

# Agent de l'intégrité de la fonction publique

Rapport annuel au  
Parlement 2003-2004

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

# 2003-2004



Gouvernement  
du Canada

Government  
of Canada

Canada

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,  
représentée par l'Agent d'intégrité de la fonction publique, 2004  
N° de catalogue : PG1-2004  
ISBN : 0-662-68518-0

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

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

Téléphone : 613.941.6400  
Sans frais : 1.866.941.6400  
Télécopieur : 613.941.6535  
Courriel : [integritas@psio-bifp.gc.ca](mailto:integritas@psio-bifp.gc.ca)

Novembre 2004  
L'honorable Lucienne Robillard  
Présidente du Conseil privé de la reine pour le Canada  
et ministre des Affaires intergouvernementales  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Madame la Ministre,

En vertu de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* du Conseil du Trésor, j'ai l'honneur et le privilège de vous transmettre pour dépôt au Parlement le Rapport annuel de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique pour l'exercice 2003-2004.

La première partie du rapport offre un aperçu des activités entreprises par le Bureau entre le 1<sup>er</sup> avril 2003 et le 31 mars 2004.

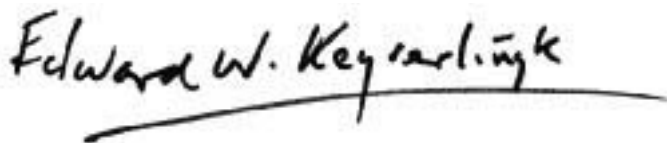
La seconde partie du document porte sur les mesures prises et les initiatives mises en œuvre au cours de l'année dans le but de donner suite à la principale recommandation du Rapport annuel de 2002-2003, à savoir que pour être efficace et crédible, le régime de divulgation des actes fautifs du secteur public fédéral doit être établi par une législation.

La troisième partie contient des recommandations en ce qui a trait aux éléments clés d'un régime de divulgation prévu par la loi. Si ces recommandations sont accueillies favorablement, j'estime qu'elles contribueront à créer un environnement positif et ouvert qui encouragera les employés à divulguer de bonne foi les actes fautifs commis contre l'intérêt public sans crainte de représailles, de mener des enquêtes efficaces et justes et de rectifier les actes fautifs.

Le 8 octobre 2004, au moment où le présent rapport était finalisé, le gouvernement a déposé le projet de loi C-11, intitulé *Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles dans le secteur public et de protection des dénonciateurs*. Il s'agit d'une initiative importante et déterminante qui témoigne de l'engagement du gouvernement. Le présent rapport ne pouvait donc pas ignorer un progrès aussi fondamental. Par conséquent, certains aspects essentiels du projet de loi C-11 font l'objet de commentaires et d'observations dans la troisième partie du rapport.

J'espère que ce rapport annuel pourra contribuer aux consultations menées auprès du public et au sein du Parlement à propos du projet de loi.

Je vous prie d'accepter, Madame la Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.



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

2003-2004



# Table des matières

## **Introduction .....3**

## **PARTIE I : Vue générale des activités de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique :**

### **La deuxième année.....5**

- 1.1 Mandat et compétence .....6
- 1.2 Progrès concernant la politique.....7
- 1.3 Structure du BIFP .....8
- 1.4 Faire connaître le BIFP et le rendre plus accessible .....10
- 1.5 Approche de la gestion des cas.....9
- 1.6 Statistiques .....12
- 1.7 Points saillants des cas (par catégorie d'acte fautif) .....13
- 1.8 Portée du nombre peu élevé de conclusions confirmant les actes fautifs.....18

## **PARTIE II : Renforcement du régime de divulgation: le dossier inachevé de la législation .....21**

- Jeter les bases.....22

## **PARTIE III : Éléments d'une loi type .....27**

- 1. Indépendance du Commissaire à l'intégrité.....28
  - 1.1 Un agent du Parlement.....28
  - 1.2 Rapport au Parlement .....29
  - 1.3 Contrôle relatif au Bureau.....30
  - 1.4 Un bureau autonome ou une nouvelle direction dans un organisme existant? .....30
- 2. Compétence du Commissaire à l'intégrité.....33
  - 2.1 Couverture institutionnelle .....33
  - 2.2 Qui peut divulguer un acte fautif?.....34
  - 2.3 Qu'est-ce qu'un acte fautif?.....34
- 3. Portée des enquêtes.....35
  - 3.1 Pouvoirs relatifs aux enquêtes.....35
  - 3.2 Pouvoir d'enquêter au-delà du secteur public.....36
  - 3.3 Accès à tout renseignement pertinent.....37



3.4 Enquêtes publiques.....	38
3.5 Ordonnance de surseoir .....	38
4. Protection efficace des individus et des renseignements .....	38
4.1 Interdiction des représailles prévue par la loi.....	38
4.2 Protection contre les représailles :	
Compétence exclusive du Commissaire à l'intégrité.....	40
4.3 Mesures de sanction appropriées pour les représailles.....	44
4.4 Protection de l'identité et d'autres renseignements .....	45

**Annexes .....53**

Annexe A : Responsabilités de l'agent de l'intégrité de la fonction publique .....	54
Annexe B : Liste des ministères et agences sujets à la <i>Politique sur la divulgation</i> .....	56
Annexe C : Dépenses en 2003-2004 .....	58
Annexe D : Rapport Annuel de 2002-2003 de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique - conclusions et recommandations – le 15 septembre 2003 .....	59
Annexe E : Recommandations du groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs – le 29 janvier 2004 .....	61
Annexe F : Conclusion et recommandations du treizième rapport du comité permanent sur les opérations gouvernementales et les prévisions budgétaires – étude sur la divulgation (dénonciation) d'actes fautifs – le 7 novembre 2003 .....	64
Annexe G : Extraits du chapitre 2 du rapport de 2003 de la vérificatrice générale du Canada – le 12 février 2004.....	65

# Introduction

La partie I de ce rapport couvre les activités en cours de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique lors du dernier exercice financier – du 1<sup>er</sup> avril 2003 au 31 mars 2004 – et porte essentiellement sur la divulgation des actes fautifs faite à l'Agent de l'intégrité de la fonction publique par des employés de la fonction publique. Un exposé du mandat est fourni, de même qu'une vue générale des pratiques en matière de gestion des dossiers, de statistiques assorties d'analyses et d'un tableau récapitulatif des dossiers qui ont fait l'objet d'un examen et d'une enquête. Les nouvelles orientations en matière de politique, notamment l'intégration de nouvelles dispositions régissant les valeurs et l'éthique et le renforcement des mesures de protection contre les représailles que pourraient subir des employés participant à une procédure parlementaire ou à une enquête publique découlant du rapport de la vérificatrice générale pour 2003, sont également énoncées.

La partie II du rapport analyse le mandat et la contribution de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique en ce qui a trait aux activités ayant donné lieu aux suggestions que le nouveau régime de divulgation des actes fautifs soit fondé sur une loi. Cette section aborde les activités et les initiatives qui ont suivi la publication du Rapport annuel 2002-2003 de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique, du rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, du rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et le dépôt du projet de loi C-25, ou *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*, qui est mort au feuillet et le nouveau projet de loi C-11, ou *Loi sur la protection des dénonciateurs d'actes répréhensibles* déposée au Parlement le 8 octobre 2004.

Dans la partie III, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique propose les éléments essentiels d'un régime modèle visant à créer un cadre ouvert où les employés qui ont à faire de bonne foi des divulgations d'actes fautifs commis contre l'intérêt public pourront s'exprimer sans crainte de représailles et à permettre d'identifier et de corriger efficacement les fautes commises, de prendre le cas échéant des mesures disciplinaires à l'égard des fautifs et d'écarter tout risque de répétition de l'acte concerné.

Une conclusion et un sommaire des recommandations clés complètent ce rapport annuel.







# Partie I

Vue générale des  
activités de l'Agent  
de l'intégrité de  
la fonction  
publique : La  
deuxième année

# Partie I

## VUE GÉNÉRALE DES ACTIVITÉS DE L'AGENT DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE : LA DEUXIÈME ANNÉE



Edward Keyserlingk  
Agent de l'intégrité de  
la fonction publique

### 1.1 Mandat et compétence

Le Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) a été établi par la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* du Conseil du Trésor (ci-après appelée *Politique sur la divulgation*). La politique est entrée en vigueur le 30 novembre 2001. La *Politique sur la divulgation* définit le mandat et les modalités générales du BIFP. Ce mandat est résumé à l'Annexe A.

La compétence du BIFP ainsi que son accès s'étendent actuellement à 170 000 employés de la fonction publique qui travaillent dans les ministères et les organismes énumérés à l'Annexe 1 de la Partie 1 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (citée à l'Annexe B). Cela signifie que les services du BIFP sont offerts aux ministères et organismes qui sont du ressort du Conseil du Trésor en qualité d'employeur. Les 288 000 employés restants du secteur public qui travaillent pour des employeurs distincts et des sociétés d'État, comme l'Agence du revenu du Canada, la Société canadienne des postes et d'autres entreprises publiques, ne sont pas de la compétence du BIFP.

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

- **estiment que leur problème ne peut être divulgué au sein de leur ministère; ou**
- **ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient.**

*Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*

Le BIFP a été créé en tant qu'alternative au processus ministériel – également établi par la *Politique sur la divulgation* – afin de signaler et d'examiner les actes fautifs commis contre l'intérêt public et d'enquêter sur ceux-ci.

Le processus ministériel interne comprend un mandat pour les gestionnaires, qui ont la responsabilité de favoriser une communication ouverte avec leurs employés ainsi que d'agir sans délai lorsque des informations en matière d'actes fautifs sont portées à leur attention. De surcroît, des agents supérieurs désignés, qui ont été nommés par

l'administrateur général de chaque ministère et organisme et qui relèvent de lui, sont responsables de la prise en charge des divulgations internes au niveau ministériel, de la mise en marche des enquêtes et de la formulation de recommandations, s'il y a lieu.

## 1.2 Progrès concernant la politique

### 1.2.1 Code de valeurs et d'éthique

En septembre 2003, la *Politique sur la divulgation* a été modifiée afin que soit ajoutée à la définition d'acte fautif « toute dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* », ci-après appelé le Code. Cette modification a coïncidé avec la publication du Code, qui comprend un énoncé des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, des mesures relatives aux conflits d'intérêts et des mesures d'observation concernant l'après-mandat.

Même si le Code indique que « selon toute probabilité, la majeure partie des problèmes découlant de l'application du présent Code pourront être résolus au niveau de l'organisation concernée », tout fonctionnaire qui est témoin d'une conduite incompatible avec le Code, qui détient des informations relatives à une telle conduite ou qui estime qu'il a été invité à se comporter d'une manière qui soit contraire aux valeurs et à l'éthique définis au chapitre 1 du Code, peut signaler le fait en toute confiance et sans crainte de représailles à l'agent principal désigné à cette fin par l'administrateur général. Par la suite, « si le problème n'a pas été examiné comme il se doit à ce niveau hiérarchique, ou si le fonctionnaire estime que la dérogation au Code ne peut être divulguée en toute confiance dans son ministère, le problème peut être renvoyé, en toute confiance, à l'Agent de l'intégrité de la fonction publique, en conformité avec la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* ».

**La *Politique sur la divulgation* définit un acte fautif comme un acte ou une omission concernant :**

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

### 1.2.2 Protection contre les représailles

Le BIFP a deux responsabilités primordiales : faire enquête sur les divulgations d'actes fautifs et rendre compte de ses conclusions et protéger contre les représailles les employés qui divulguent des informations concernant les actes fautifs. La crainte d'être l'objet de représailles ou de mesures administratives ou disciplinaires représente le plus important obstacle aux yeux des employés qui envisagent de signaler des actes fautifs. Ce point a fait l'objet d'un débat lors de l'examen des activités de l'ancien Commissaire à la protection de la vie privée et dans le rapport de la vérificatrice générale sur le Programme des commandites. En donnant suite au rapport de la vérificatrice générale, le gouvernement a effectivement apporté des modifications supplémentaires à la *Politique sur la divulgation* afin d'élargir la portée du BIFP de façon à ce que celui-ci protège les employés qui pourraient être appelés à témoigner devant une commission parlementaire ou devant une commission d'enquête publique se livrant à un examen approfondi des faits.



Pierre Martel  
Directeur exécutif

*La Politique sur la divulgation a été modifiée afin que soit ajoutée à la définition d'acte fautif « toute dérogation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique »*

Afin d'illustrer encore davantage son engagement, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique a demandé, et obtenu, le statut d'intervenant à la Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires. Un représentant du BIFP sera présent afin de garantir que les fonctionnaires qui sont amenés à témoigner ne subissent pas de représailles.

**...aucun employé ne devrait subir de représailles pour avoir fait une divulgation de bonne foi conformément à la présente politique, ou dans le cadre d'une procédure parlementaire ou d'une enquête publique en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes relativement au rapport de 2003 de la vérificatrice générale. Cela inclut les employés appelés à témoigner. Les représailles peuvent inclure des mesures administratives et disciplinaires.**

*Politique sur la divulgation*

*Il est clair que toutes les parties estiment que la confidentialité est une priorité fondamentale.*

### 1.2.3 Confidentialité et protection des renseignements

Le BIFP assure au mieux la protection de l'identité des personnes qui divulguent des actes fautifs ainsi que celle de toute autre partie concernée. Il est clair que toutes les parties estiment que la confidentialité est une priorité fondamentale.

Le BIFP est assujéti aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et doit donner suite à toute demande d'information dont il est saisi conformément à l'ensemble des dispositions légales applicables. Le BIFP ne peut fournir que des garanties assorties de réserves aux employés de la fonction publique en ce qui concerne le caractère confidentiel de leur identité et des informations communiquées. Lors d'une enquête qui requiert le respect des principes de justice naturelle, cette garantie est quelque peu restreinte par les exigences procédurales. Cependant, il est possible que des renseignements personnels ne puissent pas être révélés dans des circonstances exceptionnelles prescrites par la loi, par exemple lorsque l'identité d'une personne ne saurait être divulguée pour des motifs de sécurité ou si la divulgation des renseignements peut être préjudiciable au déroulement de l'enquête en cours.

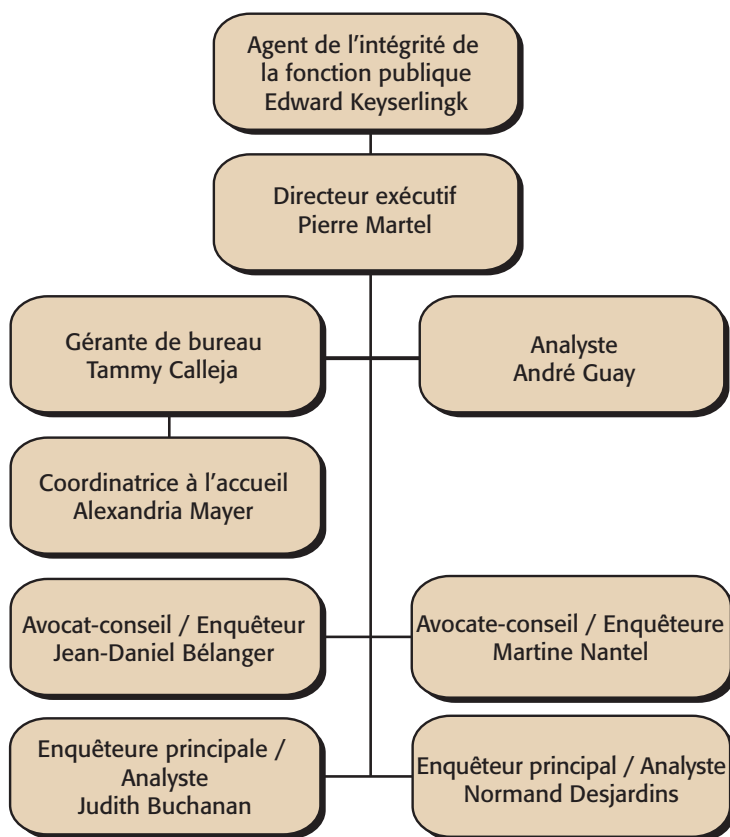
### 1.3 Structure du BIFP

Le BIFP continue de fonctionner avec un personnel réduit. Outre l'Agent de l'intégrité de la fonction publique, le BIFP est composé d'un directeur exécutif, de deux conseillers



juridiques, de deux enquêteurs, d'une gestionnaire de bureau et d'une coordonnatrice à l'accueil. Le BIFP a également tiré parti du travail accompli par un étudiant en droit pendant l'été 2003 et par un stagiaire en droit au début de 2004. Le BIFP continue d'avoir des activités spécialisées et de fonctionner de manière autonome, étant quelque peu tributaire d'autres ministères ou organismes gouvernementaux avec lesquels il a conclu des ententes contractuelles pour la prestation de services administratifs et techniques. Les dépenses engagées en 2003-2004 sont exposées à l'Annexe C.

### Organigramme du Bureau de l'intégrité de la fonction publique



#### 1.4 Faire connaître le BIFP et le rendre plus accessible

Au cours de cette année, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique et le personnel du Bureau ont continué d'accepter de participer à de multiples événements dans le but de promouvoir les activités du BIFP et de faire connaître ce dernier et les questions dont il traite aux différentes collectivités d'employés de la fonction publique, notamment aux experts en relations de travail, en gestion financière, en vérification comptable, en fonction de contrôleur et en sécurité.

Le BIFP a donné suite aux demandes de renseignements reçues et a partagé son expérience avec des représentants de gouvernements étrangers et d'organismes internationaux, y compris des représentants de la Belgique, du Mali, des États-Unis, de l'Australie, de la Corée du Sud, des Philippines, des Nations Unies, de Transparency International et de l'Institut international de l'Ombudsman.

L'École de gestion de l'Université d'Ottawa et le BIFP ont organisé un débat sur les dangers et les bienfaits associés à la pratique de la dénonciation avec le conférencier invité, M. Louis Clark, directeur général du Government Accountability Project (GAP) ou projet de responsabilisation des pouvoirs publics, une initiative mise en œuvre aux





Jean-Daniel Bélanger  
Avocat-conseil / Enquêteur

*Lorsqu'un acte fautif est constaté, des recommandations visant à corriger l'acte fautif sont ajoutées au rapport. En principe, le BIFP effectue le suivi de ces recommandations jusqu'à ce que la question soit résolue.*

États-Unis. La mission du GAP consiste à protéger l'intérêt public et à promouvoir la responsabilisation des pouvoirs publics et des entreprises en préconisant la liberté d'expression en milieu de travail, la défense des dénonciateurs et le renforcement des groupes de défense des citoyens.

Il est toujours nécessaire de mieux faire connaître la politique ainsi que le travail du BIFP dans les multiples sphères de la fonction publique. Des initiatives en ce sens vont se poursuivre au cours de l'année prochaine.

### **1.5 Approche de la gestion des cas**

Les demandes de renseignements et les divulgations reçues au cours de l'année passée continuent d'être transmises au Bureau par des moyens multiples, dont le courrier, les appels téléphoniques, les visites sur place et les courriels. Le BIFP donne suite à chaque demande dans les plus brefs délais, assurant s'il y a lieu le renvoi à un autre organisme et s'employant à obtenir des précisions et des renseignements supplémentaires lorsque la question semble relever du mandat du BIFP. Le tri des divulgations éventuelles comporte une évaluation visant à établir si le ministère concerné est assujéti à la *Politique sur la divulgation*, si la personne faisant la divulgation est un employé de la fonction publique, si les allégations sont comprises dans la définition d'actes fautifs et si un autre recours serait plus pertinent. Le BIFP peut également rejeter la divulgation d'actes fautifs s'il est établi que les faits ne sont pas dignes de foi, s'ils sont insignifiants, frivoles ou vexatoires ou si la divulgation est faite de mauvaise foi.



Pour les cas qui relèvent du mandat du BIFP, un examen plus formel des données de départ est mené afin d'obtenir un portrait aussi complet que possible des allégations d'actes fautifs avant de décider si une enquête approfondie est indiquée. Dans des cas de ce type, des informations et pièces justificatives complémentaires sont obtenues de l'employé ou documentées par le truchement de sources publiques. Cette démarche garantit que l'enquêteur est bien versé dans le domaine correspondant aux actes fautifs et qu'il est en mesure de fixer la meilleure ligne de conduite.

Une étude minutieuse du domaine relatif aux actes fautifs présumés s'impose souvent. Une analyse exhaustive est parfois requise afin de vérifier l'application du droit, ainsi que les directives, les orientations ou d'autres protocoles. Ceci peut nécessiter des avis juridiques ou des évaluations par une multitude d'experts

de même que la tenue de consultations afin de bien comprendre les modalités applicables ainsi que le fonctionnement de l'opération gouvernementale. Il peut s'ensuivre une évaluation du pouvoir discrétionnaire autorisé, une détermination de ce qui constitue un acte fautif, une appréciation de la marge de manœuvre de l'administration et s'il existe un autre recours possible.

