistleblowing: The New Perspective; [http://www.pcaw.co.uk/policy\\_pub/new/perspective.html](http://www.pcaw.co.uk/policy_pub/new/perspective.html).



---

Code et la *PIDA*. Parmi les autres fonctions de l'OCSC, citons la supervision générale du système de mérite dans le recrutement et les concours de la fonction publique.

### Analyse

L'aspect le plus important de l'OCSC réside dans le fait qu'il n'est pas le principal organisme chargé de recevoir et de traiter les divulgations dans la mesure où le régime de divulgation du Royaume-Uni est centré sur la divulgation interne; ce point sera analysé dans les parties ultérieures du présent document.

## **Champ d'application**

### Fonction

La *PIDA* vise les actes fautifs commis dans les secteurs public et privé, et protège les divulgations faites par des employés des deux secteurs. En revanche, le Code traite uniquement des actes fautifs et des divulgations touchant le secteur public.

### Analyse

La double protection offerte par la *PIDA* forme une composante importante du régime de divulgation du Royaume-Uni. En couvrant les deux champs d'application, la *PIDA* envoie un message important selon lequel tous les employés ont droit à une protection contre les mesures de représailles.

## **Actes fautifs**

### Fonction

La *PIDA* comporte une énumération des actes fautifs, qui figurent dans les descriptions générales de la conduite appropriée du Code. Les actes fautifs en vertu de la *PIDA* comprennent les activités criminelles, les infractions aux obligations juridiques, le déni de justice, les menaces graves pour la santé, la sécurité ou l'environnement, ou la dissimulation de tout renseignement relatif à ces actes. De la même façon, le Code indique que les fonctionnaires ne doivent en aucun cas commettre d'actes illégaux, d'irrégularités, d'infractions aux conventions constitutionnelles ou aux codes professionnels, ou d'actes incompatibles de quelque manière que ce soit avec le Code.

### Analyse

Les catégories d'actes fautifs énoncés dans la *PIDA* sont, en général, semblables à celles que l'on trouve habituellement dans les régimes de divulgation des autres administrations, y compris celles du Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP). Dans le cas des actes fautifs découlant d'une infraction au Code, l'obligation pour les fonctionnaires « d'être loyal envers

l'administration pour laquelle ils travaillent »<sup>24</sup> peut poser un problème dans la mesure où les actes déloyaux seront considérés comme une forme de faute. Ce scénario dissuaderait les fonctionnaires de faire des révélations. En outre, bien que les commissaires soient responsables des questions rattachées au système de mérite, ils ne sont pas responsables des questions liées au personnel, telles que le harcèlement ou le renvoi. Ainsi, en 2001-2002, lorsque l'OCSC a reçu six plaintes relatives à des questions de personnel, il n'a pu les examiner car elles sortaient du cadre de son mandat.<sup>25</sup>

## **Critères de protection**

### Fonction

La *PIDA* du Royaume-Uni prévoit des modalités d'application et des conditions préalables pour faire une révélation sous protection. Comme conditions préalables, le dénonciateur doit faire sa révélation de bonne foi et avoir de bonnes raisons de croire que les faits signalés sont véridiques. Afin de bénéficier d'une protection contre les mesures de représailles ou de déposer une plainte devant l'OCSC, le dénonciateur doit d'abord se conformer à des modalités d'application rigoureuses de divulgation interne selon les mécanismes prescrits par son employeur. Plus précisément, le dénonciateur ne peut faire de révélations auprès de l'OCSC qu'après avoir tenté tous les autres recours internes, et lorsqu'il estime que la réponse de son employeur n'est pas raisonnable. Le processus de divulgation est approfondi dans la section sur les procédures.

### Analyse

Sur le plan des conditions préalables, la norme à suivre par le dénonciateur est, en général, semblable à celle des autres administrations. Cependant, les modalités d'application sont beaucoup plus exigeantes que pour la plupart des autres régimes de divulgation. Si un dénonciateur potentiel désire interjeter appel auprès de l'OCSC, il doit présenter sa correspondance à son employeur afin de prouver qu'il a eu recours aux mécanismes internes prescrits et que ceux-ci n'ont pas permis de régler le problème.

Des modalités d'application internes rigoureuses peuvent imposer un fardeau inutile sur les dénonciateurs potentiels et les dissuader de passer à l'acte. Cependant, l'OCSC a signalé qu'il n'existe actuellement pas de mécanisme central de suivi et, donc, peu de données sur l'expérience des employeurs en matière de divulgations. Il est donc difficile d'évaluer la réalité de cette prémisse; cependant, compte tenu du nombre relativement faible d'appels déposés auprès de l'OCSC, il permet de conclure que telle est la réalité. Néanmoins, selon l'organisation Public Concern at Work, 1 200 plaintes auraient été déposées au cours des trois premières années ayant suivi l'entrée en vigueur de la *PIDA*, dont 400 cas devant un tribunal du travail et pour

---

<sup>24</sup> Royaume-Uni, Civil Service Code of Conduct, article 2; <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/cscode.htm>.

<sup>25</sup> Royaume-Uni, Civil Service Commissioners' Annual Report 2001-2002, p. 37.

lesquels le dénonciateur a obtenu gain de cause.<sup>26</sup> Cependant, selon son rapport annuel de 2001-2002, une poignée de cas d'appel seulement visant des divulgations dans le secteur public ont été déposés auprès de l'OCSC au cours des dernières années.

## Procédures de divulgation

### Fonction

Le processus de divulgation prescrit par la *PIDA* se divise en quatre grandes catégories. Tout d'abord, les « divulgations internes » standard d'actes fautifs que les employés doivent avant tout signaler à leur employeur. En deuxième lieu, la *PIDA* prévoit des dispositions spéciales pour que les « divulgations réglementaires » soient faites aux personnes désignées. Ces divulgations touchent habituellement les autorités de réglementation, dont le chef de la santé et de la sécurité et l'autorité chargée des services financiers. En troisième lieu, les « divulgations plus générales » faites aux autorités, telles que la police, les médias ou les députés. Les divulgations de ce genre seront protégées si elles satisfont aux critères des autorités internes et des autorités de réglementation, et si le dénonciateur répond à l'une des conditions suivantes : (a) il a de bonnes raisons de croire qu'il serait pénalisé s'il divulguait le fait à l'interne ou auprès des autorités de réglementation désignées; ou (b) il n'existe pas d'autorités de réglementation désignées et il a de bonnes raisons de croire que la preuve serait vraisemblablement dissimulée ou détruite; (c) le fait a déjà été signalé à l'employeur ou aux autorités de réglementation désignées ou (d) le fait est de nature exceptionnellement grave. Enfin, certaines « divulgations de faits exceptionnellement graves » seront protégées si elles satisfont aux critères s'appliquant aux « divulgations faites aux autorités de réglementation » et ne sont pas faites aux fins de gain personnel. La vraisemblance et l'identité de la personne qui a reçu la divulgation seront également pris en compte.

### Analyse

Il existe une forte possibilité que des procédures de divulgation aussi complexes, y compris l'obligation de faire une divulgation interne en premier lieu, découragent les gens à faire des révélations. Cette prémisse est conjuguée au fait que la *PIDA* ne comporte pas d'obligation légale d'établir des normes ou des lignes directrices pour recevoir les divulgations. Cependant, il est remarquable que le Committee on Standards in Public Life ait endossé les principaux éléments qui devraient être mis en œuvre par les employeurs, y compris le respect de la confidentialité, la possibilité de signaler les préoccupations en dehors des voies hiérarchiques, l'accès à des avis indépendants, une indication de la manière de signaler les préoccupations en dehors de l'organisation, et les sanctions pour les fausses allégations avec malveillance.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Public Concern at Work – Whistleblowing Cases; [http://www.pcaw.co.uk/policy\\_pub/case\\_summaries.html](http://www.pcaw.co.uk/policy_pub/case_summaries.html).

<sup>27</sup> Royaume-Uni, «Explanatory notes on *PIDA*», Committee on Standards in Public Life – *PIDA*.

Néanmoins, ce ne sont que des suggestions que les employeurs ne sont pas tenus d'adopter en vertu de la *Loi*.

Compte tenu du manque d'éléments probants émanant des commissaires et de l'absence d'un mécanisme centralisé de suivi, il est difficile d'évaluer les résultats pratiques du régime de divulgation interne du Royaume-Uni. Cet état de fait découle de divers facteurs, notamment : (a) il y a peu de divulgations internes car les employés n'ont pas confiance en leur système, ou (b) il y a des divulgations faites à l'interne mais peu de cas vont jusqu'au stade des appels car les cas sont réglés à l'interne, ou (c) il y a des divulgations faites à l'interne mais peu de cas vont jusqu'au stade des appels car les cas sont réglés à ce niveau. Bien qu'il soit difficile d'en déterminer la véritable raison, il est évident que ces questions sont importantes pour déterminer quelles sont les procédures de divulgation les plus efficaces.

## **Pouvoir d'enquête**

### Fonction

La responsabilité première d'enquêter sur la divulgation d'actes fautifs incombe à tout employeur qui reçoit les renseignements initiaux. Cependant, si le fait signalé ne parvient pas au stade de l'appel auprès de l'OCSC, les commissaires ont le pouvoir d'enquêter. En outre, selon le Civil Service Order in Council de 1995, les commissaires peuvent régir leurs propres procédures d'audition et de jugement des appels en vertu du Code, y compris exiger que des renseignements soient fournis au cours d'une enquête.<sup>28</sup>

### Analyse

Étant donné que le régime de divulgation du Royaume-Uni est fondé sur un système de divulgation interne, la plupart des enquêtes seront menées par l'employeur du dénonciateur. En outre, étant donné que les employeurs sont seulement encouragés à établir des procédures de réception des divulgations, il n'y aura pas nécessairement d'uniformité ou de normes dans les procédures d'enquête des différents employeurs. De surcroît, les pouvoirs d'enquêter de l'OCSC sont si vastes que les dispositions particulières peuvent également varier d'un cas à l'autre. Néanmoins, les mécanismes d'exécution permettent d'équilibrer le pouvoir discrétionnaire d'enquêter.

## **Mécanismes d'exécution**

### Fonction

Les mécanismes d'exécution du régime de divulgation du Royaume-Uni ne sont pas précisés dans la *PIDA*, ni normalisés pour chaque employeur qui reçoit une divulgation. Cependant, selon

---

<sup>28</sup> Royaume-Uni, Civil Service Order In Council 1995, paragraphe 4(5).

le site Web de l'OCSC, lorsqu'une divulgation est portée en appel devant l'OCSC, les ministères ont alors le devoir de collaborer à la tenue des enquêtes des commissaires.<sup>29</sup>

Lorsqu'une affaire est portée en appel devant les commissaires, ces derniers ont le pouvoir de décider, en se fondant sur les faits et sur leur enquête, de rejeter ou non l'appel. Selon le Civil Service Order In Council, l'OCSC peut formuler des recommandations aux ministères sur l'affaire portée en appel.<sup>30</sup>

### Analyse

En fin de compte, l'exécution de la *PIDA* dépendra sans nul doute des décisions internes de chaque employeur. Une fois de plus, en raison de l'absence de normalisation et de réglementation de ces procédures, il est difficile, voire impossible de décrypter comment et si les mesures correctives rattachées aux divulgations et aux mesures de représailles sont appliquées. Au niveau de l'appel, il ne semble pas y avoir beaucoup de problèmes concernant l'exécution par l'OCSC. Selon le rapport annuel des commissaires de 2001-2002, les « ministères impliqués ont collaboré à la tenue des enquêtes des commissaires et ont accepté leurs recommandations ».<sup>31</sup>

La sensibilisation semble constituer l'un des principaux problèmes d'exécution de la *Loi*, en particulier l'ignorance de la *PIDA* et des principes et répercussions du Code. Le rapport annuel de 2001-2002 poursuit en citant ces problèmes, y compris une tendance à considérer les dénonciateurs comme des « fauteurs de troubles ».<sup>32</sup> Ces questions sont directement liées à l'efficacité du régime de divulgation global. Sans nul doute, ces facteurs n'inciteront pas les gens à dénoncer les actes fautifs. Par conséquent, à la lumière de ces problèmes, l'OCSC a pris des mesures pour faire connaître le Code aux fonctionnaires, en particulier durant leur initiation. De plus, il est prudent de noter que l'OCSC a précisé, dans son rapport annuel de 2001-2002, qu'il serait nécessaire de procéder à une évaluation des procédures de divulgation dans les ministères pour déterminer exactement comment les commissaires remplissent leur rôle.<sup>33</sup>

Enfin, l'OCSC a seulement le pouvoir de formuler des recommandations; selon le rapport annuel de 2001-2002 de l'entité, les ministères qui ont été impliqués dans des cas d'appel « ont collaboré aux enquêtes des commissaires et ont accepté les recommandations [de ces derniers] ».<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Royaume-Uni, Civil Service Appeal Leaflet; <http://www.civilservicecommissioners.gov.uk/appeal/appeal3.htm>

<sup>30</sup> Royaume-Uni, Civil Service Order In Council 1995, alinéa 4(5)c).

<sup>31</sup> Royaume-Uni, Civil Service Commissioners' Annual Report 2001-2002 p. 12.

<sup>32</sup> Ibid. p. 12.

<sup>33</sup> Ibid. p. 12.

<sup>34</sup> Ibid. p. 12.

## **Protection contre les mesures de représailles**

### Fonction

La *PIDA* comporte une disposition visant la protection contre les mesures de représailles pour tous les employés qui font une divulgation admissible selon les modalités d'application de la *Loi*.<sup>35</sup> Hormis ce droit positif, une personne qui, après avoir fait une révélation, a été pénalisée ou congédiée peut obtenir réparation en déposant une plainte devant un tribunal du travail.

### Analyse

Le succès de la protection des dénonciateurs contre les mesures de représailles au Royaume-Uni dépend dans une large mesure des assurances internes des employeurs. Bien qu'il n'existe pas de sanctions réglementaires pour les employeurs qui commettent des actes de représailles, la *PIDA* comporte des dispositions prévoyant des indemnisations. Ces dispositions seront examinées de façon plus approfondie dans les sections ultérieures.

## **Confidentialité et anonymat**

### Fonction

La *PIDA* ne prévoit pas de protection explicite de la confidentialité. Bien que le Civil Service Order In Council exige que l'OCSC rende compte du nombre d'appels interjetés en vertu du Code, en fournissant un résumé de la nature des cas, les commissaires voient à ce que, dans la mesure du possible, la communication soit faite de manière à ne pas dévoiler l'identité des personnes visées.<sup>36</sup> Après avoir examiné le résumé des cas d'appel dans le rapport annuel 2001-2002, nous avons pu constater que l'objectif avait été atteint..

### Analyse

Étant donné que la divulgation interne est le mécanisme central pour faire des divulgations, il est difficile de saisir comment l'identité du dénonciateur sera tenue confidentielle pour l'employeur ou le ministère. Cependant, bien que les commissaires se réservent le droit de divulguer, au besoin, l'identité du ministère et du dénonciateur, en règle générale, ils ne le feront que si le ministère refuse d'accepter les recommandations de l'OCSC.

---

<sup>35</sup> Royaume-Uni, *Public Interest Disclosures Act*, article 2, 47B.

<sup>36</sup> Royaume-Uni, Civil Service Commissioners' Annual Report 2001-2002, p. 36.

## Mesures correctives et récompenses

### Fonction

Un tribunal du travail peut octroyer une indemnité fondée sur les pertes subies par un dénonciateur. En outre, lorsqu'un dénonciateur est injustement congédié, il peut faire une demande d'ordonnance provisoire pour conserver son poste.

### Analyse

Dans les cas d'indemnisation jugés par les tribunaux du travail en vertu de la *PIDA*, la somme la plus forte ayant été accordée s'est élevée à 805 000 livres et la plus faible à 1 000 livres, la somme moyenne s'établissant à 107 117 livres. En outre, au cours des trois premières années d'existence de la *PIDA*, sur les 12 000 plaintes visant des allégations de représailles déposées par des employés, les deux tiers ont été réglées ou retirées sans audience publique. Étant donné que ces plaintes concernaient vraisemblablement des employeurs des secteurs public et privé ayant reçu les divulgations internes en vertu de la *PIDA*, il est difficile de déterminer si ces affaires ont été réglées au moyen de procédures internes. Pour les cas qui ont atteint le stade de l'audition complète par un tribunal du travail, 54 p.100 des plaignants ont perdu, 23 p.100 ont obtenu gain de cause en vertu d'une autre loi du travail et 23 p.100 ont obtenu gain de cause en vertu de la *PIDA*.<sup>37</sup>

## Processus pour décourager les fausses allégations et encourager la divulgation

### Fonction

La *PIDA* n'impose pas de pénalités pour les fausses allégations ou les allégations malveillantes; cependant, le Committee on Standards in Public Life conseille aux employeurs d'adopter cette approche dans leurs procédures internes.<sup>38</sup>

### Analyse

Bien que les fausses allégations ne soient pas explicitement interdites dans le régime de divulgation du Royaume-Uni, le régime décourage implicitement les personnes d'en faire dans la mesure où, en général, elles doivent s'adresser en premier lieu à leur employeur.

---

<sup>37</sup> Royaume-Uni, « Whistleblowing Cases »; [http://www.pcaw.co.uk/policy\\_pub/case\\_summaries.html](http://www.pcaw.co.uk/policy_pub/case_summaries.html).

<sup>38</sup> Royaume-Uni, « Explanatory Notes on *PIDA* », Committee on Standards in Public Life – *PIDA*.

## **Appel et révision judiciaire**

### Fonction

Une fois qu'une divulgation du secteur public a été portée en appel devant l'OCSC en vertu du Code et de la *PIDA*, elle ne pourra plus faire l'objet d'un autre appel ou révision judiciaire.

### Analyse

Étant donné qu'il y a statistiquement plus de cas de demande d'indemnisation devant les tribunaux du travail qu'il n'y a de cas d'appel devant l'OCSC, les tribunaux semblent être l'option privilégiée par la plupart des dénonciateurs. Le fait que les décisions de l'OCSC ne puissent être portées en appel ou faire l'objet d'une révision judiciaire est probablement à l'origine de ce phénomène.



## AUSTRALIE

### **Législation**

#### Fonction

La *Public Service Act (PSA)* d'Australie constitue la première source législative de protection des divulgations et des dénonciateurs. Cependant, l'objectif de la loi est beaucoup plus vaste, couvrant pratiquement tous les aspects de l'emploi dans la fonction publique fédérale. Le *Public Service Code of Conduct (PSCC)* comporte des dispositions précises visant les divulgations, sous l'article 13 de la *PSA*, ainsi que dans les parties 5 et 6, visant respectivement les fonctions de l'entité responsable de la réception et du traitement des divulgations.

#### Analyse

Le régime australien de divulgation met l'accent sur les principes généraux de bonne conduite et d'intégrité des fonctionnaires. Ce point est mis en évidence par la manière dont le Code prescrit des attitudes et principes à suivre par les fonctionnaires au lieu d'interdire explicitement des actes fautifs précis. De plus, le fait que le Code soit intégré au mandat général de la *PSA* montre que la *Loi* ne met pas l'accent principalement sur la divulgation d'actes fautifs. L'analyse ci-après appuie la prémisse selon laquelle le système australien repose sur le respect des principes généraux d'intégrité au sein de la fonction publique.