Des réunions de service hebdomadaires sont organisées afin de discuter des cas à mesure qu'ils traversent les étapes clés. Chaque enquêteur se voit attribuer un dossier qui est présenté après l'étape initiale de tri et d'examen; il fait l'objet d'une discussion et d'une évaluation afin de définir les étapes suivantes. Tous les membres du BIFP participent aux réunions et partagent leur expérience et leurs connaissances spécialisées avec les autres intervenants. Cela garantit une plus grande diversité de points de vue ainsi qu'un examen rigoureux des cas étudiés.

Lorsqu'une enquête approfondie est requise, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique avise généralement l'administrateur général et demande la coopération du ministère. L'administrateur général, ou un représentant principal du ministère, ainsi que la personne qui a fait la divulgation sont également informés par écrit de la nature des allégations, des problèmes qui feront l'objet d'une enquête par le BIFP et du déroulement général de l'enquête. Au début de l'enquête, l'enquêteur communique avec le ministère afin d'obtenir un exposé des faits et la documentation pertinente. Les points de vue de la personne qui fait les divulgations, des témoins, de l'auteur présumé des actes fautifs et des autres parties intéressées peuvent également être sollicités au sujet de diverses questions et à différentes étapes du déroulement de l'enquête. Cette information est analysée et évaluée afin d'établir si l'activité en question constitue un acte fautif. Durant l'enquête, les parties sont informées de l'avancement de celle-ci et ont la possibilité de préciser leurs points de vue et d'intervenir. Lorsqu'un cas est terminé, un rapport de conclusions est adressé au ministère ainsi qu'à l'employé qui a fait l'allégation. Lorsqu'un acte fautif est constaté, des recommandations visant à corriger l'acte fautif sont ajoutées au rapport. En principe, le BIFP effectue le suivi de ces recommandations jusqu'à ce que la question soit résolue.

La *Politique sur la divulgation* met également à la disposition de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique un autre moyen de remédier à l'acte fautif lorsque les ministères et les organismes ne donnent pas suite de manière adéquate ou en temps opportun aux conclusions qui ont été tirées et aux recommandations qui ont été faites : le greffier du Conseil privé peut être saisi d'un rapport établi par le BIFP, assorti d'une demande d'intervention en sa qualité de chef de la fonction publique. À ce jour, aucun rapport de ce type n'a été émis.



**Martine Nantel**  
Avocate-conseil / Enquêteur



**André Guay**  
Analyste



Judith Buchanan  
Enquêteuse principale /  
Analyste

### Il incombe au BIFP de s'acquitter des obligations de la *Politique sur la divulgation* et :

- d'établir s'il existe des motifs suffisants pour prendre des mesures additionnelles et d'effectuer un examen au besoin;
- d'ouvrir une enquête au besoin;
- d'examiner les résultats des enquêtes;
- de rédiger des rapports et de faire des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur la manière de traiter les divulgations ou les mesures correctrices à prendre;
- dans certains cas spéciaux ou des cas où les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, de présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique.

### 1.6 Statistiques

Au cours de cette année, outre les centaines d'appels téléphoniques, le BIFP a recensé 159 contacts. Soixante pour cent de ces derniers n'ont pas entraîné la prise de mesures additionnelles par le BIFP puisque d'emblée, les problèmes ne relevaient pas du domaine de la *Politique sur la divulgation* et que les questions pouvaient être mieux traitées au moyen d'autres procédures.

Le tableau ci-après récapitule le nombre de dossiers qui ont fait l'objet d'un examen et d'une enquête ainsi que leur sort au cours de l'année :



Normand Desjardins  
Enquêteur principal /  
Analyste

NOMBRE DE DOSSIERS EN TRAITEMENT À LA FIN DE 2002-2003 <sup>(1)</sup>	6
NOMBRE DE DOSSIERS OUVERTS EN 2003-2004 <sup>(2)</sup>	67
<b>NOMBRE DE DOSSIERS AYANT NÉCESSITÉ UN EXAMEN ET UNE ENQUÊTE EN 2003-2004</b>	<b>73</b>
<b>Dossiers clos à la suite du tri initial ou de l'examen préliminaire</b>	<b>38</b>
• Dossiers clos à la suite d'un renvoi à un autre organisme	31
• Dossiers clos : compétence inexistante <sup>(3)</sup>	5
• Dossiers clos : allégations non fondées	2
<b>Dossiers clos à la suite d'une recherche, d'un examen et d'une enquête</b>	<b>23</b>
• Dossiers clos à la suite d'un renvoi à un autre organisme	2
• Dossiers clos : compétence inexistante <sup>(3)</sup>	2
• Dossiers clos : allégations non fondées	16
• Dossiers où les allégations ont été jugées bien fondées	3
<b>ENQUÊTES TOUJOURS EN COURS EN DATE DU 31 MARS 2004</b>	<b>12</b>

<sup>(1)</sup> Exercice financier 2002-2003, du 1<sup>er</sup> avril 2002 au 31 mars 2003

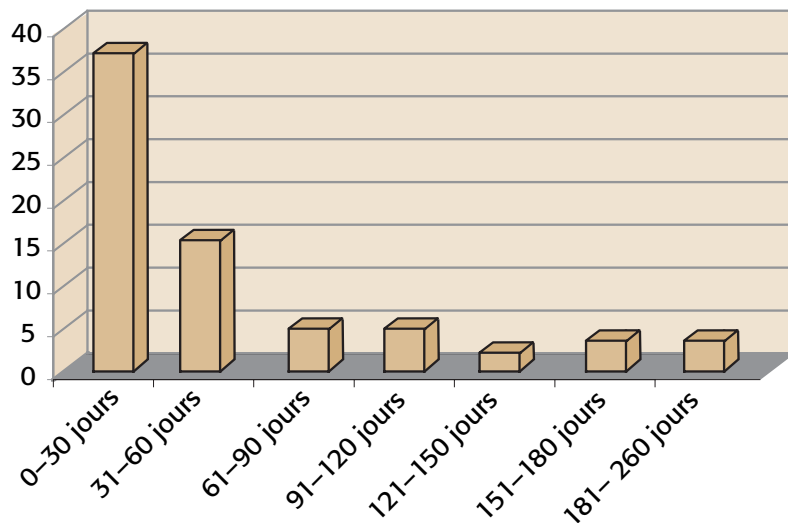
<sup>(2)</sup> Exercice financier 2003-2004, du 1<sup>er</sup> avril 2003 au 31 mars 2004

<sup>(3)</sup> « Compétence inexistante » désigne des circonstances où il s'est avéré que le BIFP n'était pas habilité à poursuivre l'enquête, notamment : la personne ou la divulgation ne remplissaient pas les conditions requises en vertu de la *Politique sur la divulgation*; l'acte fautif a eu lieu trop longtemps avant la date d'entrée en vigueur de la *Politique sur la divulgation*; l'enquête ne relevait pas de l'intérêt public; ou, les allégations avaient été examinées ou seraient mieux traitées par un autre conseil, tribunal ou cour au niveau fédéral.



Au cours de cette année, le BIFP a mené à bien 11 rapports d'enquêtes assortis de recommandations qui ont été envoyés aux organismes concernés. Il importe de souligner qu'un nombre non négligeable de cas où aucune forme d'acte fautif n'a été confirmée ont néanmoins donné lieu à des enquêtes minutieuses et à des échanges multiples avec les ministères intéressés. Ceci a permis au BIFP de faire des recommandations visant à améliorer les procédures ministérielles, la communication et les interactions avec les employés et la clientèle du programme, et a entraîné l'appui sans réserve des ministères concernés.

### Temps écoulé pour traiter un dossier en date du 31 mars 2004



#### DOSSIERS PAR CATÉGORIE D'ACTE FAUTIF

Violation d'une loi ou d'un règlement	13
Dérogation au <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i>	0
Usage abusif de fonds ou de biens publics	6
Cas flagrant de mauvaise gestion	20
Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement	1
Représailles exercées à la suite d'allégation d'acte fautif	3
Conflits d'intérêts	1
Harcèlement, abus d'autorité, conflits interpersonnels	18
Autres	11
<b>TOTAL</b>	<b>73</b>

### 1.7 Points saillants des cas (par catégorie d'acte fautif)

#### Violation d'une loi ou d'un règlement (13 dossiers)

Le BIFP a achevé l'examen des 13 cas où des allégations portaient sur la violation d'une loi ou d'un règlement. Ceci représente une diminution par rapport aux 24 cas recensés l'année dernière pour ce qui est de cette catégorie, qui est surtout due à une diminution de la recevabilité des cas par le BIFP lorsque le problème est renvoyé à un mécanisme de recours plus approprié.

Sur les 13 cas, cinq ont été renvoyés à un autre organisme à la suite d'un examen préliminaire car d'autres mécanismes d'appel ou de recours étaient offerts aux employés. Ils comprenaient des allégations relatives à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Quatre autres cas où une analyse plus approfondie avait été entreprise ont été rapidement conclus lorsque les ministères respectifs ont présenté des éléments de preuve valides afin d'établir que les allégations étaient non fondées.



Tammy Calleja  
Gérante de bureau

Parmi ceux-ci, il convient de noter l'analyse de la manière dont un ministère, Développement des ressources humaines Canada, a établi le relevé d'emploi (RE) d'un employé en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le ministère a démontré le bien-fondé de ses initiatives et le BIFP a estimé que, contrairement à ce que laissent entendre les allégations, le ministère avait correctement établi le RE.

En date du 31 mars 2004, quatre dossiers étaient toujours ouverts et faisaient l'objet d'une enquête; ils seront intégrés dans le rapport de l'année prochaine.

Aucune conclusion confirmant un acte fautif au sein de cette catégorie n'a été avancée à la suite des examens et des enquêtes qui ont été conclues lors de l'exercice financier.

L'un des cas dont le BIFP a fait état dans le rapport annuel de l'année dernière traitait d'une divulgation alléguant que Santé Canada appliquait de manière inadéquate le cadre réglementaire régissant. L'objet du litige se rapportait à l'application de la *Loi sur les aliments et drogues* et du règlement connexe ainsi qu'au processus d'approbation des médicaments à usage vétérinaire. Après s'être livré à une analyse de la loi, des politiques et des lignes directrices se rapportant au domaine visé ainsi qu'aux faits et aux circonstances associés au dépôt d'une demande concernant un médicament bien précis, le BIFP a établi que le ministère avait dûment appliqué le règlement compte tenu de la discrétion ministérielle et de la façon dont elle a été exercée.

Ainsi, aucune conclusion confirmant qu'un acte fautif avait été commis en ce qui concerne l'application de la loi et du règlement en question n'a été émise. Cela dit, le BIFP a émis l'avis que le ministère devrait renforcer son interaction avec les employés, les entreprises qu'il réglemente et le public qu'il sert afin de garantir une connaissance, une cohérence et une transparence accrues à propos des exigences du processus d'approbation des médicaments.

Suite à la remise du rapport du BIFP sur ce cas en mars 2003, les employés qui avaient fait la divulgation ont déposé une demande de contrôle judiciaire. Cette demande de révision des conclusions du BIFP constitue une première. Le 15 décembre 2003, le BIFP a été autorisé à intervenir dans la procédure en vue de préciser à la Cour fédérale quelle était sa compétence. La Cour fédérale doit normalement entendre l'affaire en novembre 2004. L'issue de cette demande de contrôle judiciaire sera consignée dans un futur rapport annuel.

### **Dérogation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique (aucun cas)**

Aucun cas n'a été rapporté dans cette catégorie.

### **Usage abusif de fonds ou de biens publics (six cas)**

Il y a eu six cas alléguant un usage abusif de fonds ou de biens publics. En date du 31 mars 2004, trois de ces dossiers faisaient toujours l'objet d'une enquête; ils seront abordés dans le prochain rapport annuel. Des trois dossiers restants, le premier a été clos en raison du manque de preuves corroborantes présentées par l'employé qui a fait la divulgation, le deuxième a été considéré comme non fondé, et le troisième est décrit ci-après.

L'un des cas qui a fait l'objet d'une enquête traitait d'une allégation indiquant que des fonds devant être affectés initialement à une dotation en personnel au sein d'une direction régionale du Service correctionnel du Canada ont été utilisés à une autre fin (un usage abusif de fonds). Des réunions et des discussions ont eu lieu avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, le contrôleur de gestion du ministère et le directeur de la gestion financière de la région en question afin de comprendre les rouages du

processus budgétaire ainsi que ses mécanismes de responsabilisation. Il a été constaté que l'initiative en vue d'instituer des contrôles budgétaires accrus datait de moins d'un an et qu'elle avait pour objectif de veiller à ce que les ressources soient utilisées dans les domaines d'activités pour lesquels les fonds avaient été initialement alloués, et que les indicateurs de ressources identifiés ne représentent strictement que des indicateurs et ne doivent en aucun cas être considérés comme des pratiques correctionnelles normalisées, des résultats de performance, des engagements juridiques obligatoires ou des normes reconnues. Compte tenu de ce qui précède, le BIFP a établi que la preuve n'étaient pas l'allégation d'un usage abusif de fonds. En outre, le BIFP a reçu un exposé des progrès réalisés dans le cadre de la gestion des budgets. Il a été établi que la réalisation des indicateurs de ressourcement n'a pas été réussie dans certains secteurs en raison d'un certain nombre de problèmes présents lors de l'année initiale de cette initiative. Cependant, les administrateurs devaient en principe faire preuve d'une plus grande responsabilisation en matière d'indicateurs de ressourcement l'année suivante, contribuant ainsi à la réalisation régionale des objectifs fondamentaux. L'action en cours devrait permettre aux employés d'obtenir l'amélioration du milieu du travail qu'ils sollicitent.

### **Cas flagrant de mauvaise gestion (20 cas)**

Dans cette catégorie, 20 cas ont été recensés. En raison de la nature complexe de cette catégorie d'acte fautif, 12 cas ont exigé un niveau de recherche et d'enquête complémentaire appréciable. Un bon nombre de ces cas relevaient du traitement de la gestion des employés par les ministères. Parmi ceux-ci, les questions suivantes se sont dégagées : comment s'opèrent la gestion des griefs en matière de classification, le fonctionnement du système de gestion du rendement, la conduite des examens et des enquêtes, ainsi que la détermination des critères lors d'une réduction des effectifs de travailleurs effectuant des tâches très particulières. La plupart des allégations se sont avérées sans fondement. Dans certains cas, les employés ont été orientés vers une procédure de règlement des griefs.

Trois cas se détachent en tant qu'exemples de cas flagrants de mauvaise gestion en matière du règlement de plaintes de harcèlement. Il s'est avéré qu'en dépit de la constatation indéniable de harcèlement – confirmée par une enquête menée au niveau du ministère, – l'inaction de celui-ci a entraîné des délais considérables ainsi qu'un défaut de règlement des plaintes. L'intervention du BIFP a permis le règlement de ces cas.

Comme cela a été signalé en 2003, le BIFP envisageait de mener une enquête sur les facteurs systémiques qui pourraient contribuer aux cas flagrants de mauvaise gestion au niveau du ministère en ce qui concerne la *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail* du Conseil du Trésor. Cette année encore, le BIFP a continué de recevoir de nombreuses allégations en matière de harcèlement en milieu de travail, et de mise en application déficiente des dispositions de cette politique, notamment en ce qui concerne le défaut de traiter les plaintes. Ainsi, un examen a été entrepris par le BIFP dans le but de déterminer comment un ministère donne suite aux litiges et gère ceux-ci. Le Service correctionnel du Canada a accueilli favorablement cette initiative et apporte son plein concours au BIFP. Cet examen est en cours.



Alexandria Mayer  
Coordinatrice à l'accueil

**« Toutefois, étant donné le nombre relativement élevé [de cas de harcèlement], certains aspects de cette catégorie d'allégations nous semblent préoccupants et devront faire l'objet d'une étude et d'un suivi accrus. À vrai dire, il existe peut-être des motifs suffisants pour faire enquête sur les facteurs systémiques qui sont à la base de chaque cas. Je m'intéresserai à cette question au cours de l'année à venir. »**

*Rapport annuel 2002-2003 de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique*

Un autre cas qui a fait l'objet d'une enquête du BIFP traitait de la gestion d'un programme du ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest qui mettait en cause l'apport de contributions financières afin de stimuler le développement économique régional. Les allégations concernaient l'absence possible de transparence des critères d'admissibilité, le régime de faveur accordé à des bénéficiaires qui ont tiré profit de contacts importants entretenus au sein du ministère et de l'exercice apparemment inapproprié du pouvoir discrétionnaire par l'administration en matière d'attribution de contributions financières. L'enquête du BIFP a établi que les conditions du programme adoptées par le Conseil du Trésor étaient appliquées et respectées. Il n'en reste pas moins que le BIFP a effectivement recommandé l'adoption d'un dispositif par le ministère afin d'améliorer la transparence en publiant et en diffusant plus avant les informations relatives aux critères d'admissibilité et au processus de décision. Lors de l'enquête portant sur l'allégation principale, le BIFP s'est penché sur une plainte concernant l'interprétation d'un conflit d'intérêt éventuel. Le problème s'est posé lors de la prise de fonction d'un employé du ministère qui avait été affecté à un organisme récipiendaire. Un examen du témoignage ainsi qu'une analyse des procédures et des exigences d'approbation ont permis d'établir qu'il n'y avait pas de conflit d'intérêts dans ce cas. Toutefois, afin de faire face à ces représentations et à ces



crainces ainsi que d'en atténuer les effets, le BIFP a recommandé qu'à l'avenir le ministère précise ses lignes directrices relatives aux ententes concernant les affectations et les échanges avec des organismes externes, y incluant la question des conflits d'intérêts, et qu'elles soient communiquées et appliquées de manière constante afin de garantir une transparence et une responsabilisation accrues. Le ministère a accepté et mis en œuvre les recommandations du BIFP.

Le BIFP a également examiné une autre allégation qui avait été initialement faite au sein d'un organisme et qui, par la suite, avait été renvoyée devant le BIFP. L'allégation avait trait à un cas flagrant de mauvaise gestion lors d'une opération du maintien de l'ordre par la GRC pendant une manifestation publique. Disposant du plein concours de cet organisme, le BIFP a bénéficié du libre accès aux dossiers, aux témoins et aux compétences techniques afin de mener une analyse et une confirmation indépendantes des informations recueillies. Le BIFP a établi que l'allégation était dénuée de fondement. Cela dit, il a été confirmé que des enseignements avaient été tirés de cette opération et que, par conséquent, des lignes directrices relatives à ce type d'opérations avaient été mises en œuvre, assorties d'une formation spécialisée du personnel.

En date du 31 mars 2004, quatre dossiers faisaient toujours l'objet d'une enquête; ils seront expliqués en détail dans le rapport de l'année prochaine.

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

L'allégation était à l'effet que l'absence de programme dans le secteur de la santé publique pour identifier très tôt les personnes souffrant de sensibilités environnementales augmentait les risques pour celles-ci lors d'un diagnostic ou un traitement médical. Après avoir effectué quelques recherches et être entré en contact avec la personne concernée, cette question a été renvoyée devant Santé Canada pour examen.

### **Protection contre les représailles**

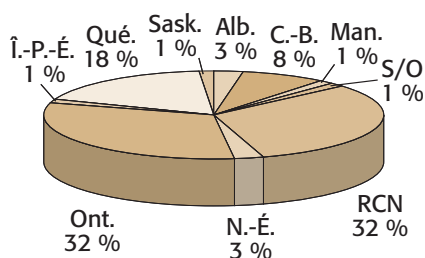
La *Politique sur la divulgation* indique qu'il incombe au BIFP de protéger contre toute forme de représailles les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs commis dans leur organisme. Lorsqu'une enquête officielle est déclenchée à la suite d'une allégation, le BIFP rappelle en principe à l'administrateur général, par écrit, l'importance accordée à la protection contre toute forme de représailles de l'employé qui a fait une divulgation. Aucune conclusion confirmant un cas de représailles n'a été présentée au cours de cette année.

Le BIFP continue d'appliquer la définition de la notion de représailles telle qu'elle est établie dans la *Politique sur la divulgation*. En premier lieu, la divulgation originale de l'acte fautif qui semble avoir entraîné des représailles doit avoir été faite par un employé de la fonction publique à son supérieur hiérarchique, à l'agent principal du ministère ou à l'Agent de l'intégrité de la fonction publique. Deuxièmement, bien que le bien-fondé de la divulgation d'un acte fautif ne doive pas forcément être établi, celle-ci doit avoir été faite de bonne foi. Troisièmement, l'existence de représailles serait avérée s'il est établi que la divulgation originale de l'acte fautif constitue au moins l'une des raisons des répercussions négatives subies par l'employé, en dépit d'autres justifications avancées par le ministère pour expliquer les mesures prises.

Au cours de l'année dernière, le BIFP a fait état d'un cas de représailles lors d'une enquête menée sur d'autres problèmes liés à un dossier. La constatation de représailles reposait essentiellement sur le moment choisi pour la prise d'une mesure disciplinaire à l'encontre d'un employé qui venait de faire une divulgation de bonne foi devant le BIFP, ainsi que sur le fait qu'il n'existait pas de pièces justificatives corroborant tout autre motif étayant la mesure disciplinaire. Les conclusions et les recommandations du BIFP ont été communiquées à l'administrateur général concerné. Depuis lors, de multiples discussions ont eu lieu avec le ministère à propos de cette situation et de la recommandation selon laquelle tout préjudice subi par l'employé à la suite de cette action disciplinaire serait réparé. Dernièrement, le BIFP s'est employé à garantir que l'on donne suite à cette recommandation et qu'elle soit prise au sérieux afin de protéger l'intégrité de la *Politique sur la divulgation*.

*Au contraire, pour ceux qui ont formulé les allégations, celles-ci mettaient en jeu des problèmes épineux, dans bien des cas tenaces et non résolus, se rapportant souvent à l'emploi ou à un conflit en milieu de travail.*

## RÉPARTITION RÉGIONALE DES CAS



## RÉPARTITION RÉGIONALE DES CAS

Région	Total
Alberta	2
Colombie-Britannique	6
Manitoba	1
S/O	1
Région de la capitale nationale	23
Nouvelle-Écosse	2
Ontario	23
Île-du-Prince-Édouard	1
Québec	13
Saskatchewan	1
<b>TOTAL DES CAS À L'ÉCHELLE NATIONALE</b>	<b>73</b>

Au cours de cette année, six divulgations anonymes ont été reçues par le BIFP. Dans la plupart des cas, celles-ci étaient assorties d'informations corroborantes qui ont exigé un examen de la part des enquêteurs. Dans des cas jugés sans objet ou sans motifs suffisants, aucune mesure n'a été prise. Un certain nombre des correspondants anonymes ont indiqué que leur anonymat était motivé par la crainte de représailles.

### 1.8 Portée du nombre peu élevé de conclusions confirmant les actes fautifs

Comme il ressort des statistiques et des descriptions des cas susmentionnés – même à la suite d'enquêtes parfois poussées et complexes – le BIFP n'a pu établir qu'un nombre restreint de cas d'acte fautif. La portée de cette constatation mérite réflexion. Elle pourrait indiquer des interprétations diverses, dont certaines ne sont pas étayées par les éléments de preuve ou les apparences.

*Un bon nombre d'employés de la fonction publique eux-mêmes ont déclaré lors d'enquêtes et en d'autres occasions qu'ils étaient conscients de l'existence d'actes fautifs au sein de leur organisme mais qu'étant donné la crainte des représailles et d'autres inquiétudes, ils n'étaient pas entièrement convaincus que le BIFP et la Politique sur la divulgation puissent assurer un niveau suffisamment élevé d'efficacité et de protection.*

Il pourrait être allégué que puisqu'il n'y a eu qu'un petit nombre d'actes fautifs qui ont été confirmés en dépit des 73 plaintes portées devant le BIFP lors de l'année en question, la plupart d'entre elles devaient soit être frivoles soit relever de la mauvaise foi. En réalité, tel ne fut pas le cas. Pas une seule des allégations faites n'a relevé de la mauvaise foi. Au contraire, pour ceux qui ont formulé les allégations, celles-ci mettaient en jeu des problèmes épineux, dans bien des cas tenaces et non résolus, se rapportant souvent à l'emploi ou à un conflit en milieu de travail. Comme il ressort des statistiques, il s'est avéré qu'un nombre non négligeable d'entre elles ne relevaient pas de la compétence du BIFP et seraient mieux traitées au moyen d'un autre mécanisme ou recours. En les renvoyant devant un autre processus avec l'accord de ceux qui ont porté le problème devant le BIFP et en recommandant qu'une solution soit trouvée – tout en maintenant dans bien des cas une mission de surveillance ou de médiation –, le BIFP a contribué de façon déterminante au règlement d'un certain nombre de dossiers.

Il pourrait être allégué en second lieu que, comme un bon nombre de ces dossiers lors de l'année en question avaient pour objet des conflits en milieu de travail ou des griefs liés à l'emploi, il ne saurait y avoir que très peu d'actes fautifs graves en matière d'intérêt public, du type de ceux révélés antérieurement dans ce rapport et qui relèvent du mandat du BIFP. Ceux qui partagent cette manière de voir soulignent parfois que, puisque les employés de la fonction publique ont accès au BIFP afin de signaler un acte fautif grave, le fait même d'invoquer rarement ce type d'allégations signifie par conséquent que ce type d'acte fautif se produit rarement. Cette perspective est erronée. Ce point de vue surestime la crédibilité et l'efficacité de la *Politique sur la divulgation* et du BIFP étant donné sa structure et ses pouvoirs actuels. Il sous-estime aussi considérablement le courage exigé des employés de la fonction publique afin de signaler les actes fautifs en matière d'intérêt public – dont ils ne sont pas les victimes directes – et ce, quel que soit le degré de crédibilité et d'efficacité présent ou à venir du mécanisme de divulgation ou de l'organisation.

Le BIFP est essentiellement réactif plutôt que proactif. Le BIFP examine les allégations faites de bonne foi qui nous sont soumises, mais nous ne disposons pas d'un mandat qui nous permette d'aller à la recherche d'actes fautifs qui soient sans rapport avec une ou plusieurs allégations. Cela signifie que la connaissance directe d'actes fautifs éventuels du BIFP se limite aux divulgations que les employés de la fonction publique sont disposés à lui communiquer ainsi qu'aux actes fautifs établis qui ont été constatés à la suite d'enquêtes ultérieures du BIFP. Par ailleurs, il est de notoriété publique qu'il y a des allégations sérieuses et des incidents inquiétants en matière d'actes fautifs graves au sein de la fonction publique. Largement rapportés par la presse, certains d'entre eux ont été ou demeurent l'objet d'une évaluation et d'un examen minutieux menés par des comités parlementaires, des services de police et des commissions d'enquête. Il est inconcevable qu'un certain nombre d'employés de la fonction publique n'étant pas directement en cause ne se soient pas rendu compte d'au moins quelques-unes des activités à caractère répréhensible pendant qu'elles avaient lieu. Un bon nombre d'employés de la fonction publique eux-mêmes ont déclaré lors d'enquêtes et en d'autres occasions qu'ils étaient conscients de l'existence d'actes fautifs au sein de leur organisme mais qu'étant donné la crainte des représailles et d'autres inquiétudes, ils n'étaient pas entièrement convaincus que le BIFP et la *Politique sur la divulgation* puissent assurer un niveau suffisamment élevé d'efficacité et de protection.

Il pourrait être allégué, en troisième lieu, et attendu que la plupart des employés de la fonction publique ne fournissent pas spontanément d'informations sur des actes fautifs graves en matière d'intérêt public, que le poste d'Agent de l'intégrité de la fonction publique est superflu. Là encore, le bien-fondé de cette prétention ne peut pas être établi, pour les mêmes motifs qu'énoncés précédemment. Si, comme c'est le cas, des actes fautifs graves existent effectivement dans le secteur public sans pour autant en conclure que la situation soit généralisée et que de fait ils soient rarement signalés au BIFP, il y a tout lieu de penser que la solution consisterait à doter le BIFP ou un organisme successeur de suffisamment de crédibilité et d'efficacité afin qu'il incite les employés du secteur public à se manifester spontanément et qu'il assure leur protection contre des représailles éventuelles lorsqu'ils décident de le faire.

Les employés de la fonction publique eux-mêmes et bien d'autres ont clairement précisé le type de structures et de pouvoirs dont devrait disposer un mécanisme de divulgation pour qu'ils soient disposés à faire preuve de suffisamment de courage et courir les risques inhérents associés à la divulgation d'acte fautif, tout cela dans le but d'assainir le secteur public et de justifier la confiance de la population dans la fonction publique. La nature de ce mécanisme ou de cet organisme ainsi que les pouvoirs qui devraient lui être octroyés sont le sujet des parties II et III ainsi que des recommandations finales du présent rapport annuel.

Ce n'est seulement qu'une fois que ce mécanisme sera mis en place et opérationnel qu'il sera légitime et raisonnable de considérer ses conclusions en tant qu'un des éléments parmi une myriade d'autres indicateurs permettant de mesurer l'ampleur – aussi grande ou aussi petite soit-elle – de l'acte fautif grave au sein du secteur public. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'il sera approprié d'évaluer l'utilité et la nécessité absolue de ce type de mécanisme et d'organisme de divulgation.

*Si, comme c'est le cas, des actes fautifs graves existent effectivement dans le secteur public sans pour autant en conclure que la situation soit généralisée et que de fait ils soient rarement signalés au BIFP, il y a tout lieu de penser que la solution consisterait à doter le BIFP ou un organisme successeur de suffisamment de crédibilité et d'efficacité afin qu'il incite les employés du secteur public à se manifester spontanément et qu'il assure leur protection contre des représailles éventuelles lorsqu'ils décident de le faire.*

## RÉPARTITION DES CAS SELON LES MINISTÈRES ET ORGANISMES

<b>Ministère :</b>	<b>Total :</b>
Affaires étrangères et Commerce international	1
Affaires indiennes et du Nord Canada	1
Agence de promotion économique du Canada atlantique	1
Agriculture et Agroalimentaire Canada	1
Citoyenneté et Immigration Canada	2
Commissariat à la protection de la vie privée du Canada	1
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	2
Commission de la fonction publique	2
Communication Canada	2
Conseil canadien des relations industrielles	2
Cour fédérale du Canada	1
Cour suprême du Canada	1
Défense nationale	3
Développement des ressources humaines Canada	12
Diversification de l'économie de l'Ouest	1
Environnement Canada	1
Gendarmerie royale du Canada	4
Organisme non cité dans la divulgation	1
Ressources naturelles Canada	2
Santé Canada	9
Secrétariat du Conseil du Trésor	1
Service correctionnel du Canada	12
Transports Canada	2
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	7
Tribunal de la concurrence	1
	73



# Partie II

Renforcement  
du régime de  
divulgation : le  
dossier inachevé  
de la législation



# Partie II

## RENFORCEMENT DU RÉGIME DE DIVULGATION : LE DOSSIER INACHEVÉ DE LA LÉGISLATION

---

*... le Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) a évalué l'expérience avec l'actuel régime de divulgation fondé sur une politique et recommandé des améliorations et une réforme par le biais d'une nouvelle loi.*

L'an dernier, dans le secteur public, un certain nombre de circonstances et d'événements significatifs ont propulsé l'éthique, l'intégrité et la bonne gouvernance à l'avant-plan des questions en matière de politiques. La confiance dans les institutions publiques a été ébranlée à la suite de certains cas signalés d'inconduite grave et de mauvaise gestion. Parmi les nombreuses questions soulevées dans le cadre du débat, la divulgation plus efficace des actes fautifs commis dans la fonction publique est apparue comme une initiative nécessaire. Des mesures ont été prises et des bases ont été jetées à grande échelle pour inciter une intervention décisive de la part du gouvernement afin de renforcer considérablement le régime actuel de divulgation des actes fautifs.

### **Jeter les bases**

#### **Rapport annuel de 2002-2003 de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique**

Dans son rapport annuel de 2002-2003 déposé au Parlement le 15 septembre 2003 (disponible au [www.integritas.gc.ca](http://www.integritas.gc.ca)), le Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) a évalué l'expérience avec l'actuel régime de divulgation fondé sur une politique et recommandé des améliorations et une réforme par le biais d'une nouvelle loi. Ces recommandations ont été effectuées en prenant en considération les résultats des consultations, les sondages liés à l'attitude des employés, les événements importants entourant l'ancien Commissaire à la protection de la vie privée ainsi que des actes fautifs graves, présumés ou confirmés, qui ont émergé des vérifications de programme. En outre, ces recommandations sont inspirées des conclusions de l'étude approfondie effectuée sur demande du BIFP en 2003 intitulée *Analyse comparative au niveau international des régimes de divulgation (dénonciation) d'actes fautifs* (disponible au [www.integritas.gc.ca](http://www.integritas.gc.ca)). Cette étude examinait l'efficacité et l'équité des régimes de dénonciation de sept pays, soit les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, Israël et la République de Corée.

Dans son rapport annuel de 2002-2003, le BIFP a recommandé l'adoption d'une loi qui rendrait le régime de dénonciation légitime et crédible aux yeux des utilisateurs potentiels, des fonctionnaires fédéraux et du grand public. Cette loi engloberait toutes



les institutions de la fonction publique fédérale, prévoirait un agent indépendant devant rendre compte au Parlement pour ce qui est de recevoir et d'examiner en détail les dénonciations et garantirait aux auteurs de dénonciations une protection juridique contre toutes représailles. Ces recommandations figurent à l'Annexe D.

Le rapport annuel de 2002-2003 décrit également la nécessité de créer et d'entretenir un changement culturel, un long processus continu commençant par la reconnaissance et l'acceptation du fait que des actes fautifs peuvent effectivement se produire. Les personnes qui sont témoins de tels actes ont comme devoir de les signaler, et les autorités ont alors comme responsabilité de prendre ces déclarations au sérieux, de s'attaquer aux problèmes rapidement et équitablement et de prendre les mesures correctrices qui s'imposent. Le BIFP a recommandé que la divulgation de ces actes fautifs soit encouragée et reconnue sous la forme d'une récompense non pécuniaire à titre de geste courageux et méritoire et dans l'intérêt du public. Le fait de dénoncer et de traiter les actes fautifs présumés au moyen d'un processus établi devrait être considéré comme normal et sain pour le bon fonctionnement de toute organisation.

La Présidente du Conseil du Trésor a réservé un bon accueil aux recommandations du BIFP, les jugeant intéressantes et dignes de soutien.

**« Le gouvernement du Canada tient vivement à ce que ses employés se sentent libres de discuter honnêtement et ouvertement de leurs préoccupations sans craindre de représailles (...) De toute évidence, il est temps de répondre aux préoccupations légitimes qui ont été soulevées au sujet des faiblesses de notre approche actuelle, mais nous devons veiller à ce que le nouveau cadre, quel qu'il soit, encourage et appuie la dénonciation d'actes fautifs, tout en laissant aux gestionnaires la marge de manœuvre nécessaire pour promouvoir la mise en place de mesures préventives qui permettront d'éviter que des abus se produisent. »**

*La Présidente du Conseil du Trésor annonce la formation d'un groupe de travail chargé de passer en revue les mesures de protection de dénonciateurs d'actes fautifs dans la fonction publique du Canada. Communiqué du Conseil du Trésor, le 29 septembre 2003.*

### **Rapport du Groupe de travail**

Pour faire suite aux recommandations du BIFP, le gouvernement a créé un groupe de travail chargé de passer en revue l'état des systèmes de divulgation interne de la fonction publique du Canada et d'ailleurs dans le monde, et de donner un compte rendu à la Présidente du Conseil du Trésor au plus tard en janvier 2004, accompagné de recommandations d'améliorations, notamment d'autres possibilités d'approches législatives. M. Kenneth Kernaghan, Ph. D., professeur en sciences politiques et gestion à l'Université Brock, présidait le Groupe de travail. Le Groupe était également formé de M. Edward Keyserlingk, Ph. D., Agent de l'intégrité de la fonction publique, de M<sup>me</sup> Hélène Beauchemin, Présidente de HKBP Inc. et ancienne cadre supérieure au sein de la fonction publique fédérale, de M. Denis Desautels, cadre résidant de l'École de gestion de l'Université d'Ottawa et ancien vérificateur général du Canada, et de M. Merdon Hosking, Président de l'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique. Ces personnes ont apporté aux délibérations une vaste gamme d'expertises et d'expériences pertinentes.

Le groupe de travail a publié son rapport le 29 janvier 2004 et effectué 34 recommandations qui rejoignent de très près celles effectuées par l'Agent de l'intégrité de la

*Le groupe de travail a publié son rapport le 29 janvier 2004 et effectué 34 recommandations qui rejoignent de très près celles effectuées par l'Agent de l'intégrité de la fonction publique dans son rapport annuel de 2002-2003.*

*... que l'organisme soit indépendant, neutre et redevable au Parlement, et qu'il soit doté des pouvoirs et des mécanismes nécessaires pour examiner les allégations d'actes fautifs.*

*Lors de cette présentation devant le Comité, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique a fait valoir que le projet de loi C-25 n'avait pas répondu aux attentes formulées par multitude d'opinions informées sur ce que cette loi devrait comprendre et réaliser.*

fonction publique dans son rapport annuel de 2002-2003. Il a suggéré en outre qu'un cadre législatif sur les valeurs et l'éthique soit mis en place. Parmi les recommandations effectuées figuraient les suivantes : la loi devrait nommer un nouvel agent du Parlement indépendant; on devrait élargir la portée du régime de divulgation afin d'inclure les employeurs distincts et les sociétés de la Couronne; le nouveau Bureau devrait se voir conférer des pouvoirs d'enquête adéquats et il devrait être autorisé à examiner toutes les allégations d'actes fautifs, quelle que soit leur provenance. Cinq des recommandations dépassaient le cadre d'un régime de dénonciation et étaient axées sur le développement et l'évaluation du leadership, un code de valeurs, la formation en matière d'éthique et la responsabilité de gestion. Les recommandations détaillées figurent à l'Annexe E.

### **Rapport du Comité permanent de la Chambre des communes**

En novembre 2003, alors que le Groupe de travail délibérait, le *Treizième rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur les opérations gouvernementales et les prévisions budgétaires*, portant sur la dénonciation des actes fautifs, a été publié. Après avoir noté avec approbation les recommandations du rapport annuel du BIFP, en soulignant les vues des employés du Commissariat à la protection de la vie privée, des membres du public, des syndicats de la fonction publique et de la Vérificatrice générale, le comité a effectué un certain nombre de recommandations dans la même lignée que celles du BIFP. Celles-ci incluaient le fait que l'organisme soit indépendant, neutre et redevable au Parlement, et qu'il soit doté des pouvoirs et des mécanismes nécessaires pour examiner les allégations d'actes fautifs. Un extrait du rapport figure à l'Annexe F.

### **Rapport de la Vérificatrice générale**

En février 2004, la Vérificatrice générale du Canada a déposé au Parlement son rapport de 2003, dans lequel elle passait en revue les activités du régime de dénonciation au sein de la fonction publique, et mentionné que les recommandations du rapport annuel du BIFP devraient être envisagées sérieusement. Des extraits des sections pertinentes de ce rapport figurent à l'Annexe G.

### **Projet de loi C-25 : Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes fautifs**

Le 22 mars 2004, le Président du Conseil privé de la Reine et ministre responsable de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada a présenté au Parlement un projet de loi afin de mettre sur pied un mécanisme pour dénoncer les actes fautifs dans le secteur public et pour protéger les auteurs de ces dénonciations (projet de loi C-25 : *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles*).

Le 29 avril 2004, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique s'est présenté devant le Comité permanent de la Chambre des communes afin de présenter son opinion et ses propositions concernant le projet de loi C-25. Trois documents ont été soumis :

1. présentation au Comité permanent de la Chambre des communes chargé des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires au sujet du projet de Loi C-25;
2. étude article par article du projet de loi C-25 par le BFIP;
3. proposition de procédures d'enquête et de résolution.  
(Disponible au [www.integritas.gc.ca](http://www.integritas.gc.ca))

Lors de cette présentation devant le Comité, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique a fait valoir que le projet de loi C-25 n'avait pas répondu aux attentes formulées par multitude d'opinions informées sur ce que cette loi devrait comprendre et réaliser. Les principales lacunes portaient sur le fait que le Commissaire proposé n'était pas un agent parlementaire, que l'accès au Commissaire était limité, qu'aucun pouvoir d'enquête n'avait été accordé, que l'accès à des renseignements potentiellement pertinents était exclus, que les enquêtes ne pouvaient pas aller au-delà du secteur public, que le processus de plainte en cas de représailles ne relèvait pas entièrement du Commissaire et qu'aucune mesure n'avait été prévue par cette loi pour sanctionner quiconque prendrait des mesures de représailles contre les dénonciateurs compte tenu que d'autres lois fédérales applicables au secteur privé prévoient de telles sanctions.