### **Entité**

#### Fonction

Le *Public Service Commissioner (PSC)* et le *Merit Protection Commissioner (MPC)* d'Australie sont les entités habilitées à recevoir et à traiter les divulgations. Cependant, les rôles du PSC et du MPC ne se cantonnent pas au traitement des divulgations. Le PSC est chargé de la supervision générale, de l'examen et de l'évaluation des politiques et pratiques d'emploi de la fonction publique australienne. Organe autonome du PSC, le MPC est également responsable de l'examen des mesures du personnel.

#### Analyse

Le fait que le PSC et le MPC aient des obligations dépassant le cadre des divulgations est révélateur de l'accent mis par le régime australien de divulgation sur les principes plutôt que des interdictions en matière d'actes fautifs et de protection contre les représailles. En outre, alors que le PSC et le MSC peuvent recevoir les divulgations directement des dénonciateurs, la divulgation interne est fortement encouragée. L'importance de cette question sera analysée dans les sections ultérieures.

## **Champ d'application**

### Fonction

Le PSCC et la *PSA* s'appliquent à tous les employés de la fonction publique d'Australie, y compris les employés temporaires ou saisonniers.<sup>39</sup>

### Analyse

Le système australien a adopté une approche traditionnelle en matière de champ d'application dans la mesure où la *PSA* et le Code traitent spécifiquement du secteur public. Sur le plan structurel, ce choix est attribuable au fait que le mandat de la *PSA* touche uniquement la fonction publique australienne. L'avantage de cette approche réside dans le fait que toutes les questions liées à l'emploi dans la fonction publique sont régies par une seule loi, favorisant ainsi la cohérence et l'application uniforme des lois et règlements pertinents.

## **Actes fautifs**

### Fonction

La définition des actes fautifs dans le régime australien de divulgation englobe toute infraction au Code. Cependant, si une disposition contient plusieurs éléments, il ne sera pas nécessaire que l'employé ait enfreint tous les éléments pour être trouvé coupable d'infraction au Code.<sup>40</sup> Le Code de conduite comporte des dispositions concrètes auxquelles les fonctionnaires australiens doivent se plier, telles que (1) agir avec honnêteté et intégrité, soin et diligence, (2) se conformer aux directives légitimes et raisonnables, (3) faire bon usage des ressources du Commonwealth, (4) ne pas fournir d'information trompeuse et (5) ne pas faire un usage abusif de renseignements d'initiés ou de ses fonctions, son statut, ses pouvoirs.<sup>41</sup>

### Analyse

Les types d'actes fautifs du régime australien diffèrent considérablement de ceux des autres administrations car ils sont présentés sous forme d'un code de conduite affirmatif. Selon le rapport annuel de 2001-2002, douze divulgations ont été faites au PSC au cours de l'exercice visé. Parmi les types d'actes fautifs signalés, citons l'interférence présumée dans la passation de contrats, l'usage inapproprié des pouvoirs législatifs, l'usage inapproprié du Code, l'infraction aux principes de protection de la vie privée et le refus d'accès à certains renseignements au public. Sur ces douze divulgations parvenues au PSC, seules trois ont donné lieu à l'ouverture

---

<sup>39</sup> Australie, «Managing Breaches of the APS Code of Conduct», Australian Public Service Commission, p. 1.

<sup>40</sup> *Idem*, p. 2.

<sup>41</sup> Australie, Public Service Code of Conduct, article 13.

d'une enquête par ce dernier, les neuf autres ayant été réglées en dehors du régime de divulgation de la *PSA*, ou n'avaient pas été convenablement réglées à l'interne par les ministères.<sup>42</sup>

Au cours de l'exercice 2001-2002, les divulgations ont porté sur des actes fautifs commis dans les ministères, dont l'emploi abusif des ressources ministérielles ou l'abus de pouvoir, le comportement et le langage abusifs envers le public et les collègues, le rendement médiocre au travail, l'accès non autorisé aux dossiers, la présence et le pointage de présence insatisfaisants et l'absence au travail non autorisée.<sup>43</sup> Ces types d'actes fautifs portent sur une vaste gamme d'actes d'inconduite susceptibles de relever du champ d'application du Code – allant des actes fautifs traditionnels aux questions liées à l'emploi. L'avantage de cette approche réside dans le fait qu'elle offre un cadre juridique uniforme pour traiter les questions d'emploi, de personnel, de conduite et les actes fautifs. Cependant, le désavantage réside dans le manque de savoir-faire et de spécialisation pour régler des questions complexes entourant les actes fautifs et les représailles.

## **Critères de protection**

### Fonction

Le régime australien de divulgation ne prévoit pas de conditions préalables ou de modalités d'application strictes pour que la divulgation soit protégée en vertu de la législation. La seule obligation consiste à ce que les révélations soient faites au PSC, au MPC, au dirigeant du ministère pertinent, ou à la personne autorisée aux fins de cette section par une des autorités susmentionnées.<sup>44</sup> De surcroît, selon la circulaire de 2001-2004 sur les rapports des dénonciateurs, les divulgations frivoles ou vexatoires ne font pas l'objet d'enquêtes.<sup>45</sup>

En ce qui concerne la norme de preuve nécessaire pour prouver l'existence d'actes fautifs, il y a trois niveaux différents d'interdépendance : (1) dans le cadre de l'emploi, (2) en rapport avec l'emploi et (3) en tout temps.<sup>46</sup> Le manuel du PSC sur la gestion des infractions au Code de conduite stipule également que pour se conformer aux principes du droit administratif, la norme de preuve pour déterminer s'il y a eu ou non infraction au Code est la prépondérance des probabilités.<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> Australie, Public Civil Service Commissioners' Annual Report 2001-2002, p. 77.

<sup>43</sup> *Idem*, p.28.

<sup>44</sup> Australie, Public Service Code of Conduct, article 16.

<sup>45</sup> Australie, « Circular 2001/04 : Whistleblowers' Reports », <http://www.apsc.gov.au/circulars/circular014.htm>.

<sup>46</sup> Australie, « Managing Breaches of the APS Code of Conduct », Australia Public Service Commission, p. 2.

<sup>47</sup> *Idem*, p. 12.

### Analyse

Le régime de divulgation d’Australie est distinct de celui des autres administrations dans la mesure où les normes sont explicitement décrites dans la législation, les politiques ou les lignes directrices. La norme de preuve pour déterminer que des actes fautifs ont été commis constitue le meilleur exemple de cette prémisse; cependant, on peut également trouver les normes à suivre pour la tenue des enquêtes, les auditions et l’équité procédurale dans les lois et politiques du PSC. Ce point sera examiné dans les parties sur les procédures.

## **Procédures de divulgation**

### Fonction

Les divulgations peuvent être signalées au PSC ou au MPC conformément à la *PSA* et aux règlements dans deux circonstances. En premier lieu, si le PSC ou le MPC convient qu’il ne serait pas approprié de faire la révélation au ministère dans lequel les actes fautifs sont censés avoir été commis ou, en second lieu, si le dénonciateur n’est pas satisfait des résultats de l’enquête interne du ministère sur les actes fautifs, la divulgation des faits peut alors être faite à l’un des commissaires. Cependant, selon la formulation des modalités procédurales, fondées sur les règlements 11(c) et 11(f) de la fonction publique, on s’attend à ce que les divulgations soient traitées à l’interne par le ministère pertinent.<sup>48</sup>

De surcroît, la *PSA* exige que tous les ministères établissent des procédures pour déterminer si un employé du ministère a commis une infraction au Code de conduite.<sup>49</sup> Les directives figurant dans la *PSA* énoncent les modalités d’application de base auxquelles le ministère doit se conformer, tel qu’informer l’employé de l’infraction soupçonnée et de l’éventail des sanctions prévues, ainsi que lui offrir la possibilité raisonnable de répondre à l’infraction présumée au Code.<sup>50</sup>

### Analyse

Bien que la *PSA* et le Code n’exigent pas de divulgation interne en premier lieu, selon la formulation des modalités d’application, il faut d’abord que le PSC convienne qu’il sera inapproprié de faire une divulgation interne avant qu’un dénonciateur ne s’adresse à une source externe. Le ton de la réglementation risque de décourager les employés de signaler directement les actes fautifs au PSC.

---

<sup>48</sup> <http://www.apsc.gov.au/publications98/whistleblowing.htm>.

<sup>49</sup> Australie, *Public Service Act*, paragraphe 15(3).

<sup>50</sup> Australie, *Public Service Act*, clause 5.4 des Directives, alinéa 15(3)a).

Actuellement, la *PSA* exige uniquement que les ministères établissent les procédures conformément aux lignes directrices de traitement des divulgations ou des infractions au Code. Cependant, hormis l'interdiction réglementaire des représailles dans la *PSA*, il n'existe pas de lignes directrices expliquant aux ministères comment protéger les employés contre les mesures de représailles.

## **Pouvoir d'enquête**

### Fonction

Le PSC a le pouvoir de mener des enquêtes sur les divulgations, ainsi que des enquêtes préventives générales, des évaluations et des examens des pratiques de gestion et d'emploi de la fonction publique. Le MPC ne peut procéder qu'à des enquêtes correctives sur les infractions présumées au Code lorsqu'il reçoit des divulgations.

Le droit administratif et l'équité procédurale d'application sont mis en évidence dans les politiques du PSC visant les enquêtes sur les divulgations. En outre, le manuel du PSC sur la gestion des infractions au Code de conduite décrit les diverses exigences pour assurer l'équité procédurale d'application à suivre par les ministères au cours des enquêtes sur les allégations d'actes fautifs.<sup>51</sup>

### Analyse

Bien que le PSC et le MPC aient le pouvoir d'enquête sur les questions rattachées aux divulgations, il importe de noter que leur pouvoir d'exécution se limite à la formulation de recommandations aux ministères. L'importance de ce point sera exposée dans la partie sur les procédures visant les « mécanismes d'exécution ». Cependant, en dépit du fait que le PSC et le MPC ont des pouvoirs d'exécution limités, il est significatif que les principes d'équité et du droit administratif soient fortement présents dans les politiques et procédures.

## **Mécanismes d'exécution**

### Fonction

Alors que le PSC et le MPC ont le pouvoir d'enquête sur les questions liées aux divulgations, ils n'ont pas le pouvoir de déterminer si des actes fautifs ont été commis. Leurs rôles se cantonnent à décider s'il faut recommander au ministère visé d'entamer ses propres procédures pour déterminer s'il y a bel et bien eu acte fautif. Dans le même ordre d'idées, le dirigeant du ministère peut imposer des sanctions pour des actes fautifs, ce qui n'est pas le cas du PSC ou du MPC.<sup>52</sup> Alors que le MPC est, en général, seulement habilité à formuler des recommandations, si

---

<sup>51</sup> Australie, «Managing Breaches of the APS Code of Conduct », Australian Public Service Commission, p. 11.

<sup>52</sup> Australie, *Public Service Act*, article 15.

le dénonciateur n'est pas satisfait de la réponse du ministère, il peut s'adresser à son ministre, au premier ministre ou au Parlement, après avoir consulté le ministre de la fonction publique.

La *PSA* permet au PSC de formuler des avis sur les procédures internes à respecter par les ministères. En vertu de la *PSA*, les exigences actuelles à suivre par les ministères sont les suivantes : (1) se conformer aux modalités d'application de base énoncées dans la *PSA*, (2) accorder toute l'importance à l'équité des procédures et (3) permettre différentes procédures pour les différentes catégories d'employés de la fonction publique. Parmi les autres modalités d'application de base, les directives actuelles exigent que les entités responsables veillent à ce que les personnes chargées d'évaluer l'infraction soient effectivement ou apparemment indépendantes et impartiales.<sup>53</sup>

### Analyse

Le fait que le MPC soit seulement habilité à formuler des recommandations peut poser un problème d'exécution effective pour la révision des décisions des ministères. Bien qu'il existe d'autres mécanismes, tels que rendre compte au Parlement, ils peuvent être insuffisants. Par exemple, en 2001-2002, dans trois cas, le MPC a recommandé à un ministère d'annuler sa décision selon laquelle des actes fautifs avaient été commis, mais le ministère ne s'est conformé aux recommandations du MPC que dans un seul des cas. Selon le rapport annuel 2001-2002, le MPC examine encore actuellement comment traiter les deux autres cas<sup>54</sup>. Par conséquent, le MPC ne possède vraisemblablement pas les pouvoirs nécessaires pour mener à bien son mandat.

La connaissance du Code et du PSC constitue également un aspect important de l'exécution effective. À ce chapitre, le PSC dispose d'un solide programme d'information destiné à renforcer la sensibilisation et à évaluer l'intégration du Code et des valeurs de la fonction publique au sein des ministères.<sup>55</sup> Cette approche représente un autre exemple de l'accent mis par le régime australien sur l'encouragement à adopter un comportement et des attitudes appropriées, au lieu d'interdire explicitement les actes fautifs.

## **Protection contre les mesures de représailles**

### Fonction

L'article 16 de la *PSA* interdit explicitement les actes de représailles contre un fonctionnaire qui a signalé des actes fautifs ou des infractions présumées au Code au PSC, au MPC, au dirigeant du ministère visé ou à la personne autorisée aux fins de cet article par l'une des autorités

---

<sup>53</sup> Idem, clause 5.4 des Directives, alinéa 15(3)a).

<sup>54</sup> Australie, Public Service Commissioner's Annual Report 2001-2002, p. 128.

<sup>55</sup> Idem, p. 26.

mentionnées ci-dessus<sup>56</sup>. Étant donné que le Code comporte des dispositions interdisant les actes de représailles, on peut en déduire que tout acte de représailles constitue une infraction au Code. Par conséquent, les actes de représailles peuvent faire l'objet de sanctions mentionnées ultérieurement pour infraction au Code en vertu de l'article 15 de la *PSA*.<sup>57</sup>

### Analyse

Cet aspect de la *PSA* est important dans la mesure où un acte de représailles est considéré être une infraction au Code. Le fait de traiter les représailles comme une forme d'acte fautif peut instaurer la confiance dans l'esprit du dénonciateur potentiel, étant donné qu'il saura que les représailles seront sanctionnées au même titre que tout acte fautif.

## **Confidentialité et anonymat**

### Fonction

Selon le paragraphe 13(10) de la *PSA*, le Code de conduite interdit l'emploi inapproprié de renseignements d'initiés. Par conséquent, on peut en déduire qu'une divulgation de renseignements confidentiels sera en fin de compte considérée comme une forme d'acte fautif et punissable de la même manière que les autres infractions au Code.<sup>58</sup> Selon les lignes directrices relatives aux bonnes pratiques de gestion du site Web du PSC, les divulgations faites sous couvert de l'anonymat peuvent faire l'objet d'une enquête si on possède une preuve suffisante.<sup>59</sup>

### Analyse

En outre, la divulgation de renseignements confidentiels comme forme d'acte fautif lance un important message aux responsables du maintien de la confidentialité et à ceux qui désirent que leurs renseignements personnels soient protégés.

## **Mesures correctives et récompenses**

### Fonction

L'article 15 de la *PSA* énonce les sanctions en cas d'infraction au Code, notamment pour les cas de représailles. Parmi les sanctions prévues, citons : (1) la mise à pied, (2) la rétrogradation, (3) la redistribution des tâches, (4) la réduction de salaire, (5) les déductions du salaire ou les amendes et (6) la réprimande. Le manuel du PSC sur la gestion des infractions au Code de conduite énonce les directives pour mettre en œuvre ces sanctions. Le fait de déterminer qu'il y a

---

<sup>56</sup> Australie, *Public Service Act*, article 16.

<sup>57</sup> Idem, article 15.

<sup>58</sup> Idem, article 13(10).

<sup>59</sup> Australie, « Public Interest Whistleblowing: Provisional Advice for Entities »; <http://www.apsc.gov.au/publications97/whistleblow.htm>

eu infraction au Code ne signifie pas nécessairement qu'une sanction doit être imposée. Les ministères ont le pouvoir discrétionnaire de régler ces questions par des voies moins formelles, telles que des séances de counseling.<sup>60</sup> Tel qu'il a été mentionné précédemment, les dirigeants des ministères ont le pouvoir d'exécuter ces sanctions, contrairement au PSC et au MPC.<sup>61</sup>

### Analyse

Les dispositions du régime australien en matière de recours sont importantes car le PSC et le MPC n'ont pas le pouvoir d'imposer des sanctions. Avec cette approche, l'entité risque d'être en désaccord avec le ministère, notamment du fait que les pouvoirs d'exécution du PSC et du MPC se limitent aux recommandations. Cette situation conflictuelle a été analysée dans les parties précédentes, concernant deux cas sur trois pour lesquels le MPC a recommandé d'annuler les conclusions d'actes fautifs, mais le ministère s'y est opposé. Ce genre de conflits et le fait que les ministères ont le pouvoir d'imposer des sanctions poseront des difficultés à l'exécution des dispositions de la *PSA* en matière de recours.

## **Processus pour décourager les fausses allégations et encourager la divulgation**

### Fonction

Comme moyen pour décourager la divulgation de fausses allégations, le Code exige que l'employé agisse avec honnêteté et intégrité.<sup>62</sup> On peut donc arguer qu'une révélation faite de mauvaise foi peut être considérée comme une infraction au Code et une forme d'acte fautif. En outre, le ministère et le PSC ou le MPC ne feront pas enquête sur des plaintes frivoles ou vexatoires.

### Analyse

Alors qu'on décourage les fausses allégations en n'acceptant pas les plaintes frivoles ou vexatoires, on encourage, en général, les divulgations en offrant un système relativement accessible par le biais du Code de conduite et de la *PSA*. Cependant, même sans exigence stricte pour bénéficier de la protection, le fait que les divulgations internes soient fortement encouragées, et que seuls les ministères aient le pouvoir d'imposer des sanctions, peut dissuader certaines personnes de déposer une plainte.

---

<sup>60</sup> Australie, *Public Service Act*, article 15.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Australie, *Public Service Act*, Article 13(1).



## Appel et révision judiciaire

### Fonction

En vertu de l'article 33 de la *PSA*, les employés de la fonction publique ont le droit de demander une révision de la décision qui touche leur emploi, sauf en cas de mise à pied.<sup>63</sup> À ce titre, toute personne qui a été reconnue coupable d'avoir commis une infraction au Code par son ministère peut demander une révision de la décision par le commissaire du MPC. Les demandes de révision judiciaire concernant une infraction au Code ou une sanction imposée pour une telle infraction doivent être déposées directement auprès du MPC.

Cependant, les demandes de révision de décisions de suspension sont, en général, déposées d'abord auprès du ministère.<sup>64</sup> À titre de politique générale, les ministères doivent d'abord tenter de régler les questions liées à une demande de révision par la médiation ou la conciliation. Si ces procédures informelles ne portent pas fruit, le ministère doit alors prendre les mesures pour une révision officielle du cas.<sup>65</sup> On procédera également à une révision lorsqu'un dénonciateur est mécontent du résultat de la révision du ministère, ou lorsqu'il est inapproprié de procéder à l'enquête au sein du ministère. En outre, lorsque le MPC revoit une décision d'un ministère concernant une allégation d'acte fautif, il n'a qu'un pouvoir de recommandation. En dehors du droit de demander une révision judiciaire au MPC, la *PSA* ou ses règlements ne prévoit aucun droit de révision. Si une personne désire une autre révision, elle doit présenter une demande de révision judiciaire auprès d'un tribunal sur une question de droit.

### Analyse

Selon le rapport annuel de 2001-2002, le MPC a reçu 43 demandes de révision au cours de cet exercice, soit 26 p.100 de plus que l'exercice précédent.<sup>66</sup> Le rapport indique que le nombre de révisions judiciaires est demeuré stable au cours des dernières années, le nombre le plus élevé des derniers cinq ans s'établissant à 43 demandes.<sup>67</sup> Cependant, en pratique, les procédures de révision font, en général, appel aux mécanismes informels de négociation et de règlement des différends entre le MPC et le ministère visé. Selon le rapport annuel 2001-2002, les parties impliquées dans les révisions judiciaires se sont, en général, conformées aux ententes conclues avec le MPC.<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> Australie, *Public Service Act*, article 33.

<sup>64</sup> Australie, «Managing Breaches of the APS Code of Conduct», Australian Public Service Commission, p. 16.

<sup>65</sup> <http://www.apsc.gov.au/merit/reviewactions.htm>

<sup>66</sup> Australie, *Public Service Commissioner's Annual Report 2001-2002*, p. 110.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Australie, *Public Service Commissioner's Annual Report 2001-2002*, p. 122.

## NOUVELLE-ZÉLANDE

### **Législation**

#### Fonction

La *Protected Disclosures Act (PDA)* décrit les mécanismes de divulgation des actes fautifs et de protection des dénonciateurs contre les mesures de représailles. La *PDA* vise à protéger l'intérêt public en facilitant les divulgations d'actes fautifs dans le secteur public et en protégeant les dénonciateurs qui font ces révélations.<sup>69</sup>

#### Analyse

La *PDA* est axée sur les modalités d'application et les conditions préalables régissant la procédure de divulgation. Ces critères seront examinés dans la section ultérieure intitulée « Critères de protection ». Contrairement aux autres administrations, la *PDA* traite précisément des questions rattachées aux divulgations.

### **Entité**

#### Fonction

En vertu de la *PAD* de Nouvelle-Zélande, plusieurs entités sont autorisées à recevoir et à traiter les divulgations d'actes fautifs. Cependant, la législation exige que, d'une manière générale, les divulgations soient faites en premier lieu à l'interne, à quelques exceptions près. Ce cadre procédural sera examiné dans le détail dans les sections ultérieures. Les entités responsables des divulgations sont définies dans la *PDA* comme étant les « autorités appropriées », notamment les commissaires de police, le contrôleur et le vérificateur général, le directeur du bureau des fraudes graves, un ombudsman, le commissaire parlementaires à l'environnement, les autorités policières chargées des plaintes, le solliciteur général, les commissaires des services de l'État et le commissaire de la santé et des services aux handicapés. En outre, dans certains cas précis, le ministre de la Couronne peut recevoir les divulgations d'actes fautifs.

Aux fins de cette analyse, nous examinerons principalement l'Office of the Ombudsmen, « l'entité appropriée » responsable du traitement des divulgations. Nommés par le gouverneur général sur recommandation de la Chambre des représentants, les ombudsmen sont des membres indépendants du Parlement dont ils relèvent et à qui ils doivent rendre compte chaque année. Le rôle des ombudsmen ne se limite pas au traitement des divulgations. La *PDA* fait partie des nombreuses lois régissant les activités de l'ombudsman, les autres étant la *Ombudsmen Act*, l'*Official Information Act* et le *Local Government Official Information and Meetings Act*. En

---

<sup>69</sup> Nouvelle-Zélande, «About Protected Disclosures », <http://www.ombudsmen.govt.nz/makinga.htm>.

vertu de la *PDA*, l'ombudsman est habilité à recevoir les divulgations du secteur public seulement lorsqu'elles ne lui ont pas déjà été adressées à titre « d'autorité appropriée ».<sup>70</sup>

### Analyse

Étant donné que, d'après une étude comparative des activités des diverses « autorités appropriées » en vertu de la *PDA*, l'Office of the Ombudsmen est le principal bénéficiaire des divulgations, la présente analyse est axée sur la fonction de l'ombudsman. L'Office of the Ombudsmen est chargé de fournir de l'information et des avis sur les types de divulgation qui sont protégées, le mode de divulgation de l'information, les protections et recours offerts en vertu de la *PDA* et la *Human Rights Act* en cas de représailles, et il a le droit de renvoyer la divulgation à une autre autorité appropriée.<sup>71</sup> En outre, l'ombudsman assume quatre rôles distincts en vertu de la *Loi* : (1) fournir sur demande de l'information et des avis aux dénonciateurs potentiels, (2) agir à titre « d'autorité appropriée », (3) recevoir les divulgations après la divulgation interne préalable concernant les organismes du secteur public, (4) agir à titre de seule « autorité appropriée » pour recevoir la divulgation de ministères ou entités donnés, notamment du premier ministre, du Cabinet, des Affaires étrangères, du Commerce et de la Défense.<sup>72</sup> Cependant, bien que l'Office of the Ombudsmen soit le principal bénéficiaire externe des divulgations, son rôle est restreint étant donné que la *PDA* exige que l'on procède en premier lieu à une divulgation interne.

Selon le rapport annuel 2001-2002 de l'Office des Ombudsmen, un an après l'entrée en vigueur de la *PDA*, ils doivent toujours procéder à des enquêtes officielles sur les divulgations et « n'ont que rarement recours à la législation ».<sup>73</sup> Néanmoins, les ombudsmen ont assuré le suivi d'environ 2 000 enquêtes selon la section du site Web portant sur la *PDA* de leur bureau, et on ne s'est adressé à eux qu'à dix reprises à propos de la *Loi*. Bien qu'il n'y ait eu aucune enquête officielle au cours de la première année qui a suivi l'entrée en vigueur de la *PDA*, l'Office of the Ombudsmen examine actuellement un cas qui pourrait mener à un renvoi à une autre « autorité appropriée » d'une administration plus pertinente. Enfin, un cas de divulgation aurait été rejeté car il manquait une condition préalable pour que l'acte signalé soit considéré comme un acte fautif.<sup>74</sup>

Les autres « autorités appropriées » importantes sont le contrôleur et le vérificateur général, le solliciteur général et les commissaires des services de l'État car ils ont un rôle de supervision

---

<sup>70</sup> Nouvelle-Zélande, *Protected Disclosures Act*, article 10(2).

<sup>71</sup> Nouvelle-Zélande, Site Web de l'Office of the Ombudsmen; « Laying a Complaint or Making a Divulgence »; <http://www.ombudsmen.govt.nz/makinga.htm>.

<sup>72</sup> Nouvelle-Zélande, Office of the Ombudsmen Annual Report 2001-2002; p. 32.

<sup>73</sup> *Idem*, p. 9

<sup>74</sup> *Idem*, p. 32.

assez vaste du secteur public par rapport aux autres « autorités appropriées » dont le mandat est plus spécialisé, dont les services de police, l'environnement, etc. Néanmoins, bien que ces autorités aient un rôle important dans la fonction publique, aucune ne met autant l'accent sur les divulgations que les ombudsmen. Le vérificateur général n'a reçu que deux divulgations au cours de l'année dernière, dont il n'est pas fait état dans son rapport annuel.<sup>75</sup> De surcroît, le rôle des commissaires des services de l'État en vertu de la *PDA* est assez peu connu mais ces derniers procèdent actuellement à un examen de l'exécution de la *Loi* depuis son entrée en vigueur, dont les résultats doivent être publiés en octobre 2003.

## **Champ d'application**

### Fonction

La *PDA* couvre les dénonciateurs et les actes fautifs des secteurs public et privé. Dans le fond, tous les employés, y compris les anciens employés et les entrepreneurs, du secteur public ou privé, peuvent faire une divulgation d'actes fautifs. L'Office of the Ombudsmen est considéré comme étant une « autorité appropriée », apte à recevoir les divulgations du secteur public ou privé. Cependant, lorsqu'il reçoit des divulgations en second lieu, c'est-à-dire lorsque le dénonciateur n'est pas satisfait du traitement réservé à l'affaire par son employeur, l'ombudsman peut alors recevoir des divulgations du secteur public.

### Analyse

Le champ d'application de la *PDA* sur les secteurs public et privé est important car il fournit un mécanisme cohérent et uniforme permettant à tous les employés de faire des divulgations et d'être protégés contre les mesures de représailles.

## **Actes fautifs**

### Fonction

L'article 3 de la *Protected Disclosures Act* énonce les catégories d'actes fautifs répondant à la définition « d'acte fautif grave ». La définition comprend (1) l'usage illicite ou abusif des fonds publics ou de biens sociaux, (2) un préjudice grave pour la santé ou la sécurité publiques ou pour l'environnement, (3) une menace grave au maintien de l'ordre, y compris la prévention, les enquêtes et la détection des infractions et le droit à un procès équitable, (4) une infraction et (5) un acte ou une omission commis par un fonctionnaire qui est abusif, discriminatoire, ou un acte de flagrant de mauvaise gestion.<sup>76</sup>

### Analyse

---

<sup>75</sup> Nouvelle-Zélande, « The State Sector Ethos »; <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?docid=2856>

<sup>76</sup> Nouvelle-Zélande, *Protected Disclosures Act* 2000, article 3.

Les formes d'actes fautifs énoncées dans la *PDA* sont semblables aux catégories d'actes fautifs de la plupart des autres administrations. La *PDA* ne comporte pas de questions liées au personnel et n'exige pas une conduite affirmative dans ses dispositions visant les actes fautifs.

## **Critères de protection**

### Fonction

Les critères de protection en vertu de la *PDA* sont à la fois des modalités d'application et des conditions préalables. Tout d'abord, l'article 6 de la *Loi* énonce les conditions préalables: (1) la divulgation concerne une forme de faute commise dans un organisme du secteur public ou privé, (2) le dénonciateur a de bonnes raisons de croire que l'information est véridique ou vraisemblablement véridique, (3) le dénonciateur désire divulguer l'information afin que l'on procède à la tenue d'une enquête sur des actes fautifs graves, et (4) le dénonciateur désire que la divulgation soit protégée.<sup>77</sup> Les modalités d'application sont exposées dans les parties 7 à 10; ces méthodes seront analysées dans le détail dans la section sur les procédures.

### Analyse

La norme de fond prescrite par la *PDA* ne pose pas un lourd fardeau sur le dénonciateur potentiel. L'exigence en vertu de laquelle le dénonciateur a de « bonnes raisons de croire à la véracité des faits » est une méthode pratique pour décourager les plaintes frivoles ou vexatoires.

## **Procédures de divulgation**

### Fonction

La *PDA* comporte plusieurs articles détaillant les procédures à suivre pour faire une divulgation. En vertu de l'article 7, les divulgations doivent être faites à l'interne en premier lieu, à très peu d'exceptions près. La première exception est lorsque l'organisation n'a pas de procédure interne établie, ou lorsque le dénonciateur a de bonnes raisons de croire que la personne recevant la divulgation est ou pourrait être impliquée dans l'acte fautif, ou à cause de ses liens avec une personne qui pourrait être impliquée dans l'acte fautif commis, à ce moment-là, la divulgation ne peut être reçue.

La deuxième exception consiste à divulguer des faits aux « autorités appropriées » lorsque le dénonciateur a de bonnes raisons de croire que le dirigeant de l'organisation pourrait être impliqué dans les actes fautifs ou que la divulgation immédiate à une « autorité appropriée » est justifiée en raison de l'urgence de la situation à laquelle l'acte fautif se rapporte ou à d'autres circonstances exceptionnelles ou lorsque aucune mesure n'a été prise dans les vingt jours ouvrables suivant la date de la divulgation.

---

<sup>77</sup> Idem, article 6.

La dernière exception consiste à faire les révélations au ministre de la Couronne ou à l'ombudsman lorsque le dénonciateur a déjà fait globalement la même divulgation conformément aux procédures internes ou au dirigeant de l'organisme, ou qu'il a de bonnes raisons de croire que la personne ou l'autorité appropriée qui a reçu la divulgation a décidé de ne pas enquêter ou n'a pas enquêté et qu'aucune démarche n'a été entreprise dans un délai raisonnable, ou n'a pris aucune mesure concernant cette affaire.

En outre, la *PDA* comporte des modalités d'application à adopter par les ministères dans leurs activités internes. L'article 11 énonce les normes à suivre pour les procédures internes des ministères, notamment (1) se conformer aux principes de justice naturelle (2) identifier les personnes du ministère qui peuvent recevoir les divulgations et (3) indiquer les références aux procédures de divulgation, tant à l'interne qu'aux « autorités appropriées ».

### **Analyse**

Les modalités d'application pour faire une révélation en vertu de la *PDA* sont assez vastes par rapport à celles des autres administrations. On insiste sur la divulgation et les procédures à l'interne. En outre, le fait qu'on ne puisse faire des divulgations externes que dans certaines circonstances renforce l'obligation et l'encouragement à faire des divulgations à l'interne.

### **Pouvoir d'enquête**

#### Fonction

L'ombudsman a le plein pouvoir d'enquête selon le mandat prévu par la loi habilitante, la *Ombudsmen Act*.

#### Analyse

On ne connaît pas l'efficacité des pouvoirs de l'ombudsman d'enquêter sur les divulgations étant donné qu'il n'y a pas encore eu de demande d'enquête officielle en vertu de la *Loi*.

### **Mécanismes d'exécution**

#### Fonction

Tel qu'il a été mentionné précédemment, l'article 11 de la *PDA* précise les conditions particulières à remplir pour les procédures internes des organisations.

#### Analyse

L'exécution effective de la *PDA* est difficile à évaluer pour diverses raisons. Tout d'abord, le cadre législatif est axé sur la divulgation interne. Par conséquent, les employeurs disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour traiter les divulgations, bien que des procédures normalisées soient en place. En deuxième lieu, l'Office of the Ombudsmen n'a pas encore ouvert d'enquêtes

officielles en vertu de la *Loi*. Enfin, les ombudsmen ont reconnu dans leur rapport annuel qu'il était difficile de dresser un tableau exact de la première année de la mise en œuvre de la *PDA* en raison de l'absence d'un mécanisme de suivi centralisé sur le recours effectif à la *Loi*; à leur avis, on a rarement eu recours au système prévu par la *PDA*.<sup>78</sup> Néanmoins, on aura une meilleure évaluation de l'impact de la *PDA* l'année prochaine lorsque l'étude officielle des opérations rattachées à la *Loi* sera mise en place.<sup>79</sup>

## **Protection contre les mesures de représailles**

### Fonction

Les personnes victimes de représailles peuvent recourir au mécanisme de règlement des griefs personnels conformément aux conditions énoncées de l'article 17 de la *PDA*. L'article 18 de la *Loi* offre également l'immunité contre les poursuites civiles et criminelles aux personnes qui font des divulgations en vertu de celle-ci.

### Analyse

En Nouvelle-Zélande, les victimes de représailles peuvent seulement recourir au mécanisme standard de règlement des griefs pour obtenir réparation. Cela peut poser un problème dans la mesure où il faut emprunter deux voies distinctes pour traiter deux sujets connexes. Les divulgations sont traitées à l'interne ou par une « autorité appropriée », tandis que les cas de représailles sont traités par le mécanisme de règlement des griefs où les responsables ne connaissent pas nécessairement les questions et complexités entourant la divulgation.

## **Confidentialité et anonymat**

### Fonction

La *PDA* comporte des protections explicites pour assurer la confidentialité de la personne qui fait une révélation. L'article 19 précise que la confidentialité doit être maintenue sauf si le dénonciateur y renonce par écrit, ou lorsque le bénéficiaire de la divulgation a de bonnes raisons de croire qu'il est essentiel de révéler l'identité du dénonciateur pour l'efficacité de l'enquête sur les actes fautifs, pour prévenir toute menace grave pour la santé ou la sécurité publiques ou pour l'environnement, ou pour assurer le respect des principes de justice naturelle. En outre, le paragraphe 19(2) stipule que les demandes de renseignements en vertu de la *Official Information Act* peuvent être rejetées si elles risquent de révéler l'identité de la personne qui a fait une divulgation sous protection.

### Analyse

---

<sup>78</sup> Nouvelle-Zélande, Office of the Ombudsmen 2001-2002 Annual Report, p. 32.

<sup>79</sup> Idem, p. 33.

La *PDA* offre de solides protections de confidentialité comparativement aux autres administrations. L'élément le plus intéressant étant l'exception prévue par la loi sur l'accès à l'information pertinente de Nouvelle-Zélande. Ce genre d'exception lance un puissant message qui devrait instaurer la confiance dans l'esprit des personnes qui envisagent de faire des révélations. En outre, le seuil des dispositions pour divulguer l'identité du dénonciateur est relativement élevé. Le seul problème est la disposition autorisant la divulgation de l'identité du dénonciateur s'il est réputé essentiel pour les principes de justice naturelle. Bien qu'il soit compréhensible que les principes de justice naturelle prévalent sur la protection de la confidentialité, on doit se demander en théorie comment un cas d'acte fautif présumé pourrait nécessiter la divulgation de l'identité du dénonciateur. Cependant, il est impossible de juger de la réalité de cette prémisse puisque aucun cas n'a été signalé. Néanmoins, alors que la disposition semble raisonnable, elle est en réalité trop vague et empêche la protection de la confidentialité.

## **Mesures correctives et récompenses**

### Fonction

La *PDA* ne comporte aucune disposition particulière sur les mesures correctives visant un système autonome de traitement des divulgations – soit par l'organisme, soit par les « autorités appropriées ». Le nœud du problème du pouvoir de recours offert par la *PDA* repose dans les dispositions prévoyant la protection contre les mesures de représailles, dans la mesure où une victime potentielle de représailles peut chercher un recours en optant pour les mécanismes conformes de règlement des griefs.

### Analyse

Étant donné qu'il n'y a pas eu d'enquête officielle sur des divulgations à l'Office des Ombudsmen, on a peu de moyen d'évaluer l'efficacité et l'incidence des recours offerts par le système.

## **Processus pour décourager les fausses allégations et encourager la divulgation**

### Fonction

La *PDA* interdit expressément les fausses allégations en vertu de l'article 20, stipulant qu'une personne qui a fait une divulgation d'actes fautifs en sachant qu'il s'agit de fausses allégations, ou qu'elle le fait de mauvaise foi, ne sera pas protégée en vertu de la *Loi*.

### Analyse

Le régime de la *PDA* offre de solides mécanismes de prévention pour combattre les fausses allégations. Non seulement l'auteur de fausses allégations ou d'une divulgation faite de mauvaise foi ne bénéficiera pas de protection, mais la condition préalable selon laquelle le dénonciateur



doit avoir de bonnes raisons de croire à la véracité des faits pour bénéficier de la protection aide également à combattre les fausses allégations.