**« En fin de compte, monsieur le Président, peu importe l'idée que nous nous faisons, vous et moi, le Bureau des valeurs et de l'éthique, les ministres, le Cabinet ou le Parlement du système idéal pour la divulgation des actes fautifs. Il faut que les gens pour lesquels ce système a été conçu lui fassent suffisamment confiance pour l'utiliser et soient convaincus qu'il peut être efficace et qu'il peut les protéger. »**

**Présentation de l'Agent de l'intégrité de la fonction public devant le comité parlementaire.**

Le projet de loi est mort au feuilleton en raison de l'élection déclenchée le 23 mai 2004. Néanmoins, il s'est formé un consensus à l'effet qu'un régime de divulgation des actes fautifs dans le secteur public fédéral devrait s'appuyer sur une loi. Les nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité permanent sur les opérations gouvernementales et les prévisions budgétaires ont souligné que le projet de loi C-25 comportait des lacunes non seulement du fait qu'il ne respectait pas l'orientation générale des conseils reçus, mais également parce qu'il ne reflétait pas adéquatement bon nombre des aspects spécifiques proposés dans les rapports mentionnés précédemment.

Cette année, le raisonnement et les motifs derrière une initiative législative n'ont pas changé. En réalité, les récents événements, les développements et les préoccupations du public n'ont fait qu'inciter davantage à l'action. Manifestement, la tâche doit être accomplie.

**Projet de loi C-11 : Project modifié d'une *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles***

Le 8 octobre 2004, l'Honorable Reg Alcock, Président du Conseil du Trésor, a déposé à la Chambre des Communes le projet de loi C-11, *Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles et de protection des dénonciateurs dans le secteur public*.

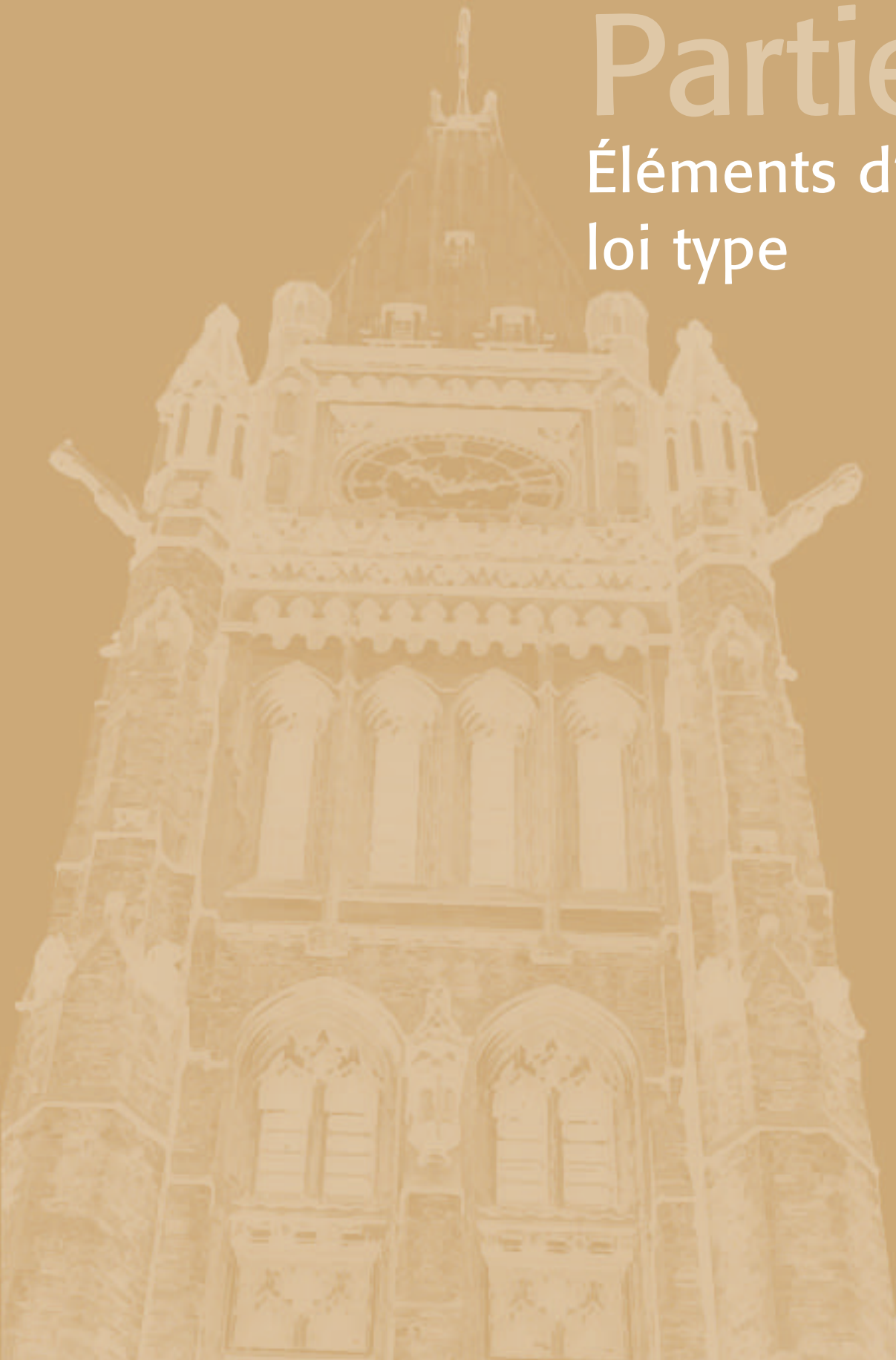
**« Bien qu'un certain nombre d'éléments du projet de loi antérieur aient été maintenus, d'importantes modifications ont été apportées au texte à la lumière des préoccupations exprimées par les intervenants au printemps dernier. »**

***Le Président du Conseil du Trésor a annoncé le dépôt à la Chambre des Communes du nouveau projet de Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles, Communiqué de presse du Conseil du Trésor du 8 octobre 2004.***

Tablant sur les progrès et les débats sur la question jusqu'ici, la prochaine section du présent rapport présente et explore des dispositions clés qui, d'après l'expérience de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique, doivent transparaître dans la nouvelle loi si l'on veut s'assurer de l'efficacité et de la crédibilité d'une telle loi.

# Partie III

## Éléments d'une loi type



# Partie III

## ÉLÉMENTS D'UNE LOI TYPE

---

*La population ne sera probablement jamais plus réceptive ni le moment plus propice que maintenant en ce qui a trait à l'adoption d'une loi concernant la divulgation des actes fautifs.*

La population ne sera probablement jamais plus réceptive ni le moment plus propice que maintenant en ce qui a trait à l'adoption d'une loi concernant la divulgation des actes fautifs. Les fonctionnaires, certains représentants patronaux, les syndicats de la fonction publique, les députés, les sénateurs, les anciens employés et les employés actuels qui ont rapporté des actes fautifs de même que le public nourrissent tous de fortes attentes à l'égard de cette loi. Le bien-fondé de cette initiative a été établi l'an dernier et cela a donné lieu au dépôt d'un projet de loi lors du précédent Parlement, et de la présentation d'une loi sous une forme différente, comme projet de loi C-11, dans l'actuel Parlement. Les récentes déclarations du gouvernement, qui a fait part de sa détermination à identifier et à corriger les actes fautifs commis au sein de l'administration fédérale, laissent donc croire qu'on peut s'attendre à l'adoption d'une loi.

Un certain nombre d'éléments clés doivent être mis en place afin qu'il soit possible de remplacer efficacement le régime actuel de divulgation des actes fautifs, qui est axé sur une politique, par une loi pertinente. Compte tenu de la taille, de la diversité et de la complexité du secteur public fédéral, le régime de divulgation devra aussi prévoir des mécanismes dans chaque ministère et institution afin de permettre aux employés d'utiliser, s'ils le souhaitent, des mécanismes de divulgation internes. À titre d'Agent de l'intégrité de la fonction publique, mon rôle ne consiste pas à commenter dans le présent rapport les caractéristiques des mécanismes ministériels internes, si ce n'est que pour souligner leur importance capitale et leur utilité en tant que compléments nécessaires à un processus extra-ministériel de divulgation prescrit par une loi.

La présente partie de mon rapport portera surtout sur les éléments d'un régime légiféré de divulgation et sur ce que, à mon avis et dans l'opinion de beaucoup d'autres personnes, devrait être les principales caractéristiques d'une entité indépendante dans le secteur public que j'appellerai génériquement à partir de maintenant « Commissaire à l'intégrité ». Les éléments essentiels sont divisés en quatre titres :

1. Indépendance du Commissaire à l'intégrité
2. Compétence du Commissaire à l'intégrité
3. Portée des enquêtes
4. Protection efficace des individus et de l'information

## 1. Indépendance du Commissaire à l'intégrité

### 1.1 Un agent du Parlement

Le Commissaire à l'intégrité devrait être un agent indépendant du Parlement. Il s'agissait de l'une des plus importantes recommandations que j'ai émises dans mon précédent rapport annuel, et qui figurait également dans le Rapport du Groupe de travail ainsi que dans le treizième Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes; cette recommandation a aussi été faite par presque tous les témoins qui ont comparu devant le comité parlementaire lors du précédent gouvernement.



Il est particulièrement important que le Commissaire ne soit pas nommé en tant qu'agent du pouvoir exécutif gouvernemental, ou qu'il soit perçu comme tel, car il aura la tâche de faire enquête, d'une manière neutre et impartiale, sur des activités du secteur public fédéral. Si ce n'est pas le cas, le Commissaire pourrait éventuellement se trouver ou être perçu comme se trouvant dans une situation de conflit d'intérêts. Si le Commissaire à l'intégrité est un agent du pouvoir exécutif, il sera difficile de contrer la perception qu'il agit conformément aux intérêts du gouvernement et que l'organisme qu'il représente est subordonné à une influence ou à une interférence possible de la part d'autres instances gouvernementales. Toutefois, si le Commissaire à l'intégrité est un agent du Parlement, son indépendance est inattaquable. Ainsi, le Commissaire aurait l'autonomie et la liberté requises pour accomplir son mandat d'une manière impartiale car il serait un agent indépendant et il pourrait directement rendre compte au Parlement et au public.

Un rapport du BIFP dont on a déjà fait état, qui s'intitule *Analyse comparative au niveau international des régimes de divulgation (dénonciation) d'actes fautifs*, a révélé que parmi les sept pays étudiés – dont quatre pays membres du Commonwealth (le Royaume-Uni, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud) et trois n'en faisant pas partie (les États-Unis, la Corée et Israël) –, un seul avait un commissaire qui œuvrait au sein du pouvoir exécutif gouvernemental. Les six autres pays avaient recours à une entité indépendante du gouvernement qui rendait compte à une assemblée législative élue.

Au Canada, l'indépendance du Commissaire à l'intégrité devrait être prévue par la loi grâce à diverses dispositions :

1. la nomination du Commissaire à l'intégrité devrait être approuvée par les deux chambres du Parlement;
2. le Commissaire à l'intégrité devrait directement rendre compte au Parlement;
3. le Commissaire à l'intégrité devrait bénéficier du soutien d'un bureau, avoir le pouvoir de choisir le personnel dudit bureau et contrôler les autres ressources nécessaires pour accomplir son mandat.

Au Canada, on peut trouver des exemples de dispositions de ce genre dans les lois régissant les agents du Parlement existants.

Le projet de loi C-11 propose de confier le rôle du « Commissaire à l'intégrité » au Président de la Commission de la fonction publique. Des commentaires à ce sujet ainsi que sur d'autres questions se trouvent à la section 1.4 ci-dessous.

## **1.2 Rapport au Parlement**

Plus important encore, comme les autres agents du Parlement, le Commissaire à l'intégrité devrait être habilité à présenter des rapports annuels et spéciaux directement au Parlement, en règle générale aux Présidents de la Chambre des communes et du Sénat. Comme l'exige la loi qui s'applique à chacun d'entre eux, le Commissaire à la protection de la vie privée, le Commissaire à l'information, le Commissaire aux langues officielles et le vérificateur général doivent tous directement rendre compte au Parlement par l'intermédiaire des Présidents de la Chambre des communes et du Sénat. Le fait d'accorder le même pouvoir au Commissaire à l'intégrité soulignerait manifestement son indépendance. Cela rehausserait également la capacité du Parlement à superviser les activités d'intérêt public qui pourraient être entachées par des actes fautifs et à tenir le gouvernement et les autres parties concernées responsables de leurs actes.

*Toutefois, si le Commissaire à l'intégrité est un agent du Parlement, son indépendance est inattaquable.*

*... Le Commissaire à l'intégrité devrait être habilité à présenter des rapports annuels et spéciaux directement au Parlement ...*

Le projet de loi C-11 propose que le Président de la Commission de la fonction publique transmette son rapport annuel à un ministre désigné qui le fait déposer devant le Parlement. Le Président peut présenter directement au Parlement un rapport spécial sur toute question urgente ou importante.

### **1.3 Contrôle relatif au Bureau**

En ce qui a trait au pouvoir du Commissaire à l'intégrité de nommer le personnel de son Bureau ou de sa Commission, il importe de souligner qu'une disposition semblable figure dans les lois qui habilite les autres agents du Parlement, comme c'est le cas pour les postes récemment créés de Conseiller sénatorial en éthique et de Commissaire à l'éthique (Chambre des communes). La loi prévoit que le Conseiller sénatorial en éthique et le Commissaire à l'éthique ont tous deux le droit de regard sur la gestion de leur Bureau respectif et qu'ils ont le pouvoir d'employer tout agent, conseiller ou expert-conseil dont ils estiment que les services sont nécessaires au bon déroulement de leurs activités (*Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (Conseiller sénatorial en éthique et Commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence*, chapitre 7, Lois du Canada, 2004). Il est manifeste que ces pouvoirs ont été jugés appropriés pour assurer l'indépendance du Conseiller sénatorial en éthique et du Commissaire à l'éthique. Ce raisonnement devrait également s'appliquer au Commissaire à l'intégrité.

Le projet de loi C-11 accorde à la Commission de la fonction publique le pouvoir de nommer le personnel nécessaire à l'accomplissement du mandat du Président en matière de divulgation d'actes fautifs.

*En théorie, cela signifie que le commissaire à l'intégrité fonctionnerait de façon distincte, spécialisée et autonome ...*

En outre, il faudra établir des stratégies de transition qui permettront de passer du BIFP au Bureau du Commissaire à l'intégrité afin d'assurer la continuité du service et de permettre l'achèvement des enquêtes en cours. Étant donné que le BIFP est déjà bien établi et qu'il a acquis des connaissances spécialisées et une précieuse expérience, il serait donc raisonnable que la nouvelle Commission soit initialement fondée sur le personnel du BIFP et sur les activités de celui-ci.

### **1.4 Un bureau autonome ou une nouvelle direction dans un organisme existant?**

Je préconise depuis longtemps l'adoption d'une loi établissant un commissaire à l'intégrité indépendant, doté d'importants pouvoirs d'enquête, situé à l'extérieur de la fonction publique et de l'organe exécutif, approuvé par le Parlement et relevant de celui-ci. En théorie, cela signifie que le Commissaire à l'intégrité fonctionnerait de façon distincte, spécialisée et autonome et que le mécanisme de dénonciation ne serait ni intégré, ni relié à aucun autre bureau, organisme ou commission.

De plus, étant donné le caractère et les défis particuliers du mandat d'un tel commissaire, il faudrait que le bureau en question dispose d'un personnel expérimenté ayant des connaissances spécialisées et qu'il soit en mesure de se concentrer sur son mandat exclusif et de mener ses activités sans subir d'ingérence.

L'établissement d'une organisation indépendante et autonome, qui figurait parmi les principales recommandations de mon rapport annuel de 2002-2003, a été recommandé également par le Groupe de travail dans le rapport qu'il a présenté en janvier dernier. Il demeure, à mon avis, essentiel à l'efficacité et à la crédibilité d'un régime de divulgation d'actes fautifs.

Le projet de loi C-11 présenté récemment propose toutefois d'ajouter les responsabilités d'un régime de divulgation aux fonctions actuelles du Président de la Commission de la fonction publique. Cela risquerait de compromettre sérieusement, en apparence et dans

la réalité, l'indépendance du processus et de la fonction du régime de divulgation d'actes répréhensibles, puisque ce régime serait rattaché à une autre commission qui fonctionne essentiellement (par exemple, en ce qui concerne la dotation et le recrutement) dans le cadre de l'organe exécutif.

Deuxièmement, le mandat de la Commission de la fonction publique porte principalement sur les questions de dotation, tandis que les actes répréhensibles graves à l'encontre de l'intérêt public qui sont définis dans la *Politique sur la divulgation* et dans le projet de loi C-11 vont bien au-delà des questions de dotation. Ces mandats potentiellement conflictuels pourraient se traduire par un manque de concentration sur les actes répréhensibles et la protection contre les représailles et par moins d'attention au fait que ces questions nécessitent des processus d'enquête, de protection et de règlement très différents de ceux qui sont utilisés pour les questions de dotation. De plus, le fait que le mandat de la Commission de la fonction publique en matière de dotation continuerait de s'appliquer uniquement au « noyau » de la fonction publique (soit environ 170 000 fonctionnaires) pourrait créer de la confusion, tandis que le mandat additionnel relatif au régime de dénonciation qui est proposé dans le projet de loi C-11 s'appliquerait au secteur public en entier (soit plus de 458 000 employés).

Enfin, l'attribution du régime de dénonciation à une autre commission existante, comme la Commission de la fonction publique, pourrait être perçue comme un engagement moins ferme du gouvernement à remédier aux actes répréhensibles et à protéger les dénonciateurs que ne le serait l'établissement d'un Commissaire à l'intégrité spécialisé, autonome et indépendant.

D'autre part, on pourrait croire, à première vue, qu'une mesure législative ajoutant aux responsabilités actuelles du Président de la Commission de la fonction publique celle d'un régime de dénonciation des actes répréhensibles pourrait englober et respecter en grande partie l'essentiel de ce que le Commissaire à l'intégrité devrait être et de ce qu'il devrait faire.

Dans certains dossiers, c'est-à-dire les enquêtes et les vérifications, la Commission de la fonction publique fonctionne déjà de façon indépendante. Le Président de la Commission de la fonction publique présente un rapport annuel au Parlement et celui-ci doit confirmer la sélection et la nomination du Président. Aussi, l'ajout d'une direction qui fonctionnerait de façon indépendante aux fins de l'administration d'un régime de dénonciation ne serait pas nécessairement incompatible, en principe, avec la structure actuelle de la Commission de la fonction publique.

Qui plus est, certaines dispositions du projet de loi C-11 visent à assurer l'indépendance du Président de la Commission de la fonction publique dans le cadre de l'examen et du règlement de dénonciations d'actes répréhensibles, y compris celle de présenter des rapports spéciaux et des rapports annuels au Parlement portant spécifiquement sur la dénonciation d'actes répréhensibles.

De plus, le Président de la Commission de la fonction publique est déjà investi d'importants pouvoirs d'enquête et le projet de loi C-11 prévoit que les pouvoirs disponibles en vertu de la *Loi sur les enquêtes* seraient disponibles pour le régime de dénonciation proposé.

Malgré tout, il y a lieu de se demander comment le Président de la Commission de la fonction publique arriverait, dans la pratique, à exercer simultanément deux fonctions très différentes : celle d'un cadre supérieur du gouvernement lorsqu'il s'occupe des questions de dotation et celle d'un agent censément indépendant qui rend compte au

*Si le Parlement devait malgré tout voter en faveur de cette proposition visant à attribuer la responsabilité du régime de dénonciation au Président de la Commission de la fonction publique, certaines mesures d'ordre pratique pourraient être prises dans le but de calmer, dans une certaine mesure, les préoccupations que j'ai mentionnées.*

Parlement lorsqu'il s'occupe de l'examen et du règlement de cas présumés d'actes répréhensibles et de la protection des dénonciateurs contre les représailles. On peut également se demander si la séparation des responsabilités, des procédures et des protections inspirerait suffisamment de confiance aux employés du secteur public pour les inciter à prendre les risques inhérents à la dénonciation d'actes répréhensibles présumés. Les employés continueraient tout naturellement de croire que le gouvernement enquête sur ses propres activités et d'être préoccupés par la possibilité d'un conflit d'intérêts.

Si le Parlement devait malgré tout voter en faveur de cette proposition visant à attribuer la responsabilité du régime de dénonciation au Président de la Commission de la fonction publique, certaines mesures d'ordre pratique pourraient être prises dans le but de calmer, dans une certaine mesure, les préoccupations que j'ai mentionnées. Il faudrait créer, au sein de la Commission de la fonction publique, une nouvelle direction essentiellement distincte pour la dénonciation d'actes répréhensibles et recruter des enquêteurs spécialisés et qualifiés ayant à leur tête un cadre supérieur jugé crédible par les employés du secteur public et dont le lien hiérarchique avec le Président de la Commission de la fonction publique s'appliquerait uniquement à ses fonctions de responsable du régime de dénonciation. Cette direction de la dénonciation utiliserait des processus d'enquête et de règlement adaptés aux exigences uniques découlant de la nécessité d'enquêter sur des allégations d'actes répréhensibles en garantissant l'efficacité, la confidentialité et la protection contre les représailles. Il faudrait préserver le caractère autonome de cette direction et de ce régime par rapport aux autres fonctions de la Commission de la fonction publique et faire en sorte que les employés puissent y avoir accès séparément afin de s'assurer que leur vie privée et la confidentialité des renseignements sont respectées. Ces mesures ne sont pas mentionnées explicitement dans le projet de loi C-11 mais il est permis de croire qu'elles sont conformes aux dispositions et à l'intention du projet de loi.