## **Appel et révision judiciaire**

### Fonction

En vertu de la *PDA*, l'Office of the Ombudsmen est habilité à entendre les divulgations secondaires une fois que la divulgation interne n'a pas permis le règlement satisfaisant du cas. Cependant, les ombudsmen n'ont pas le pouvoir d'examiner les activités des organismes à titre « d'autorité appropriée ». Dans le cas où une « autorité appropriée » est soupçonnée d'avoir commis un acte fautif en vertu de la *PDA*, le dénonciateur doit opter pour les recours civils offerts.

### Analyse

Bien que ce ne soit pas explicite dans la *PDA*, la structure générale du régime de divulgation de la Nouvelle-Zélande sous-entend que l'Office of the Ombudsmen et les autres « autorités appropriées » servent, en fin de compte, de dernier recours pour recevoir les divulgations en vertu de la *PDA*.

## AFRIQUE DU SUD

### Législation

#### Fonction

La *Protected Disclosures Act (PDA)* offre un mécanisme législatif permettant aux employés de faire des divulgations et d'être protégés contre les mesures de représailles. Le préambule de la *Loi* stipule qu'elle vise à créer une culture destinée à faciliter les divulgations d'actes fautifs et à encourager l'éradication des actes criminels et répréhensibles dans les secteurs public et privé.

#### Analyse

Avant l'adoption de la *PDA*, ni la common law ni la législation d'Afrique du Sud n'offraient aux employés les moyens de faire des divulgations sans craindre de représailles. La *PDA* vise à (1) protéger le dénonciateur contre les mesures de représailles et (2) offrir un mécanisme réglementé et sûr pour faire des révélations. En outre, les politiques connexes réaffirment cet objectif.

L'un des aspects intéressants de la *PDA* réside dans son objectif, qui est non seulement énoncé explicitement dans le préambule, mais également au paragraphe 2(1). Le fait d'énoncer explicitement que la *Loi* vise à protéger les employés contre les mesures de représailles et à favoriser la divulgation est symboliquement important dans une culture où la dénonciation est habituellement condamnée et négative. En Afrique du Sud, les dénonciateurs sont souvent appelés « impimpis », terme qui caractérisait autrefois les informateurs de l'ère de l'apartheid qui trahissaient leurs camarades.<sup>80</sup>

Comme la *PDA* est entrée en vigueur en février 2001, il est encore difficile d'en évaluer l'incidence dans la mesure où l'on dispose de très peu de données sur son usage. Tout d'abord, on a signalé aucun cas de poursuite en vertu de la *PDA*, entreprise par le Public Protector (PP) ou le vérificateur général. Bien que les politiques des deux entités évoquent l'existence de la *Loi*, aucune d'entre elles n'a signalé avoir reçu de divulgation. En outre, comme il n'existe pas de mécanisme centralisé de suivi des activités de divulgation en vertu de la *Loi*, il est difficile de déterminer le niveau d'activité des employeurs du secteur public ou privé à ce chapitre. Cependant, il existe peu de cas liés à la *PDA* ayant été portés devant les tribunaux, et encore faut-il qu'ils se rapportent effectivement aux dispositions de la *Loi*. Plusieurs jugements comportent des renvois généraux à la *PDA* en rapport avec les questions liées au personnel.<sup>81</sup> Un cas s'est

---

<sup>80</sup> Lala Camerer, « Protecting Whistleblowers in South Africa: The The Protected Disclosures Act, n° 26 de 2000 », *Anti-Corruption Strategies*, Institute for Security Studies, Occasional Paper N° 47-2001, p. 1, <http://www.iss.co.za/Pubs/Papers/47/Paper47.html>.

<sup>81</sup> *Azawu obo Khanyile (Ntokozo Archibald) v. Hillside Aluminum*, KN12778-01, CCMA, 2002-19-03; <http://www.caselaw.co.za>.

appuyé abondamment sur la *PDA* et s'est, en fin de compte, soldé par une ordonnance provisoire en vertu de laquelle le demandeur visé a lancé une procédure au titre de la *PDA* pour le règlement du différend en question.<sup>82</sup> Tous les cas reposant sur la *PDA* concernaient des employeurs du secteur privé.

Enfin, il importe de noter que la Law Commission d'Afrique du Sud procède actuellement à un examen de la Protected Disclosures Act en vue de déterminer s'il y a lieu d'étendre la portée de ses exigences au-delà du cadre employé-employeur.

## **Entité**

### Fonction

Il existe deux entités désignées pour traiter et recevoir les divulgations. Le PP et le vérificateur général peuvent recevoir des divulgations selon les procédures énoncées à l'article 8 de la *PDA*. Il s'agit de deux organes nationaux dont les responsabilités dépassent le cadre des divulgations, y compris recevoir les autres types de plaintes et enquêter, en vertu de leurs mandats respectifs.

Le Public Protector est indépendant du gouvernement et est nommé par le Parlement. Ses pouvoirs comprennent le pouvoir d'enquêter, de recommander des mesures correctives et d'établir des rapports. Parmi ses autres responsabilités, le PP peut enquêter sur les préjudices causés, la mauvaise gestion, l'abus de fonds publics, etc.<sup>83</sup> Le vérificateur général occupe un poste autonome et est nommé par le président. Son rôle principal consiste notamment à surveiller et à combattre les délits économiques en Afrique du Sud.

### Analyse

Ni le PP ni le vérificateur général n'ont signalé d'activité importante en vertu de la *PDA*.

## **Champ d'application**

### Fonction

La *PDA* protège les dénonciateurs et vise les actes fautifs commis dans le secteur public ou privé.

### Analyse

L'importance du double champ d'application de la *PDA* dans les secteurs public et privé réside dans le fait que cette dernière prévoit une protection et des sanctions égales, quels que soient la source de la divulgation ou l'acte fautif.

---

<sup>82</sup> Kieth Grieve v. Denel (PTY) Ltd, C7-2003, Labour Court, 2003-01-15; <http://www.caselaw.co.za>.

<sup>83</sup> Afrique du Sud, Site du Public Protector; <http://www.polity.org.za/html/govt/pubprot/pubprot.html>

## **Actes fautifs**

### Fonction

Selon le paragraphe 1(i) de la *PDA*, un acte fautif désigne toute conduite d'un employeur ou d'un employé qui montre ou tend à montrer qu'un des actes suivants a été effectivement ou vraisemblablement commis : (1) infraction criminelle, (2) défaut de se conformer à une obligation légale, (3) déni de justice, (4) menace pour la santé ou la sécurité d'une personne, (5) dommage à l'environnement, (6) acte discriminatoire ou (7) dissimulation délibérée de renseignements en rapport avec les sujets mentionnés précédemment.<sup>84</sup> La *PDA* définit les actes fautifs comme étant des « pratiques répréhensibles », qu'ils aient été commis sur le territoire sud-africain ou ailleurs.<sup>85</sup>

### Analyse

Les actes fautifs énoncés dans la *PDA* sont semblables à ceux des autres administrations. La *Loi* ne fait pas état des questions liées au personnel, ni d'un code de conduite. Cependant, il est difficile d'évaluer le fonctionnement et l'incidence de ces dispositions, étant donné qu'aucune activité importante en vertu de la *Loi* n'a été signalé par les tribunaux, le PP ou le vérificateur général.

## **Critères de protection**

### Fonction

Pour qu'une divulgation puisse être protégée en vertu de la *Loi*, il faut remplir des modalités d'application et des conditions préalables.

Les modalités d'application pour une divulgation protégée varient en fonction de la personne qui reçoit le rapport. Selon le paragraphe 1(ix), une « divulgation protégée » est une divulgation qui est faite à (1) un conseiller juridique, (2) un employeur, (3) un membre du Cabinet ou du Conseil exécutif, (4) une personne ou un organisme conformément à la loi, ou (5) une divulgation générale. Les modalités d'application détaillées relatives à ces différents types de divulgation seront examinées dans le détail à la section sur les procédures.

Les conditions préalables générales sont énoncées à l'article 1, dans la définition des catégories d'actes fautifs, notamment, le dénonciateur doit avoir de bonnes raisons de croire que l'information divulguée démontre ou tend à démontrer l'existence effective ou vraisemblable d'une forme d'acte fautif.<sup>86</sup> Les autres conditions préalables dépendent de la nature du

---

<sup>84</sup> Afrique du Sud, *Protected Disclosures Act* 2000, article 1(i).

<sup>85</sup> *Idem*, article 1(iv).

<sup>86</sup> *Idem*, article 1(i).

bénéficiaire de la divulgation. Par exemple, les divulgations, à l'exception de celles faites aux conseillers juridiques, doivent être faites de bonne foi et les « divulgations générales protégées » doivent répondre à des conditions préalables encore plus strictes, point qui sera approfondi à la section sur les procédures.<sup>87</sup>

Enfin, la *PDA* énonce les conditions préalables pour l'évaluation des « divulgations générales protégées ». Au paragraphe 9(3), ladite « divulgation générale » sera considérée raisonnable, en tenant compte de facteurs tels que (1) l'identité du bénéficiaire, (2) la gravité de l'acte fautif, (3) si l'acte fautif se poursuit ou risque de se reproduire, (4) si la divulgation est faite en infraction de l'obligation de confidentialité de l'employeur envers une autre personne, (5) la mesure que le bénéficiaire principal de la divulgation risque d'avoir prise, (6) si on a suivi une procédure prescrite et (6) l'intérêt public.<sup>88</sup>

### Analyse

Les modalités d'application et les conditions préalables pour la protection en vertu de la *PDA* ne sont pas très différentes de celles des autres administrations. Néanmoins, le fait que la hausse du seuil des conditions préalables dépende du bénéficiaire de la divulgation est un élément intéressant dans la *Loi*. Si une révélation est faite à un conseiller juridique, il existe apparemment peu de conditions préalables standard, voire aucune. Cependant, si une divulgation est faite en général, au public ou aux médias, les conditions préalables conformes sont beaucoup plus rigoureuses, y compris, entre autres choses, la bonne foi et l'existence d'actes fautifs graves. Cette approche montre l'accent mis sur la nature du bénéficiaire de la divulgation en Afrique du Sud. En resserrant les conditions préalables selon la portée de la divulgation externe en dehors de la sphère de l'emploi du dénonciateur, la *PDA* renforce implicitement l'importance de la divulgation interne et du traitement des divulgations.

Il est difficile d'évaluer l'incidence de faire des révélations selon ces conditions préalables et modalités d'application en raison de l'absence de cas signalés en vertu de la *Loi*.

## **Procédures de divulgation**

### Fonction

Les procédures pour faire des divulgations prévues par la *PDA* peuvent être divisées en cinq différentes catégories. Tout d'abord, une divulgation faite dans le but d'obtenir des conseils juridiques sera protégée si elle est révélée à un homme de loi ou à une personne dont la profession consiste notamment à prodiguer de tels conseils. En deuxième lieu, une divulgation faite de bonne foi à son employeur conformément aux procédures prescrites, ou faite à une

<sup>87</sup> Idem, articles 5 à 9.

<sup>88</sup> Idem, article 9(3).

personne autorisée par l'employeur, sera considérée comme étant protégée. En troisième lieu, une divulgation sera protégée si elle est faite de bonne foi à un membre du Cabinet ou du Conseil exécutif, lorsque l'employeur du dénonciateur est employé par ladite personne ou entité. Une divulgation sera également protégée si elle est faite de bonne foi au PP, au vérificateur général ou à une entité prescrite qui, de l'avis du dénonciateur, traite habituellement les actes fautifs pertinents et que l'information divulguée est globalement véridique.

Enfin, toute divulgation faite de bonne foi, lorsque le dénonciateur a de bonnes raisons de croire que l'information est globalement véridique, et si elle n'est pas faite pour obtenir un gain personnel, à l'exclusion de toute récompense légale, sera considérée comme étant une « divulgation générale protégée » si une des conditions suivantes est remplie : (1) le dénonciateur a de bonnes raisons de croire qu'il fera l'objet de représailles s'il divulgue l'acte à son employeur, (2) lorsque aucune entité n'est habilitée à traiter les actes fautifs pertinents et que le dénonciateur a de bonnes raisons de croire que la preuve sera détruite, (3) le dénonciateur a déjà fait globalement la même révélation à son employeur ou à l'entité prescrite et aucune mesure n'a été prise dans un délai raisonnable, ou (4) l'acte fautif est de nature exceptionnellement grave.

### Analyse

L'importance des procédures de divulgation d'Afrique du Sud réside dans la catégorie des « divulgations générales protégées ». Dans cette catégorie, les divulgations publiques, même celles faites aux médias, peuvent être protégées.<sup>89</sup> Cependant, il s'agit d'une exception au régime qui met l'accent sur le traitement des divulgations à l'interne.<sup>90</sup>

## **Pouvoir d'enquête**

### Fonction

Alors que la *PDA* ne précise pas les pouvoirs d'enquête d'un organisme particulier, le Public Protector et le vérificateur général ont le pouvoir d'enquêter en vertu de leurs mandats respectifs et de lois habilitantes distinctes.

---

<sup>89</sup> Lala Camerer, « Protecting Whistleblowers in South Africa: The Protected Disclosures Act, n° 26 of 2000 », Anti-Corruption Strategies, Institute for Security Studies, Occasional Paper N° 47-2001, p. 7, <http://www.iss.co.za/Pubs/Papers/47/Paper47.html>.

<sup>90</sup> Lala Camerer, « Protecting Whistleblowers in South Africa: The The Protected Disclosures Act, n° 26 of 2000 », Anti-Corruption Strategies, Institute for Security Studies, Occasional Paper N° 47-2001, p. 7, <http://www.iss.co.za/Pubs/Papers/47/Paper47.html>.

Analyse

En dépit du fait que le PP et le vérificateur général ont le pouvoir d'enquêter, il est difficile d'évaluer leurs activités rattachées à la *PDA* étant donné qu'il n'y a pas eu d'activité signalée en vertu de cette loi dans l'un ou l'autre des bureaux.

**Mécanismes d'exécution**Fonction

Le préambule de la *PDA* comporte une obligation positive, tant pour l'employeur que pour l'employé, de signaler toute activité criminelle ou répréhensible au travail. En outre, les employeurs sont tenus de par la *Loi* d'assurer la protection des employés contre les mesures de représailles.

Analyse

L'obligation énoncée dans le préambule est, par conséquent, symbolique et pratique. Ce genre de disposition s'apparente à l'obligation fiduciaire des administrateurs de société, dans la mesure où les employés et les employeurs ont la responsabilité d'agir dans l'intérêt public pour prévenir les actes fautifs en faisant des révélations.

**Protection contre les mesures de représailles**Fonction

L'alinéa 1(vi) de la *PDA* décrit les formes prohibées de représailles, appelées « préjudices professionnels ». Selon la *Loi*, les représailles comprennent les sanctions disciplinaires, le renvoi, la suspension, la rétrogradation, le harcèlement, le transfert, le refus de promotion et diverses autres formes de mesure du personnel.<sup>91</sup> En outre, l'article 3 de la *PDA* interdit les « préjudices professionnels » contre un employé « pouvant être à l'origine ou en partie à l'origine »<sup>92</sup> d'une divulgation protégée.

Analyse

Alors que la *Loi* n'évoque pas les questions liées au personnel dans sa catégorisation des actes fautifs ou sous forme d'un code de conduite, elle définit en revanche les représailles comme étant liées aux questions de personnel. Tout d'abord, les formes de représailles sont invariablement des mesures du personnel, qu'elles figurent ou non dans la *Loi* proprement dite ou simplement par la nature des représailles ou de la riposte au travail. En deuxième lieu, en vertu des

---

<sup>91</sup> Afrique du Sud, *Protected Disclosures Act* 2000, article 1(vi).

<sup>92</sup> Idem, article 3.

dispositions de la *Loi* visant les mesures correctives, la principale méthode de recours consiste à porter la cause devant le Tribunal du travail.

## **Confidentialité et anonymat**

### Fonction

La *PDA* n'assure pas la protection de la confidentialité; cependant, la politique du PP consiste à maintenir, au besoin et dans la mesure du possible, la confidentialité de l'identité du plaignant.<sup>93</sup>

### Analyse

L'incidence de cette absence de protection réglementaire n'est pas claire étant donné que l'on n'a pas signalé d'activité importante en vertu de la *PDA* jusqu'à présent.

## **Mesures correctives et récompenses**

### Fonction

Les recours offerts aux personnes victimes de représailles sont énoncés à l'article 4 de la *PDA*. Dans le fond, tout employé qui fait ou risque de faire l'objet d'un « préjudice professionnel » peut s'adresser à un tribunal administratif pour obtenir réparation, en particulier le Tribunal du travail. En outre, tout employé qui pense être pénalisé s'il fait une divulgation sous protection doit être muté s'il en fait la demande.<sup>94</sup>

### Analyse

Le seul recours énoncé dans la *PDA* se rapporte aux cas de représailles. La *PDA* n'indique pas comment les actes fautifs doivent être sanctionnés. En outre, la *Loi* ne précise pas les mesures de redressement prévus pour les cas de représailles, mais indique seulement que les personnes peuvent s'adresser aux tribunaux pour obtenir réparation. L'accessibilité et l'efficacité d'une telle approche sont sujettes à caution par comparaison aux autres administrations qui ont des mécanismes de redressement précis dans leur régime de divulgation.

Cependant, en raison de l'absence d'activité signalée en vertu de la *PDA*, soit par le PP, soit par le vérificateur général, soit devant les tribunaux, il est difficile de mesurer le succès de cette approche en matière de recours et de sanctions.

---

<sup>93</sup> Afrique du Sud, Site du Public Protector; <http://www.polity.org.za/html/govt/pubprot/pubprot.html>.

<sup>94</sup> Afrique du Sud, *Protected Disclosures Act* 2000, article 4.



## **Processus pour décourager les fausses allégations et encourager la divulgation**

### Fonction

La *PDA* ne comporte aucune disposition explicite interdisant les fausses allégations.

### Analyse

Malgré l'absence d'interdiction explicite des fausses allégations, les conditions préalables et modalités d'application rigoureuses pour que les divulgations soient protégées devraient être efficaces pour prévenir les fausses allégations.

## **Appel et révision judiciaire**

### Fonction

Le système judiciaire constitue la principale voie pour obtenir réparation en cas de représailles.

### Analyse

Étant donné que l'on passe par le système judiciaire ou le Tribunal du travail pour obtenir des mesures correctives et des sanctions en vertu de la *PDA*, il est logique que l'on ait accès aux mécanismes d'appel ou de révision judiciaire lorsque ces derniers relèvent de la compétence du tribunal.

## ÉTATS-UNIS

### Législation

#### Fonction

La loi américaine sur les divulgations émanant de fonctionnaires est la *Whistleblower Protection Act* – 1989 (s. 20).