Même si de telles mesures sont prises, il est loin d'être certain que l'attribution de la responsabilité du régime de dénonciation au Président de la Commission de la fonction publique inspirerait suffisamment de confiance aux fonctionnaires qui envisagent de dénoncer des actes répréhensibles de façon crédible et de bonne foi. Étant donné qu'il s'agit, après tout, du but premier d'un tel projet de loi, l'établissement d'un Commissaire à l'intégrité distinct, autonome et indépendant serait sans doute une proposition législative beaucoup plus intéressante. C'est d'ailleurs ce que les fonctionnaires eux-mêmes demandent depuis longtemps.

## 2. Compétence du Commissaire à l'intégrité

### 2.1 Couverture institutionnelle

**« Un régime de divulgation efficace devrait s'appliquer à autant d'employés du secteur public fédéral que possible, y compris ceux des sociétés d'État et des employeurs distincts du gouvernement. »**

*Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, 29 janvier 2004.*

Dans son rapport, le Groupe de travail a émis une recommandation semblable à celle qui avait été formulée dans le rapport annuel de 2002-2003 du BIFP, à savoir que le régime de divulgation devait s'appliquer à l'ensemble du secteur public fédéral. Dans le projet de loi C-11, le gouvernement accepte cette idée en ajoutant les sociétés d'État, les employeurs distincts et les autres organismes dans sa définition de « secteur public ». Cette vaste couverture constitue une amélioration par rapport à l'actuelle *Politique sur la divulgation*. Ceci répond favorablement aux vues exprimées plus haut et aux recommandations faites au gouvernement. À mon point de vue, la couverture large devrait rester une caractéristique de la nouvelle législation.

Il importe toutefois de souligner que le projet de loi C-11 empêche le Président de la Commission de la fonction publique de jouer un rôle dans le régime de divulgation en ce qui concerne les membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), des Forces armées canadiennes ainsi que les employés du Service canadien du renseignement de sécurité et du Centre de la sécurité des télécommunications. Les individus qui œuvrent au sein de ces organismes, c'est-à-dire environ 100 000 employés, ne peuvent avoir accès à un organisme extra-ministériel pour rapporter des allégations d'actes fautifs, et ce, même si ce processus est offert à tous les autres employés du secteur public. Il est difficile de justifier une telle exclusion.

En somme, les actes fautifs éventuels commis au sein de ces organismes ne sont pas tous liés à des questions de sécurité nationale, de défense nationale ou d'intervention policière nécessitant des mesures de protection spéciales. Par exemple, une allégation pourrait concerner un usage abusif ou un mauvais usage des fonds publics ou un cas flagrant de mauvaise gestion de la part de l'organisme. Plutôt que de refuser aux membres des quatre organismes susmentionnés et à leur personnel, les bénéfices du régime de divulgation, l'on devrait exiger que le personnel du futur Bureau du Commissaire à l'intégrité ait l'autorisation appropriée afin d'avoir accès à des renseignements classifiés et qu'il soit tenu de les traiter comme tels.

Il est utile de faire observer que le Commissaire de la GRC a décidé que la *Politique sur la divulgation* du Conseil du Trésor s'appliquerait aux membres de la GRC et que, par conséquent, ceux-ci peuvent actuellement faire appel au BIFP pour rapporter des allégations d'actes fautifs et être protégés contre les représailles. Les interactions entre le BIFP et la GRC qui ont découlé de cette décision ont été positives pour les deux organismes.

Bien que conscient de la nature délicate des activités des quatre organismes susmentionnés, je ne suis pas d'avis qu'il serait justifié, ou d'intérêt public, d'exclure globalement ces organismes de la compétence du Commissaire à l'intégrité dans le cadre de la loi à venir.

*Les employés de toutes les institutions du secteur public fédéral devraient être autorisés à divulguer des actes fautifs, que ce soit par l'intermédiaire des mécanismes internes de leur institution ou en faisant directement appel au Commissaire.*

*L'accès direct au Commissaire à l'intégrité ne devrait pas être complexe et il ne devrait pas être soumis à des conditions préalables.*

*La divulgation des actes fautifs au sein du secteur public fédéral doit tenir compte de situations qui présentent un intérêt public marqué et elle ne devrait pas s'appliquer à des activités qui sont déjà régies par d'autres lois et processus.*

## **2.2 Qui peut divulguer un acte fautif?**

Les employés de toutes les institutions du secteur public fédéral devraient être autorisés à divulguer des actes fautifs, que ce soit par l'intermédiaire des mécanismes internes de leur institution ou en faisant directement appel au Commissaire. Dans le cadre de la politique actuelle, l'expérience du BIFP donne à penser qu'il n'est ni sage ni nécessaire que la loi exprime une préférence pour la divulgation interne au sein des organismes par le truchement d'un superviseur ou d'un agent principal désigné. L'accès direct au Commissaire à l'intégrité ne devrait pas être complexe et il ne devrait pas être soumis à des conditions préalables. Une telle démarche serait susceptible de dissuader les employés de soulever des allégations car il se pourrait qu'ils ne souhaitent pas faire appel aux voies internes ou qu'ils ne soient pas certains que les raisons pour lesquelles ils font appel au Commissaire à l'intégrité respectent les conditions préalables permettant de faire appel à ses services.

Les individus qui n'occupent pas un poste de fonctionnaire devraient également avoir accès au Commissaire à l'intégrité; cette recommandation figure dans le rapport du BIFP et dans celui du Groupe de travail. Les deux rapports proposaient que le Commissaire à l'intégrité soit autorisé à recevoir toute allégation pertinente et digne de foi d'actes fautifs dans le secteur public et à faire enquête à cet égard, peu importe la source de la divulgation. Il est essentiel que les cas d'actes fautifs dans le secteur public qui sont connus par des citoyens ayant fait affaire avec le secteur public puissent être rapportés au Commissaire à l'intégrité par lesdits citoyens et qu'ils puissent faire l'objet d'une enquête.

L'étude sur les régimes de divulgation en vigueur dans d'autres pays qui a été commandée par le BIFP a révélé que les lois adoptées dans les pays étudiés couvraient à tout le moins les employés de la fonction publique. Dans certains cas, les lois s'appliquaient également aux anciens employés (Australie, Nouvelle-Zélande et États-Unis), aux entrepreneurs du secteur privé et à leurs employés (Nouvelle-Zélande) et aux membres du public (Corée, Israël).

## **2.3 Qu'est-ce qu'un acte fautif?**

Comme je l'ai fait remarquer dans mon rapport annuel de 2002-2003, les « actes fautifs commis contre l'intérêt public » sont des activités qui ont de graves répercussions sur l'intérêt public car elles « nuisent au travail d'un groupe de fonctionnaires ou à l'ensemble d'un ministère et nuisent à la mise en œuvre de programmes et à la fourniture de services au public ».

La divulgation des actes fautifs au sein du secteur public fédéral doit tenir compte de situations qui présentent un intérêt public marqué et elle ne devrait pas s'appliquer à des activités qui sont déjà régies par d'autres lois et processus. Le régime de divulgation doit permettre à une personne qui croit avoir été témoin d'actes fautifs commis au sein de l'organisme de les rapporter et il doit être assorti d'un mécanisme qui rend une enquête à ce sujet possible.

Parallèlement, un tel régime ne devrait pas être une répétition des mécanismes de recours existants qui sont mis à la disposition des employés vivant un conflit avec leur employeur, pas plus qu'il ne devrait constituer un processus pouvant être utilisé de mauvaise foi ou pour des raisons futiles ou vexatoires. En outre, même si des éléments comme le harcèlement à l'endroit d'une personne ou les abus en milieu de travail sont des questions graves qui doivent être réglées, il ne devrait habituellement pas s'agir du type de questions visées par le régime de divulgation, sauf lorsqu'une telle activité est suffisamment flagrante et systématique pour représenter une atteinte à l'intérêt public.

En gardant cela à l'esprit, et compte tenu de l'expérience acquise jusqu'à maintenant, j'estime que la définition des actes fautifs est un point clé dans la détermination de la portée de la compétence du Commissaire à l'intégrité.

Les actes fautifs devraient se restreindre aux questions d'intérêt public : la violation d'une loi; l'usage abusif de fonds ou de biens publics; les cas flagrants de mauvaise gestion concernant la prestation des programmes et des services, l'intendance des ressources et le leadership administratif; les menaces graves et imminentes pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement. Il est possible que certaines de ces catégories nécessitent une définition plus détaillée. Par exemple, les cas flagrants de mauvaise gestion devraient généralement être associés aux situations dans lesquelles une institution, un secteur ou un programme est systématiquement et gravement mal géré, ou encore aux situations comportant une grave défaillance de la gestion des ressources et des biens. Ce type de mauvaise gestion pourrait résulter d'une action ou d'une inaction. Aussi, une menace grave et imminente pourrait être liée à d'autres critères, notamment le fait de constituer une situation causant un tort ou un préjudice clairement identifiable et immédiat pour les personnes ou l'environnement.

Étant donné les types d'actes fautifs qui seraient éventuellement du ressort du Commissaire à l'intégrité, le régime de divulgation prévu par la loi ne devrait pas obligatoirement comprendre une catégorie d'actes fautifs concernant les manquements aux valeurs, comme c'est actuellement le cas avec la *Politique sur la divulgation*. Il convient davantage de faire la promotion des valeurs par l'exemple et par une éducation et une formation appropriées. Dans ce contexte, il est beaucoup plus efficace de traiter les manquements aux valeurs à l'échelle de chaque organisme. Comme ces questions sont souvent très subjectives et qu'elles sont la plupart du temps de nature mineure, elles devraient être couvertes par un mécanisme distinct du régime de divulgation. Les manquements graves à des valeurs clés (par exemple, le respect de la loi) sont, et seront, généralement visés par l'une des catégories d'actes fautifs commis contre l'intérêt public énumérées dans la *Politique sur la divulgation* actuelle. Par ailleurs, les manquements à un code de conduite comportant des obligations précises pour la direction et les employés pourraient représenter une forme d'actes fautifs.

### 3. Portée des enquêtes

#### 3.1 Pouvoirs relatifs aux enquêtes

À titre de principe général et dans un but d'efficacité, le Commissaire à l'intégrité devrait posséder un vaste pouvoir discrétionnaire afin de déterminer quelles allégations peuvent ou ne peuvent pas être examinées par son Bureau et quels sont les cas qu'il serait plus approprié de référer à d'autres organismes ou de rejeter. Cela permettra au Commissaire à l'intégrité de ne traiter que les cas qui font véritablement état d'actes fautifs graves et d'effectuer une enquête complète sur ceux-ci.

Le Commissaire à l'intégrité devrait bénéficier de pouvoirs d'enquête suffisants, semblables à ceux que possèdent d'autres organismes d'enquête en vertu des lois qui les régissent. Les pouvoirs prévus par la *Loi sur les enquêtes*, comme celui de décerner une assignation à témoigner ou d'ordonner la production de documents, sont essentiels pour assurer le bon déroulement des enquêtes. D'autres agents du Parlement possèdent de tels pouvoirs en vertu des lois qui les régissent respectivement, notamment le vérificateur général, le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée et le Commissaire aux langues officielles. Le projet de loi C-11 donne ces pouvoirs au Président de la Commission de la fonction publique.

*Le Commissaire à  
l'intégrité devrait  
bénéficier de pouvoirs  
d'enquête suffisants ...*

Ces pouvoirs pourraient être nécessaires afin d'éviter les retards ou les complications injustifiés ou dans le cas d'un refus de fournir l'information pertinente requise. Dans certains cas, de tels pouvoirs permettraient en outre la tenue d'enquêtes plus rigoureuses et rapides et ils assureraient que toutes les personnes concernées aient confiance dans le processus d'enquête et soient convaincues de la justice, de l'objectivité et de l'intégrité des conclusions et des recommandations qui en découlent.

Un facteur qui confirme la validité d'attribuer au Commissaire à l'intégrité des pouvoirs d'enquête suffisants découle de la nature et des types d'actes fautifs qui sont du ressort du Commissaire. Par exemple, qu'il s'agisse de la violation d'une loi, de l'usage abusif de fonds publics ou d'une situation présentant une grave menace pour la santé et la vie humaine, les actes fautifs visés constituent tous de graves atteintes à l'intérêt public. Il est donc dans l'intérêt du gouvernement, du Parlement et, éventuellement, du public que le Commissaire à l'intégrité bénéficie de pouvoirs d'enquête correspondant à la gravité des actes fautifs allégués et que ces pouvoirs soient suffisamment vigoureux pour tenir compte des répercussions sur l'intérêt public et pour répondre aux besoins qui en découlent.

*Le Commissaire à l'intégrité devrait être habilité à suivre la voie tracée par les éléments de preuve d'actes fautifs, peu importe où elle mène.*

Les constats d'actes fautifs entraînent des conséquences très importantes pour les auteurs présumés desdits actes, pour l'ensemble de la fonction publique et pour le public en général. Par conséquent, le Commissaire à l'intégrité doit être en possession d'instruments lui permettant d'appliquer un processus d'enquête juste, impartial et complet dans le but vraisemblable de tirer des conclusions probantes. Si ce n'est pas le cas, il se peut que le Commissaire à l'intégrité ne soit pas en mesure de faire la lumière sur les allégations d'actes fautifs ou de dresser un portrait réaliste des affaires qui sont rapportées par les fonctionnaires ou par d'autres individus. En l'absence de tels pouvoirs, la fiabilité et l'équité des conclusions et des mesures correctives qui en résultent pourraient être remises en question.

### **3.2 Pouvoir d'enquêter au-delà du secteur public**

Le Commissaire à l'intégrité devrait être habilité à suivre la voie tracée par les éléments de preuve d'actes fautifs, peu importe où elle mène. C'est uniquement dans ce cas que les enquêtes pourront fournir des conclusions définitives et probantes pour répondre aux allégations d'actes fautifs, et ce, même si l'activité présumée vise des individus qui ne sont pas des fonctionnaires ou si les éléments de preuve se trouvent à l'extérieur du secteur public fédéral.

La possibilité d'avoir accès aux éléments de preuve et d'en suivre la trace où qu'elle puisse mener, même au-delà du secteur public fédéral, est essentielle si le Parlement souhaite que le Commissaire à l'intégrité soit capable de rendre une décision dans le cadre de tout cas d'acte fautif lui étant rapporté.

Il est relativement facile de fournir des exemples de situations dans lesquelles certains éléments de preuve confirmant ou réfutant l'existence d'actes fautifs doivent être cherchés au-delà du secteur public. Dans la catégorie de l'usage abusif de fonds publics, par exemple, il est possible que des activités de financement ou de paiement de subventions douteuses réalisées par un ministère, ou effectuées en échange de services non visés par un contrat légalement attribué par appel d'offres, nécessitent que le Commissaire à l'intégrité ait accès à plus de renseignements que n'en contiennent les dossiers ministériels et qu'il doive obtenir une preuve documentaire ou une autre preuve possédée par les bénéficiaires de la subvention ou du financement, ou encore par un entrepreneur du secteur privé. Il est également possible qu'une enquête du Commissaire à l'intégrité rende nécessaire la demande d'informations au ministre responsable des activités ministérielles faisant l'objet de l'enquête.



Une façon efficace d'obtenir des renseignements et des éléments de preuve repose sur l'échange d'information avec d'autres organismes d'enquête compétents. Le Commissaire à l'intégrité devrait être autorisé à collaborer avec ces organismes et à être renseigné par ceux-ci dans le but de mener des enquêtes complètes et probantes.

Le fait de ne pas permettre la poursuite d'enquêtes sur des actes fautifs éventuels au sein du secteur public au-delà dudit secteur pourrait se révéler exagérément injuste à l'égard des fonctionnaires visés car ils pourraient être désignés comme uniques responsables d'un acte fautif alors que d'autres individus ne faisant pas partie du secteur public pourraient, à tout le moins, partager un certain degré de responsabilité.

Le projet de loi C-11 empêche le Président de la Commission de la fonction publique d'enquêter à l'extérieur du secteur public.

### **3.3 Accès à tout renseignement pertinent**

Le Commissaire à l'intégrité devrait avoir accès à tout type et source de renseignements ou éléments de preuve pertinents dans le but de tirer au clair un cas présumé d'acte fautif. La loi ne devrait pas empêcher le Commissaire à l'intégrité d'accéder à certains types ou catégories d'informations.

Le projet de loi C-11 est déficient à cet égard. Les renseignements confidentiels du Conseil Privé ou protégés par le secret professionnels liant l'avocat à son client ne sont pas accessibles au Président de la Commission de la fonction publique lorsque requis pour fin d'enquête.

Étant donné qu'il est primordial pour l'intérêt public et la crédibilité des institutions publiques que les actes fautifs fassent l'objet d'une enquête approfondie, le Commissaire à l'intégrité devrait notamment avoir le droit de consulter, au besoin, les documents confidentiels du Cabinet ainsi que ceux protégés par le secret professionnel liant l'avocat à son client. La loi pourrait prévoir qu'un tel accès ne constituerait pas pour le Commissaire à l'intégrité une dérogation aux exigences relatives à la confidentialité ou au secret professionnel. Elle pourrait aussi préciser que le Commissaire à l'intégrité est obligé de garder ces renseignements confidentiels et qu'il n'est pas autorisé à les divulguer à quiconque, à l'exception de ce que permet la loi.

Selon l'expérience du BIFP, dans certains cas, après des discussions avec un ministère et ses services juridiques, l'enquêteur a pu prendre connaissance du contenu des avis juridiques. Cela a été particulièrement utile dans les cas d'allégations portant sur une violation de la loi ou de règlements et dans les cas où des mesures ont été prises par le ministère en fonction des avis juridiques obtenus par la direction.

Un autre exemple est l'enquête parlementaire sur la gestion du Programme des commandites. Le gouvernement a autorisé la divulgation de documents confidentiels du Cabinet au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes et à la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (la Commission Gomery) dans le but de permettre la tenue d'une enquête approfondie sur les questions soulevées par la vérificatrice générale dans son rapport de 2003. De la même façon, il pourrait être pertinent et nécessaire pour le Commissaire à l'intégrité d'examiner des documents confidentiels du Cabinet dans le but de réaliser une enquête en profondeur.

*Le Commissaire à l'intégrité devrait avoir accès à tout type et source de renseignements ou éléments de preuve pertinents dans le but de tirer au clair un cas présumé d'acte fautif.*

Si le Commissaire à l'intégrité n'a pas le libre accès à tous les renseignements pertinents dans le cadre de ses enquêtes sur les divulgations, ses conclusions risquent d'être insuffisantes, peu concluantes et sujettes à caution, ce qui pourrait se révéler injuste pour les personnes visées par l'enquête et préjudiciable pour l'intérêt public.

### **3.4 Enquêtes publiques**

Comme c'est le cas pour d'autres lois ayant permis de constituer des organismes d'enquête, tels que le Bureau de la sécurité des transports ou la Commission des plaintes du public contre la GRC, le Commissaire à l'intégrité devrait être en mesure de lancer une enquête publique sur une question découlant d'une ou de plusieurs allégations qui est primordiale pour l'intérêt public. Bien qu'il soit prévu dans le projet de loi C-11 que les enquêtes soient menées en privé, il se peut, dans certaines situations qui pourraient avoir de graves répercussions sur la confiance du public, qu'il soit nécessaire de tenir une enquête publique. La loi devrait aussi autoriser le gouverneur en conseil à demander au Commissaire à l'intégrité de lancer une enquête publique.

### **3.5 Ordonnance de surseoir**

On devrait également songer à inclure dans la loi qui créera le poste de Commissaire à l'intégrité le pouvoir d'émettre des « ordonnances de surseoir » dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsqu'il existe un risque de menace imminente et grave pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement. Cette ordonnance temporaire visant à empêcher ou à faire cesser tout acte fautif ne pourrait être utilisée que si l'organisme concerné refuse de donner suite à une conclusion et à une recommandation urgentes résultant de l'enquête du Commissaire à l'intégrité, ou dans les cas où la source de la divulgation œuvre au sein de l'organisme concerné et où aucune mesure n'a été prise dans des délais raisonnables.

L'octroi d'un tel pouvoir peut tout naturellement entraîner certaines difficultés d'ordre pratique mais il est justifié lorsqu'on songe aux actes fautifs potentiellement préjudiciables qui sont en jeu. Ce pouvoir ne serait applicable que dans des circonstances exceptionnelles où il serait démontré qu'il y a une menace imminente et très grave, et seulement après que l'organisme concerné ait reçu un avis en bonne et due forme.