#### Analyse

Comparativement aux lois des autres pays, la loi américaine met davantage l'accent sur les actes fautifs effectivement commis plutôt que d'imposer plus d'exigences pour la protection de la divulgation. Cette différence est matérialisée par le fait que la *WPA* ne comporte aucune disposition exigeant qu'une divulgation remplisse certaines conditions. Nous examinerons l'importance de ce point dans des sections ultérieures. Cette particularité de la *WPA* découle vraisemblablement de l'idéologie du système américain « fondée sur la liberté d'expression », comme l'explique Sheryl Groeneweg dans « Trois Modèles de protection des dénonciateurs ». <sup>95</sup>

### Entité

#### Fonction

Aux États-Unis, le traitement des divulgations est pris en charge par deux entités conjointes. L'Office of Special Counsel (OSC) est chargé principalement de la réception des divulgations, ainsi que des poursuites et des recours, tandis que le Merit System Protection Board (MSPB) est responsable de l'exécution des mesures correctives fixées par l'OSC, et même de l'arbitrage ou de la révision judiciaire des décisions de l'OSC. <sup>96</sup>

#### Analyse

En raison de leur double fonction d'engager des poursuites et de rendre des décisions, l'OSC et le MSPB se démarquent des entités des autres administrations. Le régime des États-Unis est le seul régime de divulgation doté d'un mécanisme spécialisé de révision ou d'appel des décisions de la principale entité. L'existence d'un organe distinct, tel que le MSPB, est bénéfique car il peut, en théorie, traiter les questions de divulgation avec plus d'efficacité et de savoir-faire. Le rôle de l'OSC est également unique en son genre dans la mesure où l'entité a également

---

<sup>95</sup> Sheryl Groeneweg, *Trois Modèles de protection des dénonciateurs : Analyse comparative des lois relatives aux divulgations en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni*, Direction de la recherche – Commission de la fonction publique du Canada, octobre 2001, p. 19.

<sup>96</sup> Article 3, et sous-chapitre II, article 1213 du *Whistleblower Protection Act*; voir également The Role of the US Office of Special Counsel Handbook OU [www.mspb.gov/anintrotomspbaug01.html](http://www.mspb.gov/anintrotomspbaug01.html) « MSPB Original Jurisdiction ».

compétence sur les questions liées au personnel. Ce concept sera approfondi dans la section sur les procédures.

On peut déterminer efficacement la mesure dans laquelle le public connaît l'existence de l'OSC grâce à une enquête annuelle (Annual Survey Program) destinée à recueillir les points de vue des personnes dont le cas a été réglé au cours de l'exercice précédent. Cette enquête permet à l'OSC d'évaluer ses propres procédures et de déterminer les améliorations à apporter à ces dernières. L'enquête est divisée en deux parties, l'une portant sur les dénonciateurs de pratiques interdites de gestion du personnel (PIP), dont le taux de réponse s'est élevé à 36 p.100, et l'autre sur les divulgations d'actes fautifs, qui a recueilli un taux de réponse de 34 p.100. Bien que les taux de réponse semblent modestes, ils ne cessent d'augmenter; en fait, le taux de réponse combiné le plus élevé obtenu depuis le lancement de ces enquêtes en 1995 s'est élevé à 36 p.100.<sup>97</sup>

## **Champ d'application**

### Fonction

Le champ d'application de la *WPA* se limite au secteur public. Néanmoins, certains organismes gouvernementaux ne relèvent pas du mandat de la *WPA*, notamment les organes de la défense nationale et des services du renseignement, notamment la Central Intelligence Agency, le General Accounting Office, les services postaux américains et les sociétés d'État. Cependant, certaines sociétés d'État sont protégées contre les mesures de représailles au titre de la *WPA*. En vertu de la loi américaine, tous les employés fédéraux actuels et anciens, ainsi que les demandeurs d'emploi auprès du gouvernement fédéral, sont admissibles à la protection contre les représailles. Enfin, l'OSC n'est pas habilité à recevoir de divulgation des employés engagés en vertu de programmes de subvention fédéraux, des employés contractuels ou des employés rémunérés à même des fonds qui ne sont pas votés.

### Analyse

Le champ d'application de la *WPA* est semblable à celui de la plupart des autres administrations dans la mesure où la *WPA* vise et protège uniquement les actes fautifs et les dénonciateurs du secteur public.

## **Actes fautifs**

### Fonction

La *WPA* vise les questions liées au personnel répondant à la définition de « pratiques interdites de gestion du personnel » (PIP), et les catégories traditionnelles d'actes fautifs. Les pratiques interdites comprennent la discrimination, le népotisme, le fait de prendre ou d'omettre de prendre

---

<sup>97</sup> États-Unis, Office of Special Counsel Annual Report 2002, p. 23.

certaines mesures du personnel qui constitueraient une infraction au règlement relatif au système de mérite, et les mesures de représailles. Les actes fautifs comprennent les violations de la *Loi*, les cas flagrant de mauvaise gestion, la dilapidation des fonds publics, l'abus de pouvoir et les menaces graves et particulières pour la santé ou la sécurité publiques.

### Analyse

Le régime américain se démarque par le fait qu'il intègre explicitement les questions liées au personnel à sa loi sur les divulgations.

## **Critères de protection**

### Fonction

La *WPA* ne comporte pas de conditions particulières à remplir pour qu'une divulgation soit protégée en vertu de la *Loi*. La *Loi* stipule au contraire que toute personne faisant une révélation doit être protégée contre les pratiques interdites de gestion du personnel, telles que les mesures prises à titre de représailles. Cependant, le site Web de l'OSC indique que certains facteurs seront examinés lors de l'évaluation des divulgations pour déterminer si des actes fautifs ont été effectivement ou vraisemblablement commis. Parmi ces facteurs, il faut déterminer si (1) le dénonciateur dispose de renseignements fiables ou de première main sur l'acte fautif visé, (2) l'existence de l'acte fautif est plus qu'une simple supposition, (3) on dispose de renseignements pour corroborer la déclaration, (4) il y a une probabilité importante que l'information vise une ou plusieurs catégories d'actes fautifs.<sup>98</sup> De surcroît, si le dénonciateur signale un présumé cas de représailles, l'OSC doit disposer de certains éléments légaux pour établir qu'il y a eu violation de la loi. En premier lieu, une divulgation doit être faite et, en second lieu, le ministère doit avoir pris ou omis de prendre une mesure du personnel, ou menacé de le faire, par suite de la divulgation.<sup>99</sup>

Pour des cas d'appel déposés devant le MSPB, le fardeau de la preuve est très révélateur des actes qualifiés de représailles en vertu de la *WPA*. Le dénonciateur doit prouver sur la prépondérance de la preuve que la divulgation constituait un facteur contributif à la mesure du personnel qu'on a menacé de prendre, qu'on a pris ou qu'on a omis de prendre contre lui à titre de mesure de représailles. Pour répondre à la définition de « facteur contributif », le dénonciateur doit démontrer que (1) le fonctionnaire qui a pris la mesure connaissait l'existence de la

---

<sup>98</sup> <http://www.osc.gov/wbdisc.htm>.

<sup>99</sup> États-Unis, Office of Special Counsel, « Complaint of Possible or Prohibited Personnel Practice or Other Prohibited Activity »; partie 2 Reprisal for Whistleblowing; p. 4.

divulgarion et que (2) la mesure a été prise dans un délai tel que toute personne sensée serait portée à conclure que la divulgation était un facteur contributif.<sup>100</sup>

### Analyse

En l'absence de critères rigoureux de protection pour la divulgation ou le dénonciateur dans les conditions préalables et les modalités d'application, il est probable que la nature de la divulgation proprement dite déterminera les mesures qui seront prises par l'OSC. À ce titre, l'OSC s'appuie sur certains facteurs pour évaluer les divulgations, comme nous le verrons dans les sections ultérieures.

Même si l'unité responsable des divulgations s'appuie sur certains critères d'évaluation pour déterminer la probabilité marquée des actes fautifs, l'absence d'un fardeau ou d'une norme législative explicite est révélateur de l'accent mis par les États-Unis sur le dénonciateur plutôt que sur le contenu et la nature de la divulgation. Cette norme moins rigide sert, en fin de compte, à encourager les gens à faire des divulgations étant donné qu'il y a moins de conditions à remplir. De surcroît, le fardeau de la preuve pour les représailles, fixé par le MSPB, est unique en son genre car il indique explicitement ce qui constitue des actes de représailles.

## **Procédures de divulgation**

### Fonction

La *WPA* ne comporte aucune exigence selon laquelle les dénonciateurs doivent faire une révélation à l'interne avant de s'adresser à l'OSC.

### Analyse

L'élément important des procédures de divulgation prévues par le régime est le rôle accordé à l'OSC comme principal organe habilité à recevoir les divulgations. En rendant ainsi le système plus accessible, la *WPA* encourage les personnes à faire des divulgations. Cette prémisse est également démontrée par le fait que les divulgations faites aux médias sont fréquemment couvertes par la *WPA*. Par exemple, lorsque l'OSC a conclu que deux agents de la patrouille frontalière qui, après les événements du 11 septembre, avaient révélé aux médias qu'il existait des lacunes au niveau de la sécurité à la frontière, avaient été victimes de représailles de la part de l'Immigration and Naturalization Service, des mesures de redressement ont été ordonnées et exécutées en vertu de la *WPA*.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> <http://www.mspb.gov/q&awhistlebloweaug01.html>.

<sup>101</sup> États-Unis, Office of Special Counsel Annual Report 2002, p. 9.

## Pouvoir d'enquête

### Fonction

Le pouvoir d'enquêter de l'OSC sur les pratiques interdites de gestion du personnel lui permet d'émettre des citations à comparaître, d'ordonner des dépositions et d'obliger les employés à témoigner sous serment ou à répondre aux questions écrites officielles.<sup>102</sup> Cependant, l'OSC n'est pas habilité à enquêter sur les divulgations d'actes fautifs. Aussi, lorsqu'il reçoit une divulgation, il peut seulement demander au dirigeant du ministère visé d'enquêter sur la question. Le ministère est tenu de présenter un rapport de ses constatations à l'OSC.

L'évaluation des divulgations d'actes fautifs et de PIP est divisée en deux unités distinctes à l'OSC : l'unité des divulgations est chargée d'évaluer les divulgations d'actes fautifs, tandis que l'unité des plaintes reçoit et examine les pratiques interdites de gestion du personnel. En outre, l'OSC n'a pas de pouvoirs explicites d'enquêter à titre préventif.

### Analyse

Le fait que l'OSC ne puisse mener ses propres enquêtes sur les divulgations d'actes fautifs risque de porter atteinte à l'impartialité et à l'intégralité des enquêtes menées par les ministères visés, étant donné que ces derniers auront nécessairement intérêt à rabaisser l'importance des actes fautifs commis. Cependant, la *WPA* prévoit des mécanismes d'exécution permettant à l'OSC d'obliger les ministères à mener des enquêtes et à présenter des rapports.

Parmi les autres points importants concernant les pouvoirs d'enquêter de l'OSC, citons la nature des enquêtes sur les représailles. Étant donné que, en vertu de la *WPA*, les mesures de représailles sont interdites, l'enquête sera menée par l'OSC; en revanche, l'enquête sur les actes fautifs connexes sera menée à l'interne par le ministère visé. Aussi, ces deux formes distinctes d'enquête - interne ou externe – sur des sujets connexes risque de semer la confusion.

Enfin, en plus d'obliger un ministère à mener une enquête officielle sur une divulgation reçue, en vertu de l'alinéa 1213(g)2), l'OSC peut aussi demander simplement au dirigeant du ministère d'examiner les faits et de l'informer des mesures qui ont été ou seront prises, avec le consentement du dénonciateur.<sup>103</sup> Ce type de procédure montre que l'OSC est méticuleux et diligent dans le traitement des divulgations d'actes fautifs; même lorsqu'un cas ne donne pas lieu à l'ouverture d'une enquête officielle, l'entité s'assure que l'affaire a été examinée.

---

<sup>102</sup> États-Unis, *Whistleblower Protection Act*, article 1212.

<sup>103</sup> États-Unis, Office of Special Counsel Annual Report 2002, p. 18.

## Mécanismes d'exécution

### Fonction

En ce qui trait aux pouvoirs d'enquêter de l'OSC, la *WPA* comporte une disposition explicite exigeant que les ministères collaborent aux enquêtes et exécutent les mesures de l'OSC. En outre, si un ministère omet de présenter un rapport d'enquête, l'OSC en informera le président, les comités de surveillance du Congrès et le contrôleur général, qui sont alors habilités à se saisir du dossier. L'OSC peut également exercer son pouvoir d'enquêter en émettant des citations à comparaître pour témoignage ou présentation de documents. En ce qui a trait à l'exécution des mesures correctives ou disciplinaires fixées par l'OSC, lorsqu'un ministère refuse de se conformer, le dossier est saisi par le MSPB. Ce dernier peut alors imposer des mesures correctives ou disciplinaires en entamant une poursuite contre le ministère récalcitrant. En outre, l'OSC a mis en œuvre, en 2002, un programme de certification en cinq étapes à l'intention des ministères pour les aider à remplir leur mandat réglementaire, qui consiste à faire connaître la *WPA* et les politiques connexes à leurs employés.

### Analyse

L'obligation législative pour les ministères de se conformer aux mesures de l'OSC est un mécanisme courant utilisé dans de nombreuses administrations. C'est un moyen à la fois symbolique et pratique d'affirmer le pouvoir de l'entité. En outre, lorsqu'un ministère refuse de se conformer, l'OSC décide, en général, de déposer immédiatement une plainte auprès du MSPB. Ainsi, l'effet dissuasif est renforcé par le recours au MSPB pour assurer l'exécution des mesures correctives ou disciplinaires ordonnées par l'OSC.<sup>104</sup>

Cet effet dissuasif est démontré de deux façons. En premier lieu, au cours des trois dernières années, l'OSC a rarement eu besoin de recourir au MSPB pour obliger les ministères à se conformer; deux cas de ce genre ont été signalés en 2000, aucun cas en 2001 et un seul en 2002. En second lieu, au cours de la même période, le nombre de cas de représailles a littéralement chuté, étant passé de 773 cas en 2000 à 553 en 2002. Cet indicateur, conjugué au nombre pratiquement deux fois plus élevé de cas qui se sont soldés par des mesures favorables dans les cas de représailles, cet indicateur constitue une preuve éloquent de l'exécution efficace des procédures de la *WPA*.

Au cours de la première année de mise en œuvre, douze différents ministères ont adhéré au programme de certification pour faire connaître la *WPA* à leurs employés. Compte tenu de ce niveau de participation, il semble que l'OSC réussit relativement bien à remplir son mandat au moyen des mécanismes de sensibilisation et de formation. En outre, le Rapport annuel de l'OSC

---

<sup>104</sup> Idem, p. 7.

de 2002 indique que l'Office of Personnel Management a conseillé de se servir de la participation au programme comme « indicateur de rendement » pour mesurer la réussite du programme de gestion du président.<sup>105</sup>

## **Protection contre les mesures de représailles**

### Fonction

La *WPA* interdit précisément les actes de représailles, dans la mesure où « les mesures de représailles pour dénonciation » font partie des douze pratiques de gestion du personnel (PIP) interdites dans le manuel sur le rôle de l'Office of Special Counsel des États-Unis.<sup>106</sup> En outre, un dénonciateur a le droit d'entamer une poursuite auprès du MSPB, à titre personnel, pour obtenir des mesures correctives à la suite de certains actes de représailles.<sup>107</sup> L'unité responsable des divulgations de l'OSC est chargée de recevoir et d'évaluer les divulgations d'actes fautifs, qui sont « distincts des plaintes concernant des mesures de représailles », <sup>108</sup> divulgations qui sont examinées par l'unité d'examen des plaintes, dont les PIP.

### Analyse

Le régime de la *WPA* en matière de protection des dénonciateurs contre les mesures de représailles est distinct dans la mesure où il classe les représailles dans les PIP, au lieu d'inclure, une disposition explicite à la loi qui interdit les actes de représailles en général. Le fait de classer les actes de représailles dans les PIP peut porter à confusion, dans la mesure où l'OSC peut enquêter sur les pratiques interdites de gestion du personnel, mais non sur les actes fautifs connexes.

## **Confidentialité et anonymat**

### Fonction

La *WPA* stipule que l'OSC ne peut révéler l'identité du dénonciateur sans son consentement, sauf s'il détermine que cela est nécessaire en raison d'une menace imminente pour la santé ou la sécurité publiques ou d'une violation imminente de la loi criminelle.<sup>109</sup> La divulgation de renseignements confidentiels sera portée à la connaissance du conseiller national de la sécurité, du comité spécial permanent sur le renseignement de la Chambre des représentants, et du comité spécial sur le renseignement du Sénat pour résolution. L'OSC n'est pas tenu d'examiner les

---

<sup>105</sup> Idem, p. 3.

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> États-Unis, *Whistleblower Protection Act*, Sous-chapitre III, article 1221.

<sup>108</sup> <http://www.osc.gov/wbdisc.htm>.

<sup>109</sup> États-Unis, *Whistleblower Protection Act*, article 1213(h).



divulgations faites sous couvert de l'anonymat; ces dernières sont, en général, renvoyées au bureau de l'inspecteur général du ministère pertinent.

### Analyse

La protection de la confidentialité prescrite par la *WPA* est solide en comparaison de celle des autres administrations examinées.

## **Mesures correctives et récompenses**

### Fonction

L'OSC peut imposer des mesures correctives ou disciplinaires en réparation d'actes fautifs ou d'actes de représailles avérés. Le MSPB intervient pour assurer l'exécution de ces mesures lorsque le ministère visé ne s'y conforme pas. En outre, le MSPB est autorisé à congédier, rétrograder, ou suspendre toute personne jugée coupable de pratique interdite de gestion du personnel, ainsi qu'à lui attribuer un blâme, l'interdire d'emploi dans la fonction publique fédérale jusqu'à concurrence de cinq ans, ou lui imposer une amende pouvant atteindre 1 000 \$. Rien n'indique qu'un dénonciateur dispose d'autres recours civils auprès des tribunaux en dehors du régime.

### Analyse

La portée des recours offerts par l'OSC et le MSPB est comparable à celle des autres administrations. Cependant, le pouvoir d'imposer des amendes est relativement unique en son genre; seule l'Australie dispose également de ce pouvoir. En outre, tel qu'il a été exposé précédemment, l'efficacité des mesures correctives et disciplinaires imposées par l'OSC repose sur la capacité d'avoir recours au MSPB pour en assurer l'exécution, ce qui a un effet dissuasif efficace pour assurer l'exécution des mesures correctives.

Selon l'enquête annuelle sur les divulgations de l'OSC de 2002, 92 p.100 des répondants n'avaient pas réussi à obtenir de recours par l'entremise de l'OSC. Néanmoins, environ la moitié de ces répondants ont indiqué qu'ils étaient plutôt satisfaits des services reçus au nom de l'OSC. Par conséquent, bien que l'OSC ne soit pas toujours en mesure de résoudre les questions rattachées aux divulgations à la satisfaction du dénonciateur, il remplit néanmoins son mandat consistant à procurer un mécanisme efficace pour faire des révélations.

Enfin, il importe de noter que les États-Unis ont un texte de loi distinct, appelé le *Federal False Claims Act*, 1986, qui permet aux citoyens d'intenter une poursuite au civil au nom du gouvernement, habituellement dénommée *Qui Tam*. Ainsi, un citoyen ordinaire qui a

connaissance d'une fraude contre le gouvernement peut intenter une poursuite au nom de l'État pour recevoir, s'il gagne la cause, un pourcentage des fonds récupérés.<sup>110</sup>

## **Processus pour décourager les fausses allégations et encourager la divulgation**

### Fonction

La *WPA* ne comporte pas de dispositions explicites interdisant le signalement de divulgations faites sous de faux prétextes ou de mauvaise foi.