La loi devrait permettre au Commissaire à l'intégrité d'émettre une ordonnance temporaire valide pendant une période de temps déterminée (par exemple, 20 jours au maximum) de manière à ce qu'il soit possible de procéder à un examen urgent de la question et à ce que l'administrateur de l'organisme concerné puisse fournir des explications. Ces ordonnances de surseoir temporaires pourraient bien sûr être contestées devant les tribunaux.

## **4. Protection efficace des individus et des renseignements**

### **4.1 Interdiction des représailles prévue par la loi**

La loi devrait clairement prévoir une interdiction juridique d'exercer toute forme de représailles à l'encontre des personnes qui divulguent des actes fautifs en toute bonne foi ou qui participent à une enquête tenue par le Commissaire à l'intégrité. L'interdiction devrait également s'appliquer à l'intimidation des témoins ainsi qu'à toute action ou omission visant à entraver le déroulement d'une enquête ou à influencer un témoin.

L'étude du BIFP sur les régimes de divulgation en vigueur dans d'autres pays a révélé que dans quatre des sept pays étudiés, les lois comprenaient des dispositions explicites relativement à l'interdiction des représailles contre les dénonciateurs.

L'habileté à imposer une vigoureuse interdiction juridique concernant l'exercice de représailles à la suite de la divulgation d'actes fautifs est l'un des arguments qui rendent la promulgation d'une loi régissant la divulgation des actes fautifs plus pertinente que la solution actuelle, c'est-à-dire d'en faire un simple instrument de politique.

C'est le cas, d'une part, parce qu'une simple interdiction fondée sur une politique comporte des restrictions quant aux sanctions qu'elle peut imposer en vertu de cette politique et, par conséquent, à la probabilité de décourager ces comportements. Cependant, une loi est habituellement assortie d'interdictions et de sanctions suffisamment sévères pour dissuader les personnes qui pourraient autrement se montrer enclines à prendre des mesures injustifiées contre ceux qui rapportent des allégations d'actes fautifs en toute bonne foi.

D'autre part, et en raison de ce qui est mentionné ci-dessus, alors qu'une interdiction de représailles qui se fonde uniquement sur une politique ne suffit généralement pas à convaincre les divulgateurs éventuels qu'ils peuvent rapporter leurs allégations en toute sécurité, une loi imposant l'interdiction juridique d'exercer des représailles et prévoyant des sanctions suffisamment sévères est habituellement beaucoup plus efficace à cet égard.

La promulgation d'une loi est le moyen que notre société utilise normalement pour interdire et décourager un comportement que la plupart d'entre nous estimons être une menace grave à nos valeurs fondamentales; cette façon de faire incite également l'adoption des autres comportements protégés par la loi. Dans la situation actuelle, les valeurs fondamentales sont celles qui font la promotion d'une fonction publique honnête, transparente, éthique et responsable. Une manière de faire la promotion desdites valeurs consiste à protéger la liberté de rapporter les cas d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique qui, autrement, pourraient ne pas être révélés ni corrigés, et de reconnaître la valeur des individus qui rapportent ces actes fautifs plutôt que de les punir.

L'interdiction juridique des représailles assortie à la promulgation de sanctions sévères représentent l'engagement social le plus ferme que l'on puisse prendre à l'endroit des valeurs que l'on souhaite protéger et elles sont donc une étape nécessaire pour persuader les divulgateurs éventuels qu'ils peuvent parler librement tout en bénéficiant d'une protection.

**« [...] aucun fonctionnaire ne devrait subir de représailles lorsqu'il ou elle soulève, de bonne foi et en vertu d'une procédure officielle, des questions sur ce qui lui paraît être des actes fautifs [...]. »**

*Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, 29 janvier 2004.*

*La méthode utilisée pour empêcher les représailles est à la base de la réussite de toute loi ou de tout régime de divulgation des actes fautifs.*

*Le traitement des divulgations d'actes fautifs et les plaintes subséquentes concernant les représailles ne peuvent être envisagés séparément, les premières effectuées grâce à un moyen et les secondes traitées grâce à un autre processus différent.*

## **4.2 Protection contre les représailles : Compétence exclusive du Commissaire à l'intégrité**

Dans le cas où un fonctionnaire s'estimerait victime de représailles parce qu'il a effectué une divulgation, le Commissaire à l'intégrité devrait avoir la compétence exclusive d'examiner et de régler la question. Le processus employé pour traiter de telles questions devrait faire comprendre aux fonctionnaires qu'ils peuvent divulguer en toute confiance des renseignements crédibles et de bonne foi.

La méthode utilisée pour empêcher les représailles est à la base de la réussite de toute loi ou de tout régime de divulgation des actes fautifs. Si ce processus n'est pas opportun, efficace, juste et confidentiel, les employés n'auront pas confiance en lui et ils choisiront peut-être de garder le silence s'ils sont témoins d'un acte fautif car ils auront peur de subir des conséquences personnelles parce qu'ils ont effectué une divulgation.

Dans l'expérience du BIFP, qui a eu affaire avec de nombreuses personnes qui songeaient à divulguer des actes fautifs, la peur des représailles, quelle qu'en soit la forme, est un obstacle de taille. Le même phénomène a pu être observé dans d'autres pays comptant un régime de divulgation des actes fautifs.

À titre de principe significatif, la *Politique sur la divulgation* actuelle interdit les représailles contre un individu qui divulgue des actes fautifs. En outre, le rapport du Groupe de travail a souligné que l'interdiction d'exercer des représailles était un principe fondamental. Toute loi à venir devrait donc nettement prévoir une telle disposition, comme c'est le cas au projet de loi C-11.

Pour ces motifs, et dans le but de garantir une protection efficace comportant le moins de risques possibles pour les employés divulgateurs, le Commissaire à l'intégrité devrait prendre les décisions finales en ce qui a trait au traitement des plaintes liées aux représailles exercées à la suite de la divulgation d'actes fautifs. La *Politique sur la divulgation* actuelle précise clairement que l'une des principales responsabilités du BIFP est « de protéger les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs contre des représailles ».

Les conclusions du Commissaire à l'intégrité concernant les questions de représailles ne devraient faire l'objet d'aucun examen, à l'exception d'un contrôle judiciaire. Le processus devrait également être peu complexe, opportun et prévisible afin de fournir aux employés l'écran de protection dont ils ont besoin lorsqu'ils souhaitent divulguer des actes fautifs.

Le traitement des divulgations d'actes fautifs et les plaintes subséquentes concernant les représailles ne peuvent être envisagés séparément, les premières effectuées grâce à un moyen et les secondes traitées grâce à un autre processus différent. L'expérience du BIFP confirme que lorsque les gens qui songent à rapporter une allégation d'acte fautif font appel à l'Agent de l'intégrité et lui demandent s'il peut les protéger contre les représailles et comment il compte le faire, il est essentiel de leur donner une réponse sérieuse et des garanties quant à la manière exacte dont leurs plaintes seront traitées. Si le Commissaire à l'intégrité n'a pas le mandat de traiter la question des représailles du début à la fin, il ne sera pas en mesure d'offrir de telles garanties. Par conséquent, cela laisse croire que cette situation dissuadera certains individus de divulguer des actes fautifs.

On pourrait croire que les plaintes concernant les représailles ne sont qu'une simple question liée à l'emploi et que les processus habituels de résolution des différends en milieu de travail, comme l'arbitrage des griefs, devraient donc être utilisés pour les traiter. Cependant, les représailles peuvent en réalité être beaucoup plus subtiles et multidimensionnelles qu'elles ne le semblent à première vue, ou il est possible qu'elles ne soient pas perçues comme telles immédiatement après la divulgation. Dans de nombreux cas, les représailles peuvent consister en des éléments ne pouvant pas faire l'objet d'un grief. Par exemple, être isolé du groupe, être privé ou ne pas obtenir de dispositions de logements adéquates, être muté dans un autre lieu, être privé de possibilités d'avancement de carrière telles que la participation à des activités d'apprentissage ou à des cours, se voir attribuer une affectation intérimaire ou un détachement ainsi qu'une multitude d'autres gestes en apparence sans importance constituent des désagréments qui, lorsqu'ils s'accumulent dans le temps, peuvent équivaloir à des représailles.

La capacité à agir de façon préventive est un aspect important de la protection qu'il serait impossible de mettre en œuvre si les employés n'avaient d'autre choix que de formuler un grief après le fait. Un employé qui décide courageusement de divulguer un acte fautif ne devrait pas être placé dans une situation qui l'oblige à se soumettre à un processus long et complexe afin d'obtenir la protection à laquelle il a droit. Le gouvernement devrait offrir une protection immédiate aux fonctionnaires. C'est pourquoi le Commissaire à l'intégrité devrait avoir le pouvoir d'ordonner que le *statu quo* soit maintenu pendant que l'enquête suit son cours. À titre subsidiaire, le Commissaire à l'intégrité pourrait ordonner que l'employé soit transféré en un autre lieu et qu'il rende compte à un superviseur différent, ou on pourrait trouver une autre solution pertinente. Cela serait particulièrement important dans les petits organismes car les employés qui y divulguent des actes fautifs pourraient facilement être identifiés.

Une protection efficace contre les représailles devrait comprendre, pour le Commissaire à l'intégrité, le pouvoir de prévenir proactivement les situations qui pourraient avoir une incidence négative sur les employés pendant le déroulement de l'enquête. En ce moment, une fois qu'une enquête est commencée, le BIFP rappelle au ministère ou à l'organisme qu'il est nécessaire de protéger contre les représailles l'employé et les témoins et que toute allégation à cet égard fera l'objet d'une enquête.

Le processus visant les cas de représailles devrait traiter tous les aspects de la plainte d'une manière aussi confidentielle que possible. La confidentialité devrait s'étendre à l'identité des présumées victimes de représailles ainsi qu'à tout autre renseignement les concernant, comme les antécédents personnels. Cela s'applique également à l'employé qui est censé avoir exercé les mesures de représailles.

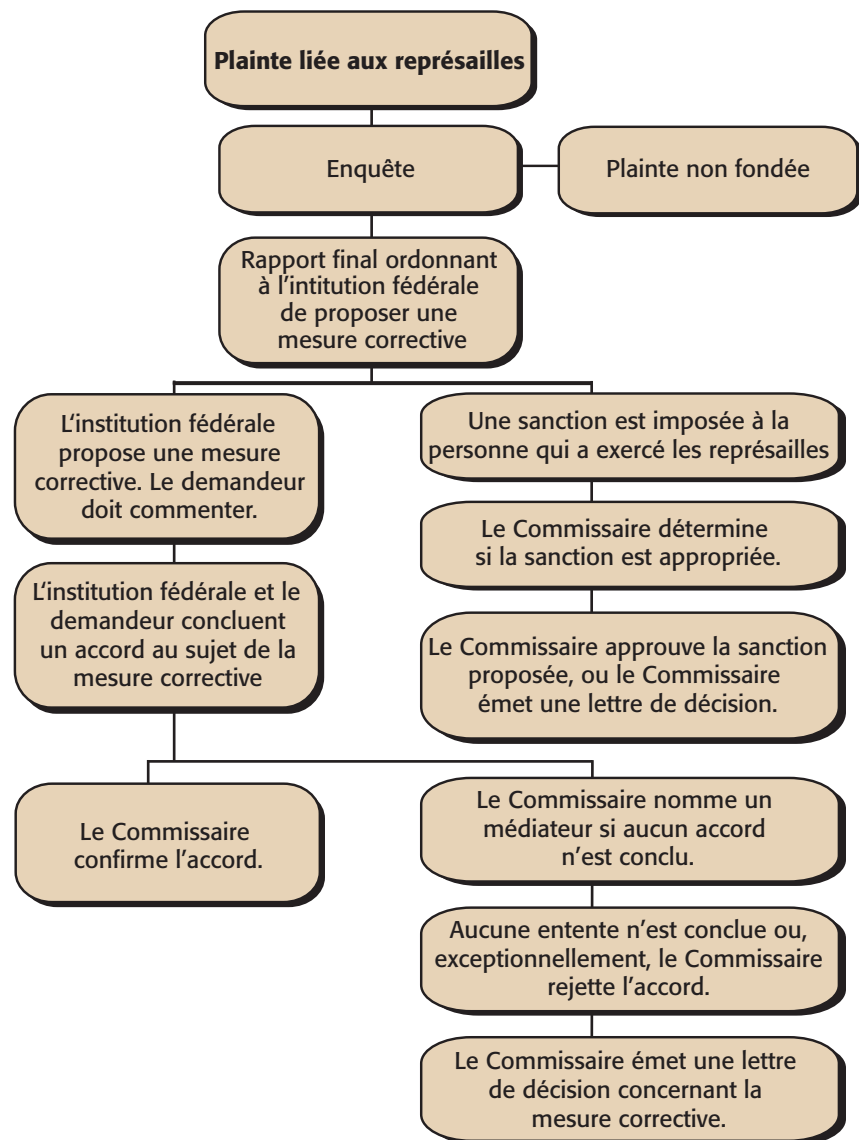
Il est fort peu probable que l'on puisse protéger la confidentialité de manière appropriée, à moins que seul le Commissaire à l'intégrité soit autorisé à traiter les plaintes relatives aux représailles. Si les personnes qui formulent une plainte liée à des représailles doivent participer à une audience devant un comité de grief, on ne pourra en aucun cas garantir la confidentialité.

Étant donné l'importance primordiale que les personnes qui envisagent de soulever des allégations d'actes fautifs accordent à la protection contre les représailles, et compte tenu de la nécessité de permettre au Commissaire à l'intégrité de se charger à la fois des cas d'actes fautifs et de représailles, le Commissaire à l'intégrité devrait être autorisé, lorsque cela s'avère nécessaire, à rendre des décisions finales en ce qui concerne les plaintes liées aux représailles.

*Un employé qui décide courageusement de divulguer un acte fautif ne devrait pas être placé dans une situation qui l'oblige à se soumettre à un processus long et complexe afin d'obtenir la protection à laquelle il a droit.*

*... le Commissaire à l'intégrité devrait être autorisé, lorsque cela s'avère nécessaire, à rendre des décisions finales en ce qui concerne les plaintes liées aux représailles.*

Le diagramme ci-dessous montre le processus proposé pour le traitement des plaintes concernant les représailles, qui permettrait d'assurer un traitement équitable et une protection adéquate pour toutes les personnes visées. Il prévoit notamment que le Commissaire à l'intégrité doit faire tout ce qui est en son pouvoir afin de trouver une solution acceptable pour toutes les parties concernées, y compris pour le Commissaire, qui représente impartialement l'intérêt public. Si l'enquête en venait à confirmer l'existence de représailles et que les parties n'arrivaient pas à un règlement satisfaisant, le Commissaire à l'intégrité serait alors autorisé à régler la question par le truchement d'une lettre de décision ordonnant à l'institution fédérale d'appliquer une mesure corrective pertinente.



La peur des représailles est l'un des principaux facteurs qui nuisent à la divulgation des actes fautifs graves commis contre l'intérêt public. Compte tenu du caractère intrinsèquement indissociable, que ce soit dans la réalité ou dans la perception des gens, de la divulgation initiale des actes fautifs et de toute plainte subséquente concernant les représailles exercées en raison de ladite divulgation, cette peur serait encore plus grande s'il était nécessaire d'employer deux processus et mécanismes distincts pour remédier à chacune de ces situations.

À l'instar du projet de loi C-25, le projet de loi C-11 propose un processus, ou plus précisément des processus très différents. Il prévoit un processus s'appliquant à la divulgation initiale des actes fautifs, consistant à présenter les faits à la Présidente de la Commission de la fonction publique (CFP). Si la Présidente de la CFP décide d'enquêter, elle devra formuler des conclusions et rédiger un rapport assorti de recommandations qui sera transmis à l'administrateur général concerné. Dans certaines circonstances préétablies, elle devra également présenter un rapport au ministre, et même un rapport extraordinaire au Parlement. Ce processus est conforme aux propositions que j'ai avancées au sujet de la divulgation initiale des actes fautifs au Commissaire à l'intégrité.

Cependant, en ce qui a trait aux plaintes déposées à la suite de représailles, le projet de loi C-11 offre la possibilité de choisir entre deux mécanismes. D'une part, le plaignant pourrait faire part de l'allégation directement à un organisme de relations de travail approprié, puis ce dernier aiderait les parties à régler la plainte ou, si cela n'est pas possible, il, selon le cas, tiendrait une audience, formulerait des conclusions et, dans le cas où l'allégation de représailles serait jugée fondée, rendrait une ordonnance obligeant l'administrateur général à prendre les mesures qui s'imposent. D'autre part, plutôt que de faire appel à la Commission (Commission des relations de travail dans la fonction publique) ou au Conseil (Conseil canadien des relations industrielles) pertinent, le plaignant pourrait transmettre l'allégation de représailles à la Présidente de la CFP. Le cas échéant, la Présidente pourrait seulement formuler des conclusions et, si l'existence de représailles est confirmée, elle pourrait probablement aider les parties à régler la plainte. Toutefois, en l'absence d'une entente entre les parties, le champ d'action de la Présidente de la CFP s'arrêterait là. Seuls la Commission ou le Conseil pourraient éventuellement rendre une ordonnance imposant la prise de mesures correctives particulières.

En plus d'être indûment complexe et difficile à appliquer, le processus de traitement des plaintes de représailles mentionné ci-dessus, parce qu'il permet que la divulgation initiale soit faite à la Présidente de la CFP mais qu'il offre également la possibilité de faire appel à la Commission ou au Conseil pour régler une plainte de représailles subséquente et relative à la divulgation, suppose à tort que la question des actes fautifs et celle des représailles sont divisibles et qu'elles peuvent être traitées par l'intermédiaire de deux mécanismes et processus distincts. En outre, les deux processus seraient considérablement différents : la divulgation initiale des actes fautifs ferait l'objet d'une enquête qui respecterait des exigences rigoureuses en matière de confidentialité tandis que la plainte de représailles déposée devant la Commission ou le Conseil serait débattue lors d'une audience publique, sans que l'on puisse assurer la confidentialité. Enfin, étant donné que la Présidente de la CFP ne pourrait agir qu'à titre d'intervenante devant la Commission ou le Conseil, elle ne pourrait donner à un fonctionnaire qui s'interroge sur la pertinence de procéder à la divulgation initiale des actes fautifs aucune assurance concernant le traitement d'une plainte de représailles découlant de la divulgation.

Si le Parlement décide néanmoins de permettre à la Commission ou au Conseil de participer au traitement des plaintes de représailles, je recommande d'apporter une modification au projet de loi C-11 afin de remodeler quelque peu le processus suggéré dans le présent rapport. Il s'agirait de donner à la Présidente de la CFP le rôle principal tout en tenant compte de l'importance de la Commission et du Conseil. Toutes les plaintes de représailles seraient exclusivement transmises à la Présidente de la CFP, qui formulerait des conclusions et des recommandations et prendrait ensuite toutes les mesures nécessaires pour en arriver à une entente entre les parties. Si, et seulement si, les parties ne s'entendent pas, il serait possible de déposer une plainte devant la Commission ou le Conseil. Ces derniers ne reprendraient ni l'enquête ni les conclusions de la Présidente de la CFP mais ils rendraient une décision et une ordonnance en fonction de cette enquête et de ces conclusions, comme s'il s'agissait d'un processus d'appel. Si l'on privilégie cette approche, la Présidente de la CFP ne sera pas tenue de jouer le rôle de « tribunal » et, à l'exception des « appels » interjetés devant la Commission ou le Conseil, on s'assurera que la réalisation des enquêtes et les décisions relatives aux questions intrinsèquement inséparables de la divulgation initiale et des plaintes de représailles subséquentes sont la responsabilité d'une tierce partie indépendante, à savoir la Présidente de la CFP, qui utilisera des processus semblables dans les deux situations.

*Des mesures légales exhaustives devraient être mises en place afin de faciliter l'imposition de sanctions visant à punir les actes fautifs.*

### **4.3 Mesures de sanction appropriées pour les représailles**

Il est peu probable que les fonctionnaires et le public croiront que le gouvernement est déterminé à enrayer les représailles exercées contre les personnes qui divulguent des actes fautifs si des sanctions clairement définies ne sont pas imposées. En outre, d'autres lois fédérales récemment promulguées qui s'appliquent au secteur privé, dans un cas à la violation des renseignements personnels (*Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, articles 27 et 28) et dans l'autre à la fraude financière, comme les infractions relatives aux opérations d'initiés (*Code criminel*, l'article 425.1 qui a été promulgué récemment), prévoient des amendes pouvant aller jusqu'à 10 000 \$ en cas de représailles contre les dénonciateurs. Il serait erratique et injuste de ne pas prévoir de sanctions tout aussi sévères dans le secteur public fédéral lorsque des infractions relativement semblables sont commises.

À la suite du rapport de la vérificatrice générale sur le Programme des commandites, le gouvernement a annoncé qu'il réviserait et renforcerait la *Loi sur la gestion des finances publiques* dans le cadre de ses efforts pour augmenter la surveillance et la responsabilité, identifier les problèmes plus rapidement et accroître sa capacité à prendre des mesures correctives ou disciplinaires dans les cas d'actes fautifs. La révision vise à clarifier et à renforcer les sanctions administratives et pénales liées aux actes fautifs de même qu'à élargir la portée des sanctions afin qu'elles s'appliquent aux anciens fonctionnaires, aux employés des sociétés d'État et aux titulaires d'une charge publique. Présentement, à l'exception des peines encourues à la suite de condamnations devant un tribunal, aucune mesure ne peut être prise une fois que la relation employeur-employé a pris fin, et ce, même dans le cas des prestataires de pension de l'État. Des mesures légales exhaustives devraient être mises en place afin de faciliter l'imposition de sanctions visant à punir les actes fautifs.

Dans deux des pays examinés (Australie et Afrique du Sud) dans le cadre de l'étude du BIFP sur les régimes de divulgation étrangers, il existe des dispositions prévoyant d'importantes peines et amendes pour les individus qui exercent des représailles contre les personnes qui font une divulgation.



#### 4.4 Protection de l'identité et d'autres renseignements

La nouvelle loi sur la divulgation devrait permettre de protéger l'accès aux renseignements susceptibles de permettre l'identification d'une personne impliquée dans le processus de divulgation, particulièrement le nom de l'employé divulgateur ainsi que l'identité du présumé auteur des actes fautifs, indépendamment de toute autre loi du Parlement. Il serait ainsi beaucoup plus facile de convaincre les employés de divulguer un acte fautif car ils sauraient que leur nom ne sera pas mentionné lors du processus.

Toutefois, lorsque ces renseignements sont requis de manière équitable en fonction des principes de justice naturelle, par exemple dans le but de permettre à l'auteur présumé de l'acte fautif de préparer une réponse appropriée, ils devraient être divulgués. Les employés dont la conduite fait l'objet de l'enquête ont le droit de prendre connaissance des allégations et ils doivent avoir la possibilité d'y répondre. Le moment auquel cela se produira dépendra de la nature de la divulgation ou de l'enquête. Il n'est habituellement pas indiqué d'informer le présumé auteur de l'acte fautif immédiatement après réception de la divulgation. Par exemple, il peut être accessoire et inutile d'informer un ministère ou un auteur présumé d'acte fautif de l'existence d'allégations qui pourraient ne pas être dignes de foi. De plus, il est possible qu'une enquête soit entravée s'il existe un risque qu'une preuve déterminante soit détruite.

Si l'on ne protège pas les identités dans les limites autorisées, les employés peuvent décider de divulguer les renseignements anonymement. Cela est regrettable car on donne ainsi davantage de latitude aux divulgations malveillantes; de plus, il se peut que certaines divulgations ne puissent pas faire l'objet d'une enquête efficace car la personne qui divulgue les renseignements ne peut pas être questionnée et les questions ne peuvent pas être approfondies, ce qui laisse croire aux individus qui ont divulgué l'acte fautif qu'aucune mesure n'a été prise.

Il est également important que l'identité de l'auteur présumé de l'acte fautif demeure confidentielle jusqu'à ce que la divulgation ait fait l'objet d'une enquête. Tout renseignement relatif à la teneur de la divulgation devrait rester confidentiel. Cela contribuerait non seulement à préserver la fiabilité des enquêtes du Commissaire à l'intégrité mais aussi à réduire les risques encourus par ceux qui rapportent des actes fautifs et par les auteurs présumés desdits actes. Ainsi, il serait possible d'accroître la confiance dans le processus, sans laquelle les gens ne seraient pas enclins à divulguer les actes fautifs ou à témoigner en toute franchise lors de l'enquête.

Le Commissaire à l'intégrité devrait être en mesure de communiquer certains renseignements au public par le biais de rapports au Parlement, en prenant la précaution de ne divulguer que les renseignements utiles à cette fin, tout en ne dévoilant pas les renseignements confidentiels normalement protégés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le Commissaire à l'intégrité devrait être en mesure d'accéder à tout renseignement dont il a besoin pendant son enquête, indépendamment de toute autre loi du Parlement ou de tout privilège conforme au droit de la preuve. Le Commissaire à l'intégrité ne devrait se voir refuser aucun renseignement, pour quelque motif que ce soit.

En réponse à ceux qui pourraient se montrer enclins à s'opposer à ces propositions en faisant valoir que ce n'est pas la totalité de ces mesures qui ont été octroyées à d'autres organismes, il importe de souligner que ces autres organismes ne comptent généralement pas uniquement sur la divulgation volontaire de la part des fonctionnaires pour obtenir des informations et mener leurs enquêtes. Les personnes qui font des révélations

dignes de foi en divulguant des actes fautifs graves commis contre l'intérêt public s'exposent à des risques considérables et rendent un important service au public. Compte tenu des risques uniques que cela comporte, la protection de l'identité et d'autres renseignements connexes doit être particulièrement et également appréciable. Sans cette garantie, il est possible que certains cas d'actes fautifs graves commis au sein du secteur public ne soient pas divulgués.

L'étude du BIFP sur les systèmes de divulgation en vigueur dans d'autres pays a révélé que pour encourager la divulgation des actes fautifs, les lois de quatre des sept pays étudiés protégeaient expressément la confidentialité des renseignements obtenus par le truchement du processus de divulgation et d'enquête.



# Conclusion

1. Conformément à la *Politique sur la divulgation*, le BIFP a continué de s’acquitter de son mandat de recevoir et d’examiner les allégations soulevées par les fonctionnaires concernant des actes fautifs commis au sein de la fonction publique.
2. Au cours de la dernière année, le BIFP a enregistré 159 contacts. 73 allégations ont été examinées et fait l’objet d’une enquête. La majorité de ces allégations traitaient de questions liées à l’emploi ou de conflits en milieu de travail. Bon nombre de ces cas ont été adressés à d’autres mécanismes mieux adaptés pour résoudre de telles questions. À l’occasion, le BIFP assurait un rôle de surveillance ou de médiation, et il a contribué à résoudre de façon définitive ces problèmes qui, pour la plupart, étaient de nature délicate, complexe ou de longue date.
3. Le BIFP a produit 11 rapports d’enquêtes assortis de recommandations qui ont été envoyés aux organismes concernés. Il est à noter qu’un nombre significatif de cas pour lesquels on a reconnu aucune forme d’acte fautif ont néanmoins exigé des enquêtes poussées et des interactions avec les ministères concernés. Ceci a donné lieu à des recommandations du BIFP en ce qui a trait à l’amélioration des procédures ministérielles, des communications et des interactions avec les employés et la clientèle du programme. L’entière collaboration des ministères concernés s’est toujours manifestée.
4. Le fait que le BIFP ait trouvé peu de cas d’actes fautifs ne constitue pas une preuve que peu d’actes fautifs graves sont commis dans le secteur public, pas plus qu’il ne remet en question l’utilité d’un mécanisme et d’un organisme de divulgation des actes fautifs. Au contraire, le contexte et les circonstances décrits dans le présent rapport annuel, ajoutés à l’expérience du BIFP, sont en faveur d’un système plus solide et crédible doté d’une structure et de pouvoirs susceptibles de susciter une plus grande confiance de la part des fonctionnaires.

## Recommandations

### Temps de légiférer

5. L’an dernier, de nombreux rapports visant à jeter les bases d’une loi ont été soumis au gouvernement. Il est maintenant temps d’accomplir cette tâche et de procéder à la mise sur pied d’un régime de divulgation des actes fautifs à l’échelle du secteur public fédéral qui soit basé sur une loi. Le présent rapport annuel contient des recommandations spécifiques à ce sujet. Les principaux éléments d’un tel régime de divulgation sont mis en relief dans les paragraphes qui suivent.



## **Un Commissaire à l'intégrité indépendant**

### **Créé par voie législative**

6. Un Commissaire à l'intégrité devrait être créé par voie législative afin de remplacer la *Politique sur la divulgation* et l'agent de l'intégrité actuels. Une telle base juridique démontrerait de façon marquée l'engagement du gouvernement à encourager la divulgation des actes fautifs, à assurer que ces actes font l'objet d'une enquête efficace et suivant la procédure établie et à faire en sorte que les mesures de protection et les sanctions adéquates normalement incluses dans une loi sont en place.

### **Agent du Parlement**

7. Le Commissaire à l'intégrité devrait être un agent du Parlement, approuvé par le Parlement et auquel il devrait rendre compte, doté du pouvoir de choisir son personnel et de contrôler les affaires du Bureau, comme c'est le cas des autres agents du Parlement.

### **Institution distincte**

8. Pour reconnaître l'accent unique sur les actes fautifs d'intérêt public et pour souligner l'engagement ferme du gouvernement à résoudre et éliminer de tels actes fautifs dans le secteur public, le Commissaire à l'intégrité et l'organisme responsable devraient former une institution distincte et autonome.
9. Advenant qu'on décide d'incorporer les fonctions du Commissaire à l'intégrité à un autre organisme, un ensemble de mesures devraient être adopté pour assurer la création d'une division distincte pour s'occuper des actes fautifs et qui fonctionnerait de façon indépendante des autres activités de l'organisme.

## **Compétence du Commissaire à l'intégrité et accès au Commissaire** **Processus efficace d'enquête des actes fautifs et protection contre les représailles**

10. Dans un souci d'équité et d'efficacité, la législation devrait mettre en place les processus spécifiques et détaillés décrits dans le présent rapport annuel pour examiner les allégations d'actes fautifs, pour protéger de toutes représailles les dénonciateurs et pour rendre compte aux institutions concernées et au Parlement.
11. De façon générale, et par souci d'efficacité, le Commissaire à l'intégrité doit disposer d'un grand pouvoir discrétionnaire pour déterminer quelles allégations seront examinées par son Bureau et quels cas devront plutôt être adressés à d'autres organismes ou rejetés. Ainsi, le Commissaire à l'intégrité pourra se concentrer sur les cas qui révèlent véritablement des actes fautifs graves et effectuer des enquêtes complètes sur ces cas.
12. Le Commissaire à l'intégrité devrait contrôler les processus d'enquête et de préparation de rapports pour les allégations initiales d'actes fautifs comme pour les allégations de représailles subséquentes. L'assignation de responsabilités au Commissaire dans le premier cas, et à d'autres organismes responsables des mécanismes de grief ou de réparation dans le second, réduirait de façon significative l'efficacité et la crédibilité du Commissaire à l'intégrité et du régime de divulgation.

## **Les employés de l'ensemble du secteur public fédéral ont le droit de divulguer**

13. La couverture institutionnelle du Commissaire à l'intégrité devrait englober l'ensemble du secteur public fédéral, soit les ministères, organismes, commissions, sociétés de la Couronne, employeurs distincts et autres organismes fédéraux pouvant être définis comme étant du « secteur public ». Les membres de la Gendarmerie royale du Canada et des Forces canadiennes, de même que les employés du Service canadien du renseignement de sécurité et du Centre de la sécurité des télécommunications, devraient avoir accès au Commissaire à l'intégrité.

### **Accès inconditionnel au Commissaire à l'intégrité**

14. Tout employé d'une institution du secteur public devrait avoir accès directement au Commissaire advenant qu'il ait choisi cette voie plutôt qu'un mécanisme interne de son institution. L'accès direct ne devrait pas être compliqué ni comporter des conditions préalables. La loi ne devrait démontrer aucune préférence entre une divulgation au sein d'une institution ou auprès du Commissaire à l'intégrité.

### **Divulgaration par le public**

15. Le Commissaire à l'intégrité devrait avoir le droit de recevoir et d'examiner toute allégation pertinente et crédible d'acte fautif dans le secteur public, qu'importe de quelle source elle provient, y compris de simples citoyens. Dans certains cas, une personne de l'extérieur du secteur public ayant eu à traiter avec un ministère ou un fonctionnaire peut être la seule source de renseignements disponible à propos d'une activité répréhensible grave au sein du ministère en question.

### **Actes fautifs graves visés**

16. Idéalement, le type d'acte fautif qui devrait être couvert par le mandat du Commissaire à l'intégrité est qualifié d'« acte fautif grave commis contre l'intérêt public ». Dans de tels cas, le divulgateur d'un acte fautif occupe la position de « témoin » de l'acte fautif présumé; il n'est pas uniquement, ou pas nécessairement, une « victime » de cet acte. La véritable victime est l'intérêt public, par exemple un ministère tellement mal géré que les services offerts au public ne sont plus adéquats. Normalement, les griefs personnels liés à l'emploi devraient être dirigés vers d'autres avenues. Il vaut mieux que les transgressions de valeurs, qui sont généralement subjectives, soient traitées au sein de chaque institution; elles ne devraient pas être du ressort du Commissaire à l'intégrité à moins d'équivaloir à des cas d'actes fautifs graves commis contre l'intérêt public.

### **Pouvoirs du Commissaire et portée des enquêtes** **Pouvoirs d'enquête**

17. La loi devrait octroyer au Commissaire à l'intégrité des pouvoirs d'enquête similaires à ceux des autres agents du Parlement. Ces pouvoirs devraient normalement inclure le droit d'émettre une assignation à témoigner ainsi que le pouvoir d'assigner un témoin et d'exiger qu'il fournisse une preuve sous serment ou produise les documents demandés. Le fait de ne pas jouir de tels pouvoirs, même si ceux-ci sont utilisés avec discernement et de façon

judiciaire, pourrait dans certains cas se traduire par des enquêtes et des conclusions incomplètes, ce qui s'avérerait injuste pour toutes les parties concernées.

### **Enquêter au-delà du secteur public**

18. Le Commissaire à l'intégrité devrait avoir le droit d'enquêter au-delà du secteur public lorsque la preuve pointe dans cette direction ou, à tout le moins, de collaborer avec les organismes ou les personnes dont le mandat couvre le secteur en question. Dans le cas contraire, les enquêtes pourraient s'avérer incomplètes, ce qui serait injuste pour le présumé fonctionnaire fautif qui pourrait en fait n'être que partiellement responsable, ou ne pas être responsable du tout, de l'acte fautif présumé.

### **Enquêtes publiques**

19. Dans certains cas, le Commissaire à l'intégrité devrait avoir le droit d'instituer une enquête publique. Celle-ci pourrait s'avérer justifiée si, par exemple, une question d'intérêt public importante était soulevée à la suite d'une ou de plusieurs allégations, une question qui aurait tellement de répercussions sur la confiance du public qu'elle commanderait une enquête publique.

### **Ordonnance de surseoir temporaire**

20. Dans les circonstances exceptionnelles d'un risque ou d'un danger imminent et sérieux pour la vie, la santé ou la sécurité, lorsqu'un organisme responsable n'agit pas rapidement sur la recommandation du Commissaire, ce dernier devrait avoir le droit d'émettre une ordonnance de surseoir temporaire.

## **Protection des personnes et des renseignements**

### **Interdiction de représailles**

21. La loi devrait clairement établir une interdiction juridique pour toutes les représailles contre les personnes qui divulguent de bonne foi un acte fautif, que l'on établisse ou non la preuve de l'acte en question, et des sanctions sévères devraient s'en suivre. Cette interdiction juridique et les sanctions appropriées doivent non seulement dissuader les personnes portées à exercer ces représailles, mais également contribuer à susciter la confiance des divulgateurs potentiels afin qu'ils sentent qu'ils peuvent témoigner sans crainte. Les sanctions juridiques à légiférer devraient s'aligner sur les sanctions prévues par deux autres lois fédérales advenant des représailles à la suite d'une divulgation dans le secteur privé.

### **Accès à tous les renseignements pertinents**

22. Le Commissaire à l'intégrité devrait avoir accès à tout type d'information ou de preuve pertinente qui pourrait raisonnablement faire la lumière sur un acte fautif présumé dans la fonction publique. L'exclusion générale dans la loi de certaines formes de preuve n'est pas justifiée. Il existe des moyens que le Commissaire à l'intégrité peut utiliser pour protéger, par exemple, les documents du Cabinet et les opinions juridiques, et pour contrôler l'accès à ceux-ci, plutôt que de l'interdire complètement.

### **Protection de l'identité**

23. La loi devrait assurer la protection de l'accès à tout renseignement permettant d'identifier une personne impliquée dans le processus de divulgation, tout particulièrement son nom, nonobstant toute autre loi du Parlement, sous réserve uniquement des principes de justice naturelle. Cette exception s'applique, par exemple, si le présumé auteur de l'acte fautif ne peut préparer une réponse adéquate sans divulguer cette information à un certain moment de l'enquête.





# Annexe A

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

---

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

- estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère; ou
- ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient.

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

**Les actes fautifs** – sont définis comme un acte ou une omission concernant :

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

Plus spécifiquement, il **incombe** à l'agent de l'intégrité de la fonction publique :

1. de fournir des conseils aux employés qui envisagent de faire une divulgation;
2. de recevoir, de consigner et d'examiner les divulgations d'actes fautifs présentées par des employés ministériels ainsi que les demandes d'examen soumis par des employés ministériels;
3. d'établir s'il existe des motifs suffisants pour prendre des mesures additionnelles et d'effectuer un examen au besoin;
4. de veiller à ce qu'il y ait des procédures en place pour gérer les actes fautifs qui nécessitent la prise de mesures immédiates ou urgentes;
5. d'ouvrir une enquête au besoin, d'examiner les résultats des enquêtes, de rédiger des rapports et de faire des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur la manière de traiter les divulgations ou les mesures correctrices à prendre;
6. dans certains cas spéciaux ou cas où les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, de présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique;

---

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

7. d'établir des procédures afin d'assurer que la protection de l'information ainsi divulguée et le traitement des dossiers soient conformes à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la *Loi sur l'accès à l'information*;
8. de protéger les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs contre des représailles en soumettant des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur les mesures correctrices à prendre;
9. de surveiller le genre et la disposition des affaires soumises à l'agent de l'intégrité de la fonction publique;
10. de dresser un rapport annuel destiné au Président du Conseil privé sur ses activités pour dépôt au Parlement.

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



# Annexe B

## **LISTE DES MINISTÈRES ET AGENCES SUJETS À LA POLITIQUE SUR LA DIVULGATION**

Les ministères suivants et autres secteurs de l'administration publique fédérale pour lesquels Sa Majesté, représentée par le Conseil du Trésor, est l'employeur sont assujettis à la politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail.

Ministères mentionnés à l'Annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques* :

Conseil du Trésor  
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration  
Ministère de la Défense nationale  
Ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest canadien  
Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire  
Ministère de la Justice  
Ministère de la Santé  
Ministère de l'Environnement  
Ministère de l'Industrie  
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international  
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien  
Ministère des Anciens Combattants  
Ministère des Finances  
Ministère des Pêches et des Océans  
Ministère des Ressources naturelles  
Ministère des Transports  
Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux  
Ministère du Développement des ressources humaines  
Ministère du Patrimoine canadien  
Ministère du Solliciteur général  
Administration de l'utilisation des terrains marécageux des provinces maritimes  
Administration du rétablissement agricole des Prairies  
Agence canadienne de développement international  
Agence canadienne d'évaluation environnementale  
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec  
Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada  
Agence de promotion économique du Canada atlantique  
Agence des services frontaliers du Canada  
Agence spatiale canadienne  
Archives nationales du Canada  
Bibliothèque nationale  
Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports  
Bureau de la coordonnatrice de la situation de la femme  
Bureau de l'administrateur de l'Office du transport du grain  
Bureau de l'infrastructure du Canada  
Bureau du Canada sur le règlement des questions des pensionnats autochtones  
Bureau du commissaire à la magistrature fédérale  
Bureau du Conseil privé  
Bureau du directeur général des élections  
Bureau du surintendant des faillites

Centre canadien de gestion  
Centre canadien des armes à feu  
Comité des griefs des Forces canadiennes  
Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada  
Commissariat aux langues officielles  
Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée du Canada  
Commission canadienne des droits de la personne  
Commission canadienne des grains  
Commission canadienne du lait  
Commission de la fonction publique  
Commission de l'immigration et du statut de réfugié  
Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada  
Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire  
Commission du droit d'auteur  
Commission du droit du Canada  
Commission mixte internationale (section canadienne)  
Commission nationale des libérations conditionnelles  
Communication Canada  
Conseil canadien des relations industrielles  
Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses  
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes  
Conseil d'examen du prix des médicaments  
Conseil national des produits agricoles  
Directeur de l'établissement de soldats  
Directeur des terres destinées aux anciens combattants  
Gendarmerie royale du Canada  
Imprimerie de l'État  
Information Canada  
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences  
Ministère du Commerce international  
Office de répartition des approvisionnements d'énergie  
Office des transports du Canada  
Organisation des mesures d'urgence  
Personnel de la Cour suprême  
Secrétariat canadien  
Secrétariat de l'ALÉNA (section canadienne)  
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes  
Secrétariat des relations fédérales-provinciales  
Secrétariat du gouverneur général  
Service administratif des tribunaux judiciaires  
Service correctionnel du Canada  
Statistique Canada  
Tribunal canadien des droits de la personne  
Tribunal canadien des relations professionnelles artistes-producteurs  
Tribunal canadien du commerce extérieur  
Tribunal d'appel des transports du Canada  
Tribunal de la concurrence  
Tribunal de la dotation de la fonction publique  
Tribunal des anciens combattants (révision et appel)

# Annexe C

## DÉPENSES EN 2003-2004

---

### Description

#### Personnel

Nombre d'employés	8
-------------------	---

#### Coûts relatifs au personnel (000 \$)

Salaires	734
----------	-----

Avantages sociaux	147
-------------------	-----

<b>Total</b>	<b>881</b>
--------------	------------

#### Autres dépenses de fonctionnement

Voyages*	58
----------	----

Communications	29
----------------	----

Impression	41
------------	----

Formation	15
-----------	----

Services informatiques	123
------------------------	-----

Autres services professionnels/spécialisés	58
--	----

Fournitures/approvisionnements	30
--------------------------------	----

Autres	25
--------	----

Prélèvement pour les services administratifs fournis par le Secrétariat du Conseil du Trésor	54
---	----

<b>Total</b>	<b>433 \$</b>
--------------	---------------

<b>Total des dépenses en 2003-2004</b>	<b>1 314 \$</b>
--	-----------------

Source : SCT, Système de rapports financiers

\* Conformément à la politique concernant la divulgation obligatoire des frais de voyage et d'accueil de cadres supérieurs désignés du gouvernement, les détails relatifs au BIFP peuvent être consultés à l'adresse : <http://www.pso-bifp.gc.ca/trv-hsp/index.php?lang=f>.