### Analyse

Étant donné que la *Loi* ne prévoit pas de critères ni de fardeau de la preuve pour que la divulgation soit protégée, il semble ne pas y avoir de mesures adéquates pour décourager les fausses allégations. Cependant, le fait que l'OSC n'accepte pas les divulgations faites sous couvert de l'anonymat a un effet dissuasif. Il est permis de penser que, si les dénonciateurs doivent décliner leur identité lorsqu'ils font des révélations, cela les dissuadera de passer à l'acte sans avoir de bonnes raisons de croire que des actes fautifs ont été commis. Cette prémisse est équilibrée par le fait que le régime de la *WPA* est un régime de divulgation relativement accessible qui permet de s'adresser directement à l'OSC, qui prévoit des critères de protection peu rigoureux et une possibilité de protection même pour les dénonciateurs qui font des révélations aux médias.

## **Appel et révision judiciaire**

### Fonction

On peut interjeter appel des décisions et mesures de l'OSC auprès du MSPB de deux façons. En premier lieu, à titre de « mesure par ailleurs susceptible d'appel », on peut en appeler de certains actes de représailles directement devant le MSPB. En deuxième lieu, les autres actes de représailles non directement susceptibles d'appel peuvent être soumis au MSPB au titre du « droit de poursuite individuel » lorsque la personne a déjà déposé une plainte devant l'OSC et que l'OSC n'a pas pris de mesure corrective en son nom.

En outre, on peut demander la révision des décisions du MSPB par deux mécanismes. Le dénonciateur peut soit présenter une « requête en cassation » pour demander au MSPB de revoir sa décision initiale, soit demander une révision de la décision finale du MSPB par la Cour d'appel des États-Unis (US Court of Appeals for the Federal Circuit Court). Il existe une dernière

---

<sup>110</sup> Estelle Feldman, « Protection for Whistleblowers », School of Law, Trinity College, Université de Dublin, présenté à la 9<sup>e</sup> Conférence internationale annuelle anti-corruption, p. 7, [http://www.transparency.org/iacc/9th\\_iacc/papers/day3/ws7/d3ws7\\_efeldman.html](http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day3/ws7/d3ws7_efeldman.html).

exception – on peut en appeler des décisions portant sur des allégations de discrimination devant un tribunal de district ou devant l'Equal Employment Opportunity Commission.

### Analyse

Les possibilités de recours en appel et sous forme de révision judiciaire offerts par le régime de divulgation des États-Unis sont, en général, plus vastes que celles des autres administrations.

## CORÉE

### **Législation**

#### Fonction

La *Anti-corruption Act (ACA)* de 2001 constitue le fondement législatif du régime de divulgation de Corée. Cette loi vise à créer un mécanisme permettant de faire des révélations et de protéger les dénonciateurs contre les mesures de représailles, afin d'éradiquer la corruption dans la fonction publique et la société. En plus de définir les actes fautifs prohibés par la loi, la *ACA* comporte un Code de conduite pour les fonctionnaires. Ce Code sert à promouvoir l'honneur et l'intégrité et à dissuader les fonctionnaires de s'adonner à la corruption.

#### Analyse

Contrairement aux codes de la plupart des autres administrations, le code de la *ACA* ne touche pas les questions liées au personnel. Il constitue plutôt une obligation supplémentaire imposée aux fonctionnaires pour maintenir l'intégrité du secteur public. La *ACA* n'est en vigueur que depuis un an, et malgré l'existence de documents d'étude approfondie sur ses répercussions, dans son premier rapport annuel, la Korean Independent Commission Against Corruption (KICAC) a reconnu « qu'il est difficile d'évaluer le rendement d'un système pilote en exploitation depuis moins d'un an ». <sup>111</sup> Jusqu'à présent, le fondement d'un régime de divulgation efficace en Corée comprend l'élaboration de directives opérationnelles pour la protection des dénonciateurs, la distribution du manuel sur la protection et les récompenses prévues pour les dénonciateurs, et la mise en œuvre de mesures complètes pour améliorer le système de protection des dénonciateurs. En outre, la KICAC a engagé un institut de recherche professionnel pour déterminer les meilleures pratiques au moyen d'une étude des systèmes de protection des dénonciateurs des autres pays. <sup>112</sup>

### **Entité**

#### Fonction

L'article 10 de la *ACA* établit la KICAC. Les membres de celle-ci sont nommés par le président, en fonction de critères établis par décret présidentiel. Les membres ainsi que le président reçoivent un mandat de trois ans et peuvent être nommés seulement une autre fois. L'article 15 de la *ACA* indique que la Commission doit effectuer son travail de façon autonome. La KICAC est responsable de la surveillance des diverses formes de corruption, des procédures de divulgation et des mesures correctives, notamment la dénonciation. La Commission est composée d'un agent de la gestion des affaires juridiques, d'un agent de planification des

---

<sup>111</sup> Corée, Korean Independent Commission Against Corruption, Annual Report 2002, p. 155.

<sup>112</sup> Ibid.

politiques, d'un bureau de coopération des relations publiques et d'un bureau d'inspection des rapports. En fin de compte, la KICAC est responsable du traitement des divulgations sur la corruption, de la protection des dénonciateurs, des systèmes d'indemnisation et de récompenses et des enquêtes sur les divulgations d'actes fautifs et de représailles.

### Analyse

La KICAC se démarque des entités externes des autres administrations par le fait qu'elle est explicitement habilitée par la *ACA*. Dans les autres administrations examinées, les entités externes sont établies par une loi habilitante distincte, simplement mentionnées dans la loi sur les divulgations à titre d'organe habilité à recevoir les divulgations en vertu de dispositions données. En outre, la structure organisationnelle de la KICAC montre que la Commission est responsable de presque toutes les facettes de la mise en œuvre des politiques et dispositions de la *ACA*, de la sensibilisation au traitement des divulgations en passant par l'élaboration des politiques.

## **Champ d'application**

### Fonction

La *ACA* couvre les actes fautifs commis par des employés de la fonction publique. La KICAC a divisé sa sphère de compétence en secteurs : secteur administratif, secteur judiciaire, secteur politique, secteur ministériel, société civile et secteur de la coopération internationale, système d'évaluation et mise en œuvre des mesures de prévention de la corruption. Cependant, alors que la *ACA* ne vise que les actes fautifs commis dans le secteur public, son champ d'application en ce qui concerne les dénonciateurs s'étend à toute personne ayant connaissance d'actes fautifs – que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé.<sup>113</sup>

### Analyse

Le champ d'application de la *ACA* se démarque par le fait que même si les lois sont axées sur les actes fautifs commis dans le secteur public, elle permet la réception des divulgations de toute personne, tant du secteur privé que du secteur public. Cette approche réaffirme la fonction prioritaire de lutte anti-corruption du régime législatif coréen. En divisant son mandat en catégories précises, la KICAC est en mesure d'élaborer ses politiques et procédures en conséquence.

---

<sup>113</sup> Corée, *Anti-corruption Act* 2001, article 25.

## **Actes fautifs**

### Fonction

Selon la définition de la *ACA*, les actes fautifs sont des « actes de corruption » qui comprennent (1) tout acte commis par un fonctionnaire aux fins de gains personnels ou de gains pour un tiers par abus de pouvoir ou violation des lois et des lois subordonnées en rapport avec ses fonctions, et (2) tout acte causant un préjudice aux biens de toute entité publique en violation des lois et des lois subordonnées, dans le processus de constitution du budget de l'entité publique, d'acquisition, de gestion ou de disposition des biens de l'entité publique, ou de passation et d'exécution d'un contrat auquel l'entité publique est partie.<sup>114</sup>

### Analyse

La catégorisation d'actes fautifs dans la *ACA* est particulière dans la mesure où les divers types d'actes fautifs sont regroupés sous des définitions globales. De plus, les définitions sont importantes car elles décrivent la corruption comme étant un acte interdit général qui peut prendre diverses formes. Au cours de l'année de son entrée en vigueur, la *ACA* a entraîné 137 divulgations auprès de la KICAC. Sur les 137 divulgations, 27,7 p.100 des cas, soit 38, ont été déclarés être des actes fautifs avérés, et 34 de ces cas ont été clos. Ainsi, la KICAC a renvoyé 27 cas aux autorités pertinentes, tandis que les sept autres cas ont été réglés sans renvoi.<sup>115</sup> Parmi les questions ayant l'objet des divulgations à la KICAC, citons le manquement au devoir par des fonctionnaires, la dilapidation des fonds publics, les irrégularités dans les appels d'offre, les abus de biens sociaux par des fonctionnaires du gouvernement local, les prêts illégaux, une mesure injuste du personnel, une opération inéquitable par un fonctionnaire, l'abus de pouvoir, l'acceptation de gratifications et de cadeaux et les remboursements malhonnêtes.<sup>116</sup>

## **Critères de protection**

### Fonction

En vertu de l'article 27 de la *ACA*, les dénonciateurs sont tenus de faire des divulgations de bonne foi et de fournir la preuve que des actes fautifs ont été commis.<sup>117</sup>

### Analyse

Les critères à remplir pour qu'une divulgation soit protégée en vertu de la *ACA* ne sont pas très stricts. Alors que la *ACA* comporte une exigence précise d'agir de bonne foi, il est intéressant de

---

<sup>114</sup> Idem, article 2.

<sup>115</sup> Corée, Korean Independent Commission Against Corruption, Annual Report 2002, p. 131.

<sup>116</sup> Idem, pp. 134 à 137.

<sup>117</sup> Corée, *Anti-Corruption Act* 2001, article 28.

noter que, selon le rapport annuel de la KICAC, on présume la bonne foi par le simple fait qu'une personne ait choisi de révéler une faute commise. En outre, bien qu'il n'existe pas d'autres mécanismes pour divulguer à l'interne explicitement énoncés dans la *ACA*, il semble que ces mécanismes existent – cependant le but principal de la loi est de faciliter les divulgations auprès de la KICAC. Le rapport annuel mentionne que l'on considère qu'une personne qui fait une divulgation d'actes fautifs auprès de la KICAC a « de bonnes raisons de croire que le mécanisme interne de divulgation de l'acte constitue un obstacle au règlement de la situation ». <sup>118</sup>

## Procédures de divulgation

### Fonction

En vertu de la *ACA*, les personnes peuvent faire des divulgations directement auprès de la KICAC. La *Loi* ne comporte pas d'exigence ni d'encouragement à faire des révélations à l'interne. Deux catégories de procédures sont prévues pour la réception et le traitement des divulgations. En premier lieu, lorsqu'un « haut fonctionnaire » est impliqué, la KICAC reçoit et confirme les faits révélés puis dépose une accusation auprès du Public Prosecutor's Office (PPO) – si les faits sont avérés. Ce Bureau ouvrira ensuite une enquête et informera la KICAC des résultats. Cette dernière peut alors déposer une demande d'arbitrage auprès de la Cour supérieure, si les constatations du bureau le justifient. Enfin, la KICAC informera le dénonciateur des mesures prises. En second lieu, si un « fonctionnaire ordinaire » est impliqué, la KICAC renverra alors le dossier à « l'organisme d'enquête » pertinent qui mènera l'enquête et lui communiquera les résultats. La KICAC peut alors demander la réouverture d'une enquête, au besoin, ou prendre les mesures nécessaires pour corriger la situation et informer le dénonciateur des mesures prises. <sup>119</sup>

Des procédures standard pour le processus interne de traitement des divulgations de la KICAC ont été mises en œuvre, notamment un journal de suivi des dossiers d'enquête, un processus d'enquête normalisé, la vérification de l'absence de conflits d'intérêt dans les enquêtes, la protection de la confidentialité et la participation des dénonciateurs à la poursuite judiciaire des cas de divulgation applicables. <sup>120</sup>

### Analyse

Le schème global de la *ACA* est destiné à encourager la divulgation directement à la KICAC. Selon le rapport annuel, les raisons stratégiques à l'origine de l'accent mis sur la divulgation externe sont le « renforcement des obligations administratives horizontales et ascendantes et la

<sup>118</sup> Corée, Korean Independent Commission Against Corruption, Annual Report 2002, p. 129.

<sup>119</sup> Corée, « How to Treat Whistle-Blowings, KICAC Procedures », [http://www.kicac.go.kr/PORTAL/Eng/How/how\\_01.jsp](http://www.kicac.go.kr/PORTAL/Eng/How/how_01.jsp).

<sup>120</sup> Corée, Korean Independent Commission Against Corruption, Annual Report 2002, p. 153.

prévention de la corruption des fonctionnaires ». <sup>121</sup> Cette déclaration démontre le désir d'encourager les fonctionnaires à faire des divulgations dans le cadre de leurs obligations vis-à-vis du public et de leur gouvernement.

## **Pouvoir d'enquête**

### Fonction

La *ACA* octroie à la KICAC le pouvoir préventif de recommander aux dirigeants des ministères d'améliorer leurs institutions afin de prévenir la corruption. <sup>122</sup> Ces recommandations peuvent être assorties d'un délai. <sup>123</sup> En outre, l'article 21 de la *ACA* confère à la KICAC les pouvoirs habituels d'enquête, tels que l'audition des témoins et des opinions. <sup>124</sup> L'article 29 décrit le pouvoir général d'enquête de la KICAC lors du traitement des divulgations. La Commission renverra les cas aux autorités appropriées, définies comme « organismes d'enquête », ou à l'autorité responsable de la supervision du ministère visé. <sup>125</sup> Cet « organisme d'enquête » est tenu de procéder à l'enquête sur les faits dans les 60 jours et d'informer à la fois le ministère visé et la KICAC des résultats en leur transmettant un rapport. La KICAC communiquera alors un résumé des résultats au dénonciateur. Dans le fond, la KICAC joue un rôle de surveillant dans l'enquête sur les divulgations par « l'organisme d'enquête » et peut demander à l'organisme de rouvrir l'enquête et de présenter des motifs raisonnables ou une nouvelle preuve si la Commission n'est pas satisfaite des résultats initiaux <sup>126</sup>. En outre, en vertu de l'article 33, la KICAC peut également enquêter sur les allégations de représailles, et les demandes de recours pour des actes de représailles, en dehors de l'enquête sur la divulgation des actes fautifs. <sup>127</sup>

### Analyse

Bien que la *ACA* ne stipule pas que la KICAC a le pouvoir d'enquêter à titre préventif, la *Loi* permet à la Commission de recommander « au besoin » des mesures. L'article 20 sous-entend que la KICAC peut tirer ses propres conclusions en se fondant sur ses propres recherches et formuler des recommandations en conséquence. L'approche de la KICAC pour enquêter sur les cas de représailles est unique en son genre car elle permet de protéger d'autres personnes que le dénonciateur, tels que les témoins, contre les mesures de représailles. Ce point sera examiné dans les sections ultérieures.

---

<sup>121</sup> Idem, p. 120.

<sup>122</sup> Corée, *Anti-corruption Act* 2001, article 20.

<sup>123</sup> Idem, article 13.

<sup>124</sup> Idem, article 21.

<sup>125</sup> Idem, article 29.

<sup>126</sup> Idem, article 30.

<sup>127</sup> Idem, article 33.



## Mécanismes d'exécution

### Fonction

Le régime de divulgation coréen comporte diverses méthode d'exécution des politiques et dispositions de la *ACA*. Tout d'abord, l'article 6 oblige les citoyens à se conformer aux politiques et à collaborer aux programmes de lutte anti-corruption des organismes publics.<sup>128</sup> En vertu des paragraphes 20(2) et (3), les ministères doivent tenir compte des recommandations formulées par la KICAC. Les pouvoirs d'enquête de la KICAC sont exécutoires en vertu du paragraphe 21(4) de la *ACA*, qui stipule que les ministères sont tenus de se conformer aux demandes d'information.<sup>129</sup> En outre, en vertu de l'article 26, les fonctionnaires sont obligés de faire des divulgations s'ils ont connaissance « d'actes de corruption ».<sup>130</sup> La KICAC a également établi des directives de mise en œuvre de la *ACA*, auxquelles tous les ministères doivent se conformer.

### Analyse

Les mécanismes d'exécution énoncés dans les dispositions de la *ACA* et les procédures de la KICAC sont vastes. L'importance de ces mécanismes réside dans le fait qu'ils agissent sur les deux facettes du problème: des obligations préventives et mesures correctives imposées.

## Protection contre les mesures de représailles

### Fonction

En vertu de l'article 32 de la *ACA*, les dénonciateurs, les témoins d'actes fautifs ou les personnes qui collaborent aux enquêtes sur les divulgations sont explicitement protégées contre les mesures de représailles. Une de ces personnes qui a été victime de représailles peut demander à la Commission de prendre des mesures pour garantir son poste, par une réintégration ou une mutation. En outre, la *ACA* étend la protection à la protection physique par la police, sur demande à la Commission.<sup>131</sup>

### Analyse

En Corée, le mécanisme de protection contre les mesures de représailles est unique en son genre dans la mesure où les collaborateurs ou les témoins sont explicitement protégés en vertu de la *ACA*, et la *Loi* offre la protection physique aux personnes qui en font la demande. Le régime de divulgation coréen se démarque par le fait qu'il offre plus de protection aux personnes en vertu

---

<sup>128</sup> Idem, article 6.

<sup>129</sup> Idem, article 21.

<sup>130</sup> Idem, article 26.

<sup>131</sup> Idem, article 33.

de la *Loi*. Au cours de l'année qui a suivi l'entrée en vigueur de la *ACA*, le nombre de demandes de protection rattachées à l'emploi a été relativement faible. Au total, on a reçu sept demandes de protection, quatre pour l'emploi et trois pour la sécurité physique. Les questions de protection font l'objet d'un traitement et d'une enquête distincts de la divulgation initiale des actes fautifs. En bref, la KICAC enquête et examine les demandes de protection contre les mesures de représailles ou de protection physique et détermine s'il y a lieu de prendre des mesures et, dans l'affirmative, la nature des mesures à prendre.

## **Confidentialité et anonymat**

### Fonction

La *ACA* interdit explicitement la divulgation de renseignements confidentiels par les membres ou le personnel de la Commission, ou les autres personnes désignées pour effectuer le travail de la Commission.<sup>132</sup> De plus, en vertu du paragraphe 33(1) de la *ACA*, il est interdit à la Commission et à tout employé d'une « entité chargée d'enquêter » de divulguer ou de suggérer l'identité du dénonciateur sans le consentement de ce dernier.<sup>133</sup> En cas d'infraction à la confidentialité, la KICAC exigera l'ouverture d'une enquête sur l'infraction et prendra une mesure disciplinaire contre l'auteur de l'infraction.

### Analyse

Les dispositions de la *ACA* relatives à la confidentialité sont beaucoup plus rigides que celles trouvées dans la plupart des autres administrations examinées. Bien qu'on n'ait pas encore communiqué de données sur l'efficacité des dispositions à ce chapitre, la *Loi* envoie un message clair selon lequel les dénonciateurs peuvent faire des divulgations en toute confiance auprès de la KICAC.

## **Mesures correctives et récompenses**

### Fonction

Parmi les mesures correctives particulières offerts par la *ACA*, citons la mutation ou la réintégration des personnes victimes de représailles. En outre, la KICAC peut demander à l'agent responsable de prendre des mesures disciplinaires contre toute personne ayant commis un acte de représailles en violation de la *Loi*.<sup>134</sup> La Corée s'est également dotée d'un système particulier de récompenses, prévu dans sa loi sur les divulgations. L'article 36 de la *ACA* établit un mécanisme d'indemnisation et de récompenses pour les divulgations d'actes fautifs avérés. Le dénonciateur peut présenter une demande de récompense auprès de la KICAC si la divulgation se traduit

---

<sup>132</sup> Idem, article 15.

<sup>133</sup> Idem, article 33(1).

<sup>134</sup> Idem, article 32(8).

directement par la récupération de fonds, l'accroissement des recettes ou la réduction des frais des ministères. Un conseil de délibération chargé de l'octroi de récompenses de la Commission étudiera la demande et déterminera s'il y a bel et bien eu une récupération de fonds, une augmentation du revenu ou une économie de coûts. L'importance de la récompense oscille entre 2 à 10 p.100 des gains réels. Enfin, la KICAC s'est également dotée d'un système de reconnaissance à l'intention des dénonciateurs en vertu duquel elle nomme des candidats en lice pour le prix du gouvernement, en se fondant sur les critères énoncés dans l'*Awards and Decorations Act*.<sup>135</sup>

### Analyse

Sur les 28 cas de divulgation traités par la KICAC, cinq ont donné lieu à une demande de protection ou de récompense. Dans un cas, le dénonciateur a reçu une rétribution pour avoir révélé un remboursement illégal de frais de déplacement. La KICAC a mis sur pied diverses initiatives destinées à améliorer son système unique de récompenses. Tout d'abord, la Commission planifie d'assouplir les conditions d'admissibilité aux récompenses et d'accroître le montant offert aux dénonciateurs.<sup>136</sup> La KICAC travaille à l'élaboration d'initiatives d'encouragement à l'intention du personnel, telles que des promotions pour les dénonciateurs qui satisfont à certains critères, afin d'assurer le maintien de l'intégrité dans la fonction publique.<sup>137</sup> Elle compte également étendre les récompenses à d'autres fins que la récupération de fonds, notamment aux cas où une divulgation a permis à un ministère d'éviter des pertes ou a servi l'intérêt public, par une campagne de sensibilisation aux mesures anti-corruption.<sup>138</sup>

## **Processus pour décourager les fausses allégations et encourager la divulgation**

### Fonction

Afin de décourager les fausses allégations, l'article 27 impose l'obligation de faire des divulgations de bonne foi et indique expressément que les personnes qui font des révélations, en sachant ou en étant censé savoir qu'il s'agit de fausses allégations, ne sont pas protégées en vertu de la *ACA*.<sup>139</sup> En outre, les sanctions prévues pour les fausses allégations sont les peines de prison pour une période d'un an à dix ans. Le système de récompenses et d'indemnisation offre, pour sa part, un incitatif puissant aux divulgations.<sup>140</sup>

<sup>135</sup> Corée, Korean Independent Commission Against Corruption, Annual Report 2002, p. 162.

<sup>136</sup> *Idem*, p. 40.

<sup>137</sup> *Idem*, p. 159.

<sup>138</sup> *Idem*, p. 167.

<sup>139</sup> *Idem*, article 27.

<sup>140</sup> Corée, « Function and Roles of the KICAC », [http://www.kicac.go.kr/PORTAL/Eng/About/about\\_03.jsp](http://www.kicac.go.kr/PORTAL/Eng/About/about_03.jsp)

### Analyse

L'établissement de la KICAC et de la *ACA* encourage les personnes à faire des divulgations, comme en témoigne la hausse de 11 p.100 du nombre des divulgations d'actes fautifs dans les plaintes générales déposées auprès de la KICAC. En outre, la KICAC dispose de solides « programmes de sensibilisation et d'activités promotionnelles destinés à accroître la participation du public à la lutte anti-corruption ». <sup>141</sup> Les interdictions de fausses allégations énoncés par la *ACA*, en particulier les peines sévères prévues par la loi, sont beaucoup plus dissuasives que dans bon nombre des autres administrations,.

### **Appel et révision judiciaire**

#### Fonction

Il n'existe pas de dispositions explicites indiquant que les décisions de la KICAC peuvent être interjetées en appel ou faire l'objet d'une révision judiciaire.

#### Analyse

L'approche de renvoi de la KICAC peut expliquer le manque d'information sur les procédures d'appel ou de révision judiciaire. la KICAC renvoie les enquêtes sur les actes fautifs aux organismes d'enquête pertinents ou au BPP lorsqu'un haut fonctionnaire est visé. Par conséquent, au moins dans le cas des hauts fonctionnaires, tout appel ou révision judiciaire est exécuté selon les instances judiciaires pertinentes une fois que la poursuite a été entamée.

---

<sup>141</sup> Corée, Korean Independent Commission Against Corruption, Annual Report 2002, p. 139.

## ISRAËL

**Législation**Fonction

La *State Comptroller Law (SCL)* énonce les règles du régime de divulgation d’Israël. La *Loi* décrit la structure du State Comptroller’s Office (SCO) et de l’Office of the Ombudsman (OTO), ainsi que les procédures de divulgation d’actes fautifs et de protection des personnes contre les mesures de représailles.

Analyse

La différence entre la *SCL* et la législation des autres administrations réside dans le fait que la *Loi* d’Israël adopte une approche générale fondée sur des principes, ciblant les actes de corruption ou les actes fautifs en général. Cette prémisse est attestée par la caractérisation des actes fautifs dans une définition générale des actes de corruption.

**Entité**Fonction

L’ombudsman est responsable de la réception et du traitement des divulgations. L’ombudsman est une entité distincte au sein du SCO. Ce dernier est chargé de vérifier les systèmes gouvernementaux en général, tandis que l’ombudsman s’occupe spécifiquement des enquêtes sur les actes fautifs, tels qu’ils sont signalés dans les divulgations. L’ombudsman doit présenter un rapport annuel à la Knesset sur les activités et divulgations de l’année.<sup>142</sup>

Analyse

Le lien entre le contrôleur de l’État et l’ombudsman est bénéfique car les divulgations reçues par l’ombudsman permettent de pointer les problèmes systémiques dans les opérations gouvernementales, qui peuvent donner lieu à une vérification en bonne et due forme lorsque le contrôleur le juge nécessaire.<sup>143</sup> Ce lien a une incidence importante sur les pouvoirs d’enquête de l’ombudsman, au même titre que l’exécution générale de la *SCL* et les recommandations de l’ombudsman.

---

<sup>142</sup> Israël, *State Comptroller Law*, article 46(a).

<sup>143</sup> Israël, The Ombudsman, The State Comptroller and Ombudsman, <http://www.mevaker.gov.il/serve/site/english/combuds-intro.asp>.

## Champ d'application

### Fonction

L'OTO peut recevoir des divulgations de toute personne du secteur public ou privé.<sup>144</sup> Les divulgations d'actes fautifs peuvent concerner toute organisation ou employé d'une organisation qui peut faire l'objet d'une vérification par le SCO, en l'occurrence la plupart des ministères.

### Analyse

Le champ d'application de la *SCL* et de l'ombudsman est semblable à celui de la Corée, dans la mesure où seuls les actes fautifs commis dans le secteur public sont visés; en revanche, les divulgations provenant de l'un ou l'autre des secteurs sont acceptables. À l'instar du régime coréen, cette structure est révélatrice d'une politique mettant l'accent sur l'éradication de la corruption en général plutôt que sur les types d'actes fautifs ou sur le dénonciateur individuel.

## Actes fautifs

### Fonction

L'article 37 de la *SCL* définit les types d'actes fautifs pouvant faire l'objet d'une divulgation, divisés en deux grandes catégories : (1) un acte qui porte directement préjudice au dénonciateur ou qui prive directement ce dernier d'un avantage et (2) lorsque le dénonciateur est un membre de la Knesset, un acte qui porte directement préjudice à une autre personne ou qui prive une autre personne d'un avantage, qui est proscrit par la *Loi*, commis sans autorisation légale, contraire à la saine administration ou qui vise une attitude trop rigide.

### Analyse

Au cours des dix dernières années, depuis la mise en œuvre des dispositions visant les divulgations et la protection contre les mesures de représailles, l'ombudsman a reçu un nombre assez important de divulgations, soit entre 6 000 et 7 000 par an.<sup>145</sup> Dans la moitié des cas, on a pris une décision sur la question en litige, 35 p.100 des divulgations ayant été jugées justifiées.<sup>146</sup> Une enquête sur certains cas présentés dans le rapport annuel de 2000-2001 a révélé que les

---

<sup>144</sup> Israël, *State Comptroller Law*, article 33.

<sup>145</sup> Israël, *The Ombudsman Annual Report 28 (2000-2001)*, Graphique 8: Multi-Year Comparison of Number of Complaints Received by the Ombudsman, 1991-2001.

<sup>146</sup> Israël, *The Ombudsman, The State Comptroller and Ombudsman*; <http://www.mevaker.gov.il/serve/site/english/combuds-intro.asp>.

types d'actes fautifs incluait la mise à pied comme mesure de représailles et l'abus de pouvoir.<sup>147</sup>

Israël est la seule administration exigeant que le dénonciateur soit la cible directe d'actes fautifs, alors que les autres administrations permettent la divulgation d'actes fautifs de nature générale dont le dénonciateur a connaissance ou a de bonnes raisons de croire qu'ils sont avérés. Par conséquent, les actes fautifs ayant fait l'objet de plaintes sont de nature plus personnelle. Cependant, l'équilibre dans cette approche de traitement réside dans le fait que les enquêtes de l'ombudsman sur ces actes fautifs plus personnels influenceront sur les décisions du SCO à procéder à la vérification des ministères qui connaissent des problèmes systémiques plus marqués au chapitre des actes fautifs.

## Critères de protection

### Fonction

Le paragraphe 40(a) de la *SCL* stipule que l'ombudsman n'enquêtera pas sur les divulgations frivoles ou vexatoires, sous-entendant ainsi que la divulgation doit être faite de bonne foi et que le dénonciateur doit avoir de bonnes raisons de croire que les faits sont avérés. De surcroît, les divulgations sont assujetties à la clause *locus standi*, c'est-à-dire que les actes fautifs doivent toucher directement le dénonciateur, sauf s'il s'agit d'un membre de la Knesset.

### Analyse

Les critères de protection de la *SCL* ne sont pas particulièrement rigides. Outre l'exigence générale de bonne foi, la *Loi* exige seulement que la divulgation vise un acte fautif. Cependant, il existe une importante distinction entre les critères du régime israélien et ceux des autres administrations : les actes fautifs doivent avoir un lien direct avec le dénonciateur, sauf s'il s'agit d'un membre de la Knesset. On a analysé l'importance de cette distinction dans la section précédente.

## Procédures de divulgation

### Fonction

Les procédures de divulgation en vertu de la *SCL* consistent simplement à déposer une plainte auprès de l'ombudsman. La *Loi* n'impose aucune forme de divulgation interne. L'ombudsman recevra les divulgations d'actes fautifs, faites de bonne foi par quiconque.

---

<sup>147</sup> Israël, The Ombudsman Annual Report 28 (2000-2001) – Chapitres sélectionnés, The State Comptroller and Ombudsman; <http://www.mevaker.gov.il/serve/site/english/enataz28.asp>.

## Analyse

Le mécanisme de divulgation d'Israël est semblable à ceux de la Corée et des États-Unis dans la mesure où la divulgation interne n'est ni exigée ni encouragée. L'OTO est la principale entité habilitée à recevoir et à traiter les divulgations d'actes fautifs. En fin de compte, le système est plus accessible pour les dénonciateurs potentiels.

## **Pouvoir d'enquête**

### Fonction

Le paragraphe 41(a) de la *SCL* octroie à l'ombudsman le pouvoir d'enquêter sur les actes fautifs lorsqu'il le juge nécessaire. L'ombudsman n'est pas lié par les règles de procédure ou les règles de présentation de la preuve lors de la tenue de son enquête.<sup>148</sup> À l'issue de son enquête, il résumera ses conclusions et avisera le dénonciateur, ainsi que la personne ayant prétendument commis les actes fautifs, de la nature et des modalités d'application des mesures à prendre pour corriger la situation.<sup>149</sup>

### Analyse

Les procédures d'enquête de l'ombudsman sont distinctes de celles des autres administrations, car elles sont explicitement « inquisitoires »; c'est-à-dire l'existence de puissants mécanismes d'exécution et l'absence de règles de procédure et de preuve. Bien que l'OTO ne possède pas explicitement de pouvoir d'enquêter à titre préventif, il travaille en collaboration avec le SCO, qui a une fonction préventive. Alors que l'ombudsman se concentre sur les enquêtes correctives et sur les divulgations qu'il reçoit, ces enquêtes ont des répercussions sur les décisions prises par le contrôleur à titre préventif à l'égard des systèmes devant faire l'objet d'une vérification.

## **Mécanismes d'exécution**

### Fonction

En vertu de la *SCL*, les personnes sont tenues de se conformer aux exigences des enquêtes de l'ombudsman.<sup>150</sup> L'organe qui reçoit les résultats de l'enquête doit informer l'ombudsman des mesures prises, à défaut de quoi ce dernier peut porter l'affaire devant le ministre compétent ou le comité responsable de cet organe.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> Israël, *State Comptroller Law*, article 41(a).

<sup>149</sup> Israël, *State Comptroller Law*, article 43(a).

<sup>150</sup> Israël, *State Comptroller Law*, article 41(b), c) et d).

<sup>151</sup> Israël, *State Comptroller Law*, article 43(b).



## Analyse

À l'instar de la plupart des entités responsables du traitement des divulgations et des cas de représailles, la crédibilité de l'OTO repose sur la perception publique de son pouvoir et de son efficacité. Par conséquent, « la force de ses recommandations émane dans une large mesure de sa position aux yeux des organes concernés ». <sup>152</sup> De la même façon, le rapport annuel de l'ombudsman à la Knesset peut avoir une influence sur l'exécution des directives de la *SCL* et de l'ombudsman, étant donné que « la possibilité d'inclusion dans le rapport, avec la confrontation subséquente du Committee on the State Audit Affairs et la publication dans les médias... ont un certain poids ». <sup>153</sup> Bien que les décisions et mesures correctives de l'ombudsman se limitent à des recommandations, à quelques exceptions près relevées au cours des années, les ministères s'y sont conformés. <sup>154</sup>

## **Protection contre les mesures de représailles**

### Fonction

En 1991, on a octroyé à l'ombudsman le pouvoir de protéger les dénonciateurs contre les mesures de représailles, à condition qu'ils fassent une révélation de bonne foi. <sup>155</sup>

### Analyse

Les dispositions de la *SCL* visant la protection contre les mesures de représailles ne sont pas très strictes. La *Loi* offre une protection sous forme de mesures correctives discrétionnaires par l'ombudsman, notamment une mutation ou une réintégration. Cependant, l'interdiction des actes de représailles et la protection sous forme de mécanismes précis ont relativement peu de poids. Dans le fond, cette approche renforce la perception selon laquelle le régime de divulgation en Israël vise à éliminer la corruption en général, plutôt qu'à traiter les divulgations et les cas de représailles.

## **Confidentialité et anonymat**

### Fonction

Étant donné que, en vertu de la *State Comptroller Law*, le dénonciateur est tenu de décliner son identité et de fournir son adresse lorsqu'il fait une divulgation, il est improbable que l'ombudsman accepte une plainte présentée sous couvert de l'anonymat.

---

<sup>152</sup> Israël, « Spotlight on Israël: The State Comptroller & Ombudsman »; <http://www.mfa.gov.il/mfa>

<sup>153</sup> Ibid.

<sup>154</sup> Ibid.

<sup>155</sup> Israël, The Ombudsman, The State Comptroller and Ombudsman; <http://www.mevaker.gov.il/serve/site/english/ombuds-intro.asp>.

### Analyse

La confidentialité n'est pas explicitement évoquée dans la *SCL*, ni la réception des plaintes sous couvert de l'anonymat.

## **Mesures correctives et récompenses**

### Fonction

L'éventail des mesures correctives offertes à l'ombudsman comprend toute mesure de redressement ou de droit offerts par un tribunal.<sup>156</sup> En cas de représailles, l'ombudsman peut accorder la réintégration ou la mutation de l'employé. En outre, on peut octroyer une indemnisation à l'employé sous forme monétaire ou de droits, comme mesure corrective pour représailles.<sup>157</sup>

### Analyse

Bien que les mesures correctives octroyées à l'ombudsman, à l'égard des actes fautifs, ne soient pas précisées, l'ombudsman a néanmoins le pouvoir discrétionnaire d'accorder tout droit ou mesure corrective, à condition qu'il n'excède pas ceux offerts par un tribunal. Ce pouvoir discrétionnaire est assez vague dans un système tel que celui du Canada. En revanche, en Israël, le fait que l'ombudsman mène ouvertement des enquêtes inquisitoires, grâce à son vaste pouvoir discrétionnaire sur les dispositions de redressement, ne semble pas poser de problème.

## **Processus pour décourager les fausses allégations et encourager la divulgation**

### Fonction

L'ombudsman n'enquêtera pas sur les plaintes frivoles ou vexatoires destinées simplement à importuner.<sup>158</sup>

### Analyse

Bien que la *SCL* ne comporte pas d'interdictions explicites contre les fausses allégations, le fait que l'ombudsman n'examinera pas les divulgations de ce genre a un effet dissuasif. Cependant, en raison de l'absence de restrictions quant à la nature des dénonciateurs, les gens sont, en règle générale, encouragés à divulguer les actes fautifs.

---

<sup>156</sup> Israël, *State Comptroller Law*, article 45(a)1.

<sup>157</sup> Israël, The Ombudsman, The State Comptroller and Ombudsman; <http://www.mevaker.gov.il/serve/site/english/eombuds-intro.asp>

<sup>158</sup> Israël, *State Comptroller Law*, article 40(a).

---

## **Appel et révision judiciaire**

### Fonction

L'ombudsman ne peut empêcher un dénonciateur de se prévaloir des autres mesures de redressement autorisées.<sup>159</sup> Le paragraphe 45(b) indique que les décisions ou les conclusions de l'ombudsman concernant les divulgations ne peuvent faire l'objet d'une révision par un tribunal.<sup>160</sup> Cependant, certains organes donnés peuvent demander à l'ombudsman de réviser sa propre décision dans certaines circonstances. Tout d'abord, le procureur général peut demander à l'ombudsman de revoir une décision corrective. Par ailleurs, les commissaires de la fonction publique peuvent faire la même demande pour les divulgations émanant de fonctionnaires. Enfin, le dirigeant d'un organisme vérifié peut présenter la même demande lorsque le dénonciateur n'est pas un fonctionnaire.

### Analyse

L'ombudsman n'a signalé aucun cas d'appel ou de révision judiciaire.

---

<sup>159</sup> Idem, article 45(a)2.

<sup>160</sup> Idem, article 45(b).

## Troisième partie – Base de données de référence

Critères	Royaume-Uni	Australie	Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	États-Unis	Corée	Israël
<b>Loi</b>	<i>Public Interest Disclosure Act</i> La <i>Loi</i> vise à autoriser les divulgations et à offrir une protection contre les mesures de représailles.	<i>Public Service Act</i> La <i>Loi</i> vise à régir toutes les questions liées à l'emploi dans la fonction publique.	<i>Protected Disclosures Act</i> La <i>Loi</i> vise à autoriser les divulgations et à offrir une protection contre les mesures de représailles.	<i>Protected Disclosures Act</i> La <i>Loi</i> vise à autoriser les divulgations et à éradiquer les activités illégales et les irrégularités.	<i>Whistleblower Protection Act</i> La <i>Loi</i> est axée sur les actes fautifs commis et la protection du dénonciateur.	<i>Anti-Corruption Act</i> La <i>Loi</i> vise à éradiquer la corruption en général dans la fonction publique.	<i>State Comptroller Law</i> La <i>Loi</i> vise à établir la structure de traitement des plaintes, des vérifications et des questions de corruption et à éradiquer la corruption dans la fonction publique.
<b>Entité</b>	Office of the Civil Service Commissioners (OCSC) Organe indépendant, nommé par la Couronne, chargé de recevoir les divulgations du secteur public en dernier ressort.	Public Service Commissioner (PSC) et Merit Protection Commissioner (MPC) Tous deux ont des mandats plus vastes de surveillance de l'emploi dans la fonction publique.	Ombudsman, vérificateur général, solliciteur général et autres... Plusieurs entités déjà en place sont autorisées à recevoir les divulgations.	Public Protector (PP) et vérificateur général Plusieurs entités sont habilitées à recevoir les divulgations, ces deux organes étant les principaux organes externes. Tous deux sont indépendants et ont des mandats préexistants plus vastes.	Office of the Special Counsel (OSC) et Merit Systems Protection Board (MSPB) Organes indépendants. L'OSC engage les poursuites et reçoit les divulgations, tandis que le MSPB statue sur les décisions applicables.	Korean Independent Commission Against Corruption (KIKAC) Organisme indépendant, nommé par le président, responsable de toutes les facettes du régime de divulgation.	Office of the Ombudsman et State Comptroller's Office Organes indépendants. L'ombudsman reçoit et traite les divulgations, tandis que le contrôleur assume le rôle de vérificateur du gouvernement.

<b>Critères</b>	<b>Royaume-Uni</b>	<b>Australie</b>	<b>Nouvelle-Zélande</b>	<b>Afrique du Sud</b>	<b>États-Unis</b>	<b>Corée</b>	<b>Israël</b>
<b>Champ d'application</b>	La <i>Loi</i> s'applique aux actes fautifs commis dans les secteurs public et privé et protège les dénonciateurs contre les mesures de représailles.	La <i>Loi</i> s'applique aux actes fautifs commis dans les secteurs public et privé et protège les dénonciateurs contre les mesures de représailles.	La <i>Loi</i> s'applique aux actes fautifs commis dans les secteurs public et privé et protège les dénonciateurs contre les mesures de représailles.	La <i>Loi</i> s'applique aux actes fautifs commis dans les secteurs public et privé et protège les dénonciateurs contre les mesures de représailles.	La <i>Loi</i> s'applique aux actes fautifs commis dans les secteurs public et privé et protège les dénonciateurs contre les mesures de représailles.	La <i>Loi</i> vise les actes fautifs commis dans la fonction publique. Cependant, tout dénonciateur, peu importe son secteur, est protégé contre les mesures de représailles.	La <i>Loi</i> vise les actes fautifs commis dans la fonction publique. Cependant, tout dénonciateur, peu importe son secteur, est protégé contre les mesures de représailles.
<b>Actes fautifs</b>	La <i>Loi</i> interdit les catégories habituelles d'actes fautifs graves, et les autres formes d'inconduite sont énoncées dans un Code de conduite.	Les formes appropriées et inappropriées de conduite sont énoncées dans un Code de conduite.	La <i>Loi</i> interdit les catégories habituelles d'actes fautifs graves.	La <i>Loi</i> interdit les catégories habituelles d'actes fautifs graves.	La <i>Loi</i> interdit les catégories habituelles d'actes fautifs graves, et les autres formes d'inconduite. Les représailles sont considérées comme une infraction à la <i>Loi</i> .	Les catégories habituelles d'actes fautifs graves sont interdites en vertu des définitions générales des « actes de corruption ».	Les catégories habituelles d'actes fautifs graves sont interdites en vertu des définitions générales des « actes de corruption ».
<b>Conditions préalables</b>	La bonne foi et la croyance raisonnable.	Les actes fautifs commis doivent avoir un lien avec l'emploi.	Le dénonciateur a de bonnes raisons de croire en la véracité des faits et procède à la divulgation afin que l'on ouvre une enquête sur les actes fautifs, et il désire que la divulgation soit protégée.	La bonne foi et la croyance raisonnable, voilà les exigences de fond. Plus la divulgation est externe, plus les conditions préalables sont rigoureuses, y compris la gravité de la faute	Pas de condition de fond explicite. Cependant, comme fardeau de la preuve pour les actes de représailles, la divulgation doit constituer un « facteur contributif ».	La bonne foi représente le critère de base.	La bonne foi et la croyance raisonnable constituent les principales conditions préalables. Cependant, les actes fautifs doivent toucher directement le dénonciateur,

Critères	Royaume-Uni	Australie	Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud	États-Unis	Corée	Israël
							sauf s'il s'agit d'un membre du Parlement, auquel cas il peut faire des divulgations sur des tiers.
<b>Modalités d'application</b>	À quelques exceptions près, la divulgation interne en premier lieu est obligatoire. Des documents d'appui doivent être présentés à l'OCSC pour montrer qu'on a eu recours à toutes les procédures internes.	La divulgation interne n'est pas obligatoire, mais est encouragée dans les modalités d'application recommandées et les politiques connexes.	À quelques exceptions près, la divulgation interne en premier lieu est obligatoire. La <i>Loi</i> énonce les critères pour faire les divulgations à chaque niveau, à l'interne puis à l'externe.	Les divulgations internes sont encouragées mais non obligatoires. La <i>Loi</i> énonce cinq procédures pour faire des divulgations, en commençant par la divulgation interne pour terminer par la divulgation publique.	La divulgation interne n'est obligatoire en aucune circonstance	La divulgation interne n'est obligatoire en aucune circonstance.	La divulgation interne n'est obligatoire en aucune circonstance.
<b>Enquête</b>	Capacité corrective d'enquêter lorsque des divulgations sont reçues.	Le PSC a la capacité de procéder à des enquêtes à titre préventif ou correctif sur des questions liées à la fonction publique, tandis que le MPC peut seulement mener des enquêtes correctives sur les divulgations.	Les entités habilitées à recevoir des divulgations peuvent enquêter selon les dispositions des lois habilitantes déjà en vigueur.	Le pouvoir d'enquête des entités qui reçoivent les divulgations dépend des lois habilitantes déjà en vigueur.	L'OSC a seulement la capacité de superviser les enquêtes internes des ministères sur les actes fautifs. Cependant, il peut enquêter sur les actes de représailles proprement dits.	La KICAC a les capacités correctives d'enquêter sur les divulgations qu'il reçoit, et le pouvoir de formuler des recommandations aux ministères.	L'ombudsman a le pouvoir d'enquête lorsqu'il le juge nécessaire. Ces enquêtes sont de nature explicitement inquisitoire.

<b>Critères</b>	<b>Royaume-Uni</b>	<b>Australie</b>	<b>Nouvelle-Zélande</b>	<b>Afrique du Sud</b>	<b>États-Unis</b>	<b>Corée</b>	<b>Israël</b>
<b>Mise à l'exécution</b>	Pouvoir de formuler des recommandations aux ministères.	Pouvoir de formuler des recommandations aux ministères.	Les ministères doivent se conformer aux procédures internes en vertu de la <i>Loi</i> .	La <i>Loi</i> comporte une disposition positive obligeant les personnes à signaler les actes fautifs et les employeurs à protéger leurs employés contre les mesures de représailles.	La <i>Loi</i> comporte une disposition obligeant les ministères à se conformer aux décisions de l'OSC; s'ils refusent, le MSPB peut obliger l'exécution de certaines décisions par arbitrage.	La <i>Loi</i> comporte une disposition positive obligeant les personnes à se conformer aux dispositions. Les ministères sont également tenus de se conformer aux recommandations formulées par la KICAC.	La <i>Loi</i> oblige les gens à collaborer aux enquêtes de l'ombudsman.
<b>Représailles</b>	Protection affirmative contre les mesures de représailles, énoncée dans la <i>PIDA</i> . Seul le dénonciateur est protégé contre les mesures de représailles.	Les actes de représailles sont explicitement interdits et considérés comme une infraction au Code. Seul le dénonciateur est protégé contre les mesures de représailles.	Un droit de recours à la procédure de règlement des griefs est offert à titre de protection contre les mesures de représailles. Seul le dénonciateur est protégé contre ces mesures.	Les actes de représailles sont explicitement interdits dans la <i>Loi</i> . Diverses sanctions sont prévues. Le dénonciateur est protégé contre les mesures de représailles.	Les actes de représailles sont explicitement interdits dans la <i>Loi</i> . Le dénonciateur est protégé contre les mesures de représailles.	Les actes de représailles sont explicitement interdits dans la <i>Loi</i> . Les cas de représailles font l'objet d'une enquête et sont traités comme des événements distincts. Le dénonciateur, les personnes qui collaborent et les témoins sont protégés.	La protection contre les mesures de représailles est assurée, mais ne constitue pas une priorité dans les politiques et dispositions applicables.

<b>Critères</b>	<b>Royaume-Uni</b>	<b>Australie</b>	<b>Nouvelle-Zélande</b>	<b>Afrique du Sud</b>	<b>États-Unis</b>	<b>Corée</b>	<b>Israël</b>
<b>Principes d'équité</b>	Aucune mention explicite des principes d'équité ou des principes de justice naturelle.	Les principes d'équité et les principes de justice naturelle figurent explicitement dans les politiques et procédures.	Les procédures internes auxquelles les ministères doivent se conformer comprennent les principes de justice naturelle.	Aucune mention explicite des principes d'équité ou des principes d'impartialité et de loyauté.	Aucune mention explicite des principes d'équité ou des principes de justice naturelle.	Aucune mention explicite des principes d'équité ou des principes de justice naturelle.	La <i>Loi</i> exonère explicitement l'ombudsman de se conformer à la procédure et aux règles de présentation de la preuve.
<b>Confidentialité</b>	Aucune disposition pour la protection de la confidentialité dans la <i>PIDA</i> . Les politiques de l'OCSC stipulent que la confidentialité sera protégée dans la mesure du possible.	La confidentialité est explicitement protégée, et toute violation de la confidentialité constitue une infraction au Code.	La confidentialité est explicitement protégée dans la <i>Loi</i> . À quelques exceptions près, il faut le consentement express du dénonciateur pour révéler son identité. Si le dénonciateur ne veut pas être identifié, il peut bénéficier d'une exemption en vertu de la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> .	La confidentialité n'est pas explicitement protégée par la <i>Loi</i> . Cependant, les politiques du Public Protector indiquent que la confidentialité sera protégée au besoin et dans la mesure du possible.	La <i>Loi</i> exige expressément le consentement du dénonciateur pour révéler son identité, à quelques exceptions près. Toute divulgation de renseignements confidentiels fera l'objet d'une enquête et sera traitée par les autorités.	La <i>Loi</i> protège explicitement la confidentialité. Toute violation de la confidentialité fera l'objet d'une enquête et sera traitée comme une forme d'acte fautif.	La confidentialité n'est pas explicitement évoquée.
<b>Anonymat</b>	Pas d'indication selon laquelle les plaintes déposées sous couvert de l'anonymat sont acceptées.	Pas d'indication selon laquelle les plaintes déposées sous couvert de l'anonymat sont acceptées.	Pas d'indication selon laquelle les plaintes déposées sous couvert de l'anonymat sont acceptées.	Pas d'indication à l'effet que les plaintes déposées sous couvert de l'anonymat sont acceptées.	La <i>Loi</i> précise expressément que l'OSC n'est pas tenu d'examiner les plaintes déposées sous couvert de l'anonymat.	Pas d'indication selon laquelle les plaintes déposées sous couvert de l'anonymat sont acceptées.	Pas d'indication selon laquelle les plaintes déposées sous couvert de l'anonymat sont acceptées.



<b>Critères</b>	<b>Royaume-Uni</b>	<b>Australie</b>	<b>Nouvelle-Zélande</b>	<b>Afrique du Sud</b>	<b>États-Unis</b>	<b>Corée</b>	<b>Israël</b>
<b>Remèdes et sanctions</b>	Un tribunal du travail peut verser une indemnité ou une ordonnance provisoire pour la réintégration de la personne à son poste.	La <i>Loi</i> prévoit six pénalités précises pour les infractions au Code.	La procédure de règlement des griefs représente le principal recours pour les actes de représailles. Les autres recours sont laissés à la discrétion de l'entité qui reçoit la divulgation.	On peut obtenir des mesures correctives en s'adressant aux tribunaux administratifs habilités, dont le Tribunal du travail.	L'OSC peut imposer des mesures correctives et disciplinaires. Le MSPB peut faire exécuter ces mesures et imposer d'autres sanctions, notamment la suspension et des amendes.	La <i>Loi</i> prévoit des recours précis pour les actes de représailles.	La <i>Loi</i> limite les remèdes et sanctions offerts à ceux prévus habituellement devant les tribunaux.
<b>Récompenses</b>	Pas de système de récompenses.	Pas de système de récompenses.	Pas de système de récompenses.	Pas de système de récompenses.	Pas de système de récompenses rattaché au régime de divulgation. Cependant, il existe un droit statuaire appelé <i>Qui Tam</i> .	On peut offrir des récompenses lorsque les divulgations permettent d'économiser des ressources.	Pas de système de récompenses.
<b>Fausse allégations</b>	Pas d'interdiction explicite contre les fausses allégations.	Les politiques stipulent que les divulgations frivoles et vexatoires ne feront pas l'objet d'une enquête.	La <i>Loi</i> interdit expressément les fausses allégations.	Pas d'interdiction explicite contre les fausses allégations.	Pas d'interdiction explicite contre les fausses allégations.	La <i>Loi</i> précise explicitement que les fausses allégations ne sont pas protégées.	La <i>Loi</i> stipule explicitement que les fausses allégations ne feront pas l'objet d'une enquête.
<b>Appel et révision judiciaires</b>	Pas de possibilité d'interjeter appel des décisions de l'OCSC.	Possibilité de révision judiciaire sur une erreur de droit.	Toute forme d'appel ou de révision judiciaire offerte dépend en général de la loi	Étant donné qu'on peut s'adresser uniquement aux tribunaux pour obtenir réparation,	Le MSPB constitue la première étape du processus de révision. Les	Certaines divulgations peuvent être portées en appel puisqu'elles sont	Pas de révision judiciaire mais le procureur général, le commissaire de la fonction

<b>Critères</b>	<b>Royaume-Uni</b>	<b>Australie</b>	<b>Nouvelle-Zélande</b>	<b>Afrique du Sud</b>	<b>États-Unis</b>	<b>Corée</b>	<b>Israël</b>
			habilitante et de la compétence de l'entité habilitée à traiter les divulgations.	tout appel ou révision judiciaire dépendra des procédures du tribunal en question.	décisions peuvent être révisées par la US Court of Appeals for the Federal Circuit Court.	traitées par le procureur public. En général, il n'existe pas de dispositions explicites concernant les possibilités d'appel ou de révision judiciaire.	publique ou l'organe faisant l'objet d'une vérification peut demander à l'ombudsman de réviser sa décision.

---

## Bibliographie

### RAPPORTS GOUVERNEMENTAUX

Canada. Commission de la fonction publique – Direction de la recherche. *Trois régimes de protection des dénonciateurs : Analyse comparative des lois relatives à la dénonciation en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni*. Ottawa, 2000.

Commonwealth of Australia. Australian Public Service Commission. *Managing Breaches of the APS Code of Conduct*. Canberra, 2002.

Commonwealth of Australia. Australian Public Service Commission. *Public Service Commissioner Annual Report 2001-2002*. Canberra, 2002.

Israel. The State Controller and Ombudsman. *The Ombudsman, Annual Report 28 (2000-2001)*. Jerusalem, 2001.

Korea. Korean Independent Commission Against Corruption. *Annual Report 2002*. Seoul, 2002.

New Zealand. Office of the Ombudsmen. *Annual Report 2001-2002*. Wellington, 2002.

United Kingdom. Civil Service Commissioner. *Annual Report 2001-2002*. London, 2002.

United States. Office of Special Counsel. *Annual Report 2002*. Washington, 2002.

United States. Office of Special Counsel. *Complaint of Possible or Prohibited Personnel Practice or Other Prohibited Activity*. Washington, 2002.

United States. Office of Special Counsel. *Role of US Office of Special Counsel (Handbook)*. Washington, 2002.

### ARTICLES DE JOURNAUX

Camerer, Lala. “Protecting Whistleblowers in South Africa: The Protected Disclosures Act, no 26 of 2000”. *Anti-Corruption Strategies, Institute for Security Studies*.

Feldman, Estelle. “Protection for Whistleblowers”. School of Law, Trinity College, University of Dublin, 9<sup>th</sup> Annual International Anti-Corruption Conference (Transparency International).

Fong, Bruce D. “Whistleblower Protection and the Office of Special Counsel: The Development of Reprisal Law in the 1980s”, *American University Law Review*, Spring 1991.

---

## SITES-WEB

Australia. Australian Public Service Commission. [www.apsc.gov.au](http://www.apsc.gov.au).

Israel. The State Comptroller and Ombudsman.  
[www.mevaker.gov.il/serve/site/english/eombuds-intro.asp](http://www.mevaker.gov.il/serve/site/english/eombuds-intro.asp).

Israel. Ministry of Foreign Affairs. [www.mfa.gov.il](http://www.mfa.gov.il).

Korea. Korean Independent Commission Against Corruption. [www.kicac.go.kc/english](http://www.kicac.go.kc/english).

New Zealand. Office of the Ombudsmen. [www.ombudsmen.govt.nz](http://www.ombudsmen.govt.nz).

South Africa. Government of South Africa. [www.gov.za](http://www.gov.za).

South Africa. Institute for Security Studies. [www.iss.co.za](http://www.iss.co.za).

Transparency International. [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

United States. U.S. Merit Systems Protection Board. [www.mspb.gov](http://www.mspb.gov).

United States. U.S. Office of Special Counsel. [www.osc.gov](http://www.osc.gov).

United Kingdom. Cabinet Office. [www.cabinet-office.gov.uk](http://www.cabinet-office.gov.uk).

United Kingdom. Office of the Civil Service Commissioners.  
[www.civilservicecommissioners.gov.uk](http://www.civilservicecommissioners.gov.uk).

United Kingdom. Public Concern at Work. [www.pcaw.co.uk](http://www.pcaw.co.uk).