# Annexe D

## **RAPPORT ANNUEL DE 2002-2003 DE L'AGENT DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS – LE 15 SEPTEMBRE 2003**

---

La *Politique sur la divulgation* du Conseil du Trésor, et plus particulièrement la création du poste d'agent de l'intégrité de la fonction publique, sont des initiatives intéressantes. Les dispositions de la *Politique sur la divulgation* et le mandat du BIFP ont permis au Bureau de franchir quelques étapes importantes vers la création éventuelle d'un système extraministériel efficace et crédible de divulgation et de correction des actes fautifs commis au sein de la fonction publique.

À titre d'agent de l'intégrité de la fonction publique, mon expérience m'a permis de profiter d'une occasion rare mais recherchée de vérifier (plutôt que de supputer sur) la crédibilité et l'efficacité d'un système et d'un mécanisme de divulgation créés par politique gouvernementale, du ressort du Conseil du Trésor, de nature extraministérielle mais interne à la fonction publique et habilités à faire essentiellement des recommandations inexécutables. J'en conclus qu'il est urgent de donner des pouvoirs plus vigoureux à cet organisme.

J'ai réalisé pendant et après l'année à l'étude que, dans la forme et le contexte actuel et en raison du mandat et des outils dont il dispose, le Bureau ne bénéficie pas de suffisamment d'appui ou de confiance de la part des employés du secteur public qui constituent sa clientèle. Dans une large mesure, les divulgations d'actes fautifs faites au BIFP ne portent pas sur des actes ayant des conséquences graves et d'intérêt public – le type d'actes fautifs qui a justifié la création du BIFP – mais sur des différends liés aux ressources humaines et à l'emploi qui sont déjà couverts par d'autres mécanismes de recours.

- Malgré les efforts considérables qui ont été déployés pour démontrer que le Bureau fait preuve d'indépendance lors de la réalisation d'enquêtes et du traitement des cas et malgré l'obtention de certains résultats positifs à la suite de l'examen desdits cas, le scepticisme persiste. À mon avis, ce scepticisme n'est pas injustifié et je m'attends à ce qu'il perdure.
- Des événements qui se sont produits pendant et après l'année à l'étude ainsi que des opinions exprimées par d'éminents chefs de file de différents secteurs nous indiquent que le scepticisme ne diminue pas : il s'accroît. Cela signifie qu'il est de plus en plus pressant d'entreprendre des réformes en profondeur.
- On devrait sérieusement songer à faire du Bureau ou de son successeur un organisme créé par une loi plutôt que par une politique gouvernementale. Une telle loi ne devrait pas être intégrée à des lois existantes ou nouvelles. Elle devrait avoir comme unique objectif de fournir un cadre juridique favorisant la divulgation des actes fautifs et comprenant des mesures de protection à l'intention des dénonciateurs.
- Une telle loi devrait faire en sorte que le Bureau ou son successeur ne tombe pas sous l'égide du Conseil du Trésor, qui agit à titre d'employeur pour un grand nombre de fonctionnaires. Le Bureau ou l'organisme qui lui succédera ne serait ainsi plus associé au contexte des ressources humaines, de l'emploi et de la gestion.

- Plutôt que de faire de simples recommandations, le Bureau ou son successeur devrait être en mesure de rendre des ordonnances ou de faire des recommandations exécutoires. De telles recommandations seraient exécutées par l'organisme ou par toute autre entité à une étape prévue par la loi durant le processus.
- Le chef du Bureau ou de l'organisme qui lui succédera devrait être nommé ou approuvé par le Parlement. Le Bureau ou son successeur devrait rendre compte au Parlement. En outre, même si les activités et les dépenses du Bureau ou de son successeur devraient être supervisées par un comité parlementaire compétent, l'organisme devrait pouvoir réaliser des enquêtes et disposer des cas en gardant son indépendance.
- Il devrait y avoir une chaîne hiérarchique à un ministre qui pourrait ensuite répondre aux questions de la Chambre concernant le Bureau ou son successeur. Cependant, en ce qui a trait à la réalisation d'enquêtes et au traitement des cas, le Bureau ou son successeur n'aurait pas à rendre compte à ce ministre.
- L'écran de protection contre les représailles devrait être élargi afin de permettre à ce Bureau ou son successeur d'enquêter sur les allégations de représailles même si la divulgation initiale d'actes fautifs a été faite au sein du ministère, ou lorsque faite à l'extérieur du gouvernement, ou faite par des témoins devant des comités parlementaires ou un autre organisme.
- Le Bureau ou son successeur devrait être en mesure d'accepter toute allégation d'actes fautifs commis au sein de la fonction publique et de faire enquête sur ces allégations et ce, peu importe la source de divulgation. En conséquence, ils devraient aussi pouvoir fournir une protection suffisante contre les représailles. Les sources de divulgation pourraient être des citoyens, des groupes de défense des intérêts ou des syndicats de la fonction publique.
- Tous les employés du secteur public qui entretiennent des relations de travail avec le gouvernement fédéral devraient avoir accès au Bureau ou à son successeur lorsque leur champ d'application aura été révisé. Cela comprend essentiellement les employés de la fonction publique, les employés des sociétés d'État et d'autres organismes et les gens qui travaillent pour des institutions gouvernementales considérées comme des employeurs distincts.
- Les fonctionnaires devraient pouvoir accéder directement au Bureau ou à son successeur sans d'abord avoir à utiliser les mécanismes ministériels. Ceux qui choisissent de divulguer un acte fautif devraient être autorisés à choisir quel mécanisme ils vont utiliser.
- La divulgation d'actes fautifs dans le secteur public devrait être encouragée et récompensée par les échelons supérieurs de l'administration. Ces derniers devraient reconnaître publiquement qu'il s'agit d'un service courageux rendu au secteur public et à la population en général.
- Les conclusions et les directives émises par le Bureau ou son successeur devraient pouvoir être soumises à toutes procédures de contestations applicables ou d'appel et de révisions judiciaires.



# Annexe E

## RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DIVULGATION DES ACTES FAUTIFS – LE 29 JANVIER 2004

---

### Recommandations générales

1. Un nouveau régime législatif est requis pour la divulgation d'actes fautifs.
2. Le gouvernement devrait envisager d'inscrire ce nouveau régime de divulgation dans un cadre législatif général sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique, plutôt que dans une loi centrée exclusivement sur la divulgation d'actes fautifs.

### Éléments d'un régime de divulgation efficace

3. Un régime de divulgation devrait couvrir autant d'employés du secteur public fédéral que possible, y compris ceux des sociétés d'État et des employeurs distincts du gouvernement.
4. Le régime devrait être fondé sur une définition des « actes fautifs » semblable à celle utilisée dans la politique actuelle, mais elle devrait être raffinée et étendue de façon à inclure les dérogations graves ou flagrantes au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, ainsi que les représailles menées en réplique à des divulgations d'actes fautifs faites de bonne foi.
5. Un nouveau « Bureau » devrait être créé qui conserverait les fonctions de l'actuel Bureau de l'intégrité de la fonction publique et agirait à titre d'organisme d'enquête indépendant dans les situations impliquant la divulgation d'actes fautifs.
6. Le nouveau « Bureau » devrait être un agent du Parlement et devrait lui rendre des comptes par le biais d'un ministre.
7. La nomination du directeur du Bureau devrait recevoir l'approbation du Parlement, d'une façon conforme au nouveau régime mis en place pour la supervision des agents du Parlement.
8. Le Bureau devrait se voir conférer de larges pouvoirs discrétionnaires lui permettant de déterminer quels cas seront ou ne seront pas examinés et quels cas doivent être ignorés ou référés à d'autres autorités compétentes.
9. Le Bureau ne devrait normalement examiner que des divulgations formulées par des individus, et non de celles avancées par des groupes ou par des agents intermédiaires travaillant pour d'autres personnes (comme les groupes de pression ou les agents négociateurs). Cependant, le Bureau devrait être autorisé à examiner toutes les allégations qui lui paraissent mériter son attention, quelle que soit leur provenance, à condition qu'il y ait de bonnes raisons de croire qu'un acte fautif a eu lieu ou se prépare à avoir lieu.
10. Le Bureau devrait aussi être autorisé à amorcer des enquêtes pro-actives, lorsque les circonstances le justifient ou l'exigent.
11. Bien que les fonctionnaires doivent être encouragés à employer les mécanismes de divulgations internes des organismes pour lesquels ils travaillent, ils devraient avoir l'autorisation de faire entendre leur plainte directement auprès du Bureau.

12. Lors de ses enquêtes, le Bureau doit être autorisé, si les indices recueillis l'y mènent, à remonter à la source des actes fautifs supposés, que ceux-ci découlent d'une décision prise au sein de la hiérarchie administrative ou d'ailleurs.
13. Le Bureau devrait obtenir des pouvoirs d'enquête semblables à ceux que possèdent d'autres agences d'enquête, comme le Commissaire aux langues officielles ou les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée.
14. L'un de ces pouvoirs devrait être celui d'obliger les fonctionnaires à lui fournir des informations pertinentes dans le cadre d'une enquête.
15. Le Bureau devrait être autorisé à mener ses enquêtes en privé.
16. Pour protéger adéquatement l'information en lien avec ces enquêtes, le Bureau devrait être soumis à une interdiction légale de diffuser cette information, dans la mesure du possible.
17. L'identité d'une personne divulguant des actes fautifs devrait être protégée, dans une mesure compatible avec les principes de justice naturelle.
18. Si l'existence d'actes fautifs est démontrée au terme d'une enquête, le Bureau devrait adresser des recommandations à l'administrateur général de l'organisme concerné et ce dernier devrait alors poser les actions qui lui semblent les plus appropriées. Le Groupe de travail recommande que la responsabilité dernière, en ce qui a trait au maintien de la discipline et à l'imposition de sanctions, reviennent encore à l'administrateur général, plutôt que d'être déléguée à quelqu'un d'autre.
19. L'administrateur général devrait avoir l'obligation de justifier formellement et par écrit auprès du Bureau ses actions ou son refus d'agir, dans un délai prévu.
20. Lorsqu'il le juge nécessaire, le Bureau devrait être autorisé à demander l'intervention du Greffier du Conseil privé (comme c'est présentement le cas en vertu de la *Politique de divulgation*), ou encore celle du chef de la direction, du conseil ou de toute autorité responsable de l'institution concernée, afin de trouver une solution satisfaisante au problème.
21. Le Bureau devrait être autorisé à faire rapport au Parlement à tout moment lorsqu'il juge qu'un administrateur général ignore ses recommandations de manière flagrante et ce faisant, nuit au public ou à un ou plusieurs employés d'une façon ou d'une autre.
22. Les pouvoirs du Bureau devraient être accrus, de manière à ce qu'il puisse intervenir de façon immédiate lorsqu'un administrateur général refuse de suivre ses recommandations et choisit une autre ligne de conduite, que l'on aurait de bonnes raisons de croire dangereuse pour le public, pour l'intérêt public ou pour l'environnement, ou que l'on pourrait croire susceptible de déclencher des représailles immédiates ou continues contre une personne ayant divulgué de bonne foi des actes fautifs. Le rapport indique deux voies que pourrait suivre le gouvernement pour accroître les pouvoirs du Bureau à cette fin. L'une implique d'accorder au Bureau le pouvoir d'émettre des arrêtés de suspension. L'autre consiste à conférer au directeur du Bureau le statut requis pour référer des cas à la Cour fédérale, en vue d'obtenir une injonction provisoire et interlocutoire.
23. L'usage intentionnel des mécanismes de divulgation à des fins clairement inappropriées devrait être sujet à mesures disciplinaires, ces dernières pouvant aller jusqu'au congédiement.

24. Les ministères et les agences devraient avoir l'obligation de désigner des agents supérieurs pour remplir des fonctions complétant celles du Bureau et exiger que ces dernières ne soient confiées qu'à des agents de niveau supérieur.
25. Les administrateurs généraux devraient être obligés de fournir aux agents supérieurs désignés la formation, le support et les ressources financières nécessaires.
26. Les administrateurs généraux devraient avoir l'obligation de s'assurer que leurs processus internes de divulgation se conforment à des normes comparables à celles que respectent les mécanismes externes administrés par le Bureau.
27. Le Parlement devrait envisager la possibilité d'offrir une protection aux employés qui dévoilent des actes fautifs dans le cadre de témoignages devant des comités parlementaires.
28. Le Bureau devrait avoir l'obligation de faire rapport annuellement au Parlement à propos de ses enquêtes et de ses opérations internes.
29. Les départements et les agences devraient avoir l'obligation de faire rapport annuellement au Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique à propos de leurs activités liées à la divulgation d'actes fautifs. Ces informations pertinentes devraient ensuite être regroupées et publiées dans un rapport d'ensemble.

### **Créer un milieu de travail convivial**

30. Le gouvernement devrait adopter une approche plus globale quant à la formation et au développement de ses leaders. Une telle approche doit prévoir le développement progressif des compétences de leadership d'un individu tout au long de sa carrière dans la fonction publique.
31. Le gouvernement devrait élaborer un curriculum de base obligatoire pour les fonctionnaires à divers échelons de la hiérarchie. Un tel curriculum pourrait être centré sur les valeurs et les principes éthiques fondamentaux à transmettre aux nouveaux employés, pour s'assurer qu'ils partagent tous une même orientation éthique.
32. Le gouvernement devrait élaborer et mettre en œuvre de meilleures procédures de sélection et d'orientation du personnel supérieur et des détenteurs de postes pourvus par le gouverneur en conseil.
33. Le gouvernement devrait examiner la possibilité de mettre en œuvre divers systèmes d'évaluation pour s'assurer que les gestionnaires à tous les échelons de la fonction publique doivent rendre des comptes non seulement quant à leurs résultats, mais aussi quant à la qualité de leur leadership, celle de leur gestion du personnel et celle de l'environnement de travail qu'ils mettent en place.
34. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait rapidement aller de l'avant dans la mise en œuvre, pour l'ensemble du gouvernement, de son Cadre de responsabilisation de gestion (CRG).



# Annexe F

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS DU TREIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT SUR LES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES – ÉTUDE SUR LA DIVULGATION (DÉNONCIATION) D'ACTES FAUTIFS – LE 7 NOVEMBRE 2003** .....

S'appuyant sur les recommandations formulées par l'agent de l'intégrité de la fonction publique, l'expérience internationale, les conclusions de l'étude de cas menée auprès des employés du Commissariat à la protection de la vie privée et des enquêtes d'opinion auprès des Canadiens, le Sous-comité recommande :

1. **Que le gouvernement du Canada adopte une loi sur la divulgation des actes fautifs et la protection des dénonciateurs.**
2. **Que l'organisme responsable de cette loi soit indépendant, neutre et redevable au Parlement.**
3. **Que cet organisme soit doté des pouvoirs et des mécanismes nécessaires pour encourager la divulgation d'actes fautifs tout en étant capable de prévenir les abus.**

# Annexe G

## EXTRAITS DU CHAPITRE 2 DU RAPPORT DE 2003 DE LA VÉRIFICATRICE GÉNÉRALE DU CANADA – LE 12 FÉVRIER 2004

---

### Politique sur la divulgation interne concernant les actes fautifs

- 2.61 Nous croyons que les fonctionnaires doivent pouvoir compter sur un mécanisme solide et crédible pour soumettre les cas d'actes fautifs. En 1996, ils ont indiqué au groupe d'étude Tait qu'il ne servait à rien de leur demander de conserver les valeurs de la fonction publique ou de maintenir des normes éthiques élevées si on ne leur donnait pas d'outils à cette fin. Dans son rapport, le groupe d'étude a conclu que, sans la création de mécanismes de recours, de nombreux fonctionnaires considéreraient tous les discours concernant les valeurs et l'éthique comme des « paroles en l'air ». Les mêmes inquiétudes sont exprimées dans notre Rapport d'octobre 2000.
- 2.62 En réponse à ces préoccupations, le Conseil du Trésor a élaboré sa Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail, qui est entrée en vigueur en novembre 2001. L'acte fautif y est défini comme la violation d'une loi ou d'un règlement, un usage abusif de fonds ou de biens publics, un cas flagrant de mauvaise gestion ou une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement. La dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* a, depuis, été ajoutée à cette définition.
- 2.63 La Présidente du Conseil du Trésor a indiqué que la politique a été mise en place afin d'aider la fonction publique à jouer son « rôle déterminant pour ce qui est de servir l'intérêt public ». Dans la politique, on demande aux ministères de désigner des agents supérieurs chargés d'examiner les divulgations d'actes fautifs et d'assurer une intervention rapide. On y crée également le Bureau de l'intégrité de la fonction publique, auquel peuvent s'adresser les employés qui estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur propre ministère ou que ce dernier n'a pas pris les mesures qui s'imposaient. Le Bureau n'est pas mandaté pour recevoir les plaintes du public, ni celles des fonctionnaires des sociétés d'État ou de grandes entités fédérales comme l'Agence canadienne d'inspection des aliments et l'Agence des douanes et du revenu du Canada.
- 2.64 La politique permet de divulguer l'information sur les actes fautifs, mais elle ne règle pas de façon satisfaisante le fait que la divulgation est perçue comme hautement périlleuse dans une fonction publique qui accepte mal le risque.
- 2.65 L'enquête menée en décembre 2002 par le Secrétariat du Conseil du Trésor auprès des employés de la fonction publique laisse entrevoir la mesure dans laquelle ceux-ci se sentent exposés à des représailles s'ils signalent des actes fautifs. On ne leur a pas demandé s'ils croyaient pouvoir signaler de tels actes sans crainte de représailles, mais plutôt s'ils croyaient pouvoir se prévaloir d'un mécanisme de recours formel sans crainte de représailles dans des cas comme les griefs, le droit d'appel ou un problème lié à la santé et à la sécurité.

- 2.66 L'enquête a révélé que :
- 35 p. 100 des fonctionnaires ne croyaient pas pouvoir se prévaloir d'un mécanisme de recours formel sans crainte de représailles;
  - 40 p. 100 des agents des finances et 38 p. 100 des agents d'approvisionnement ne croyaient pas pouvoir se prévaloir d'un mécanisme de recours formel sans crainte de représailles.
- 2.67 Le Secrétariat a effectué une enquête en juillet 2003 en vue de déterminer quels étaient le degré de sensibilisation des fonctionnaires et leur niveau de connaissance de la politique sur la divulgation interne d'information sur les actes fautifs, s'ils utilisaient cette politique ou s'ils étaient disposés à le faire.
- 2.68 En 2002, environ 13 p. 100 des fonctionnaires interrogés ont déclaré avoir eu connaissance d'actes fautifs survenus en milieu de travail. De ce groupe, 65 p. 100 ont dit ne pas avoir divulgué cette information. Les résultats de l'étude ne font toutefois pas état des types d'actes fautifs qui s'étaient produits.
- 2.69 Au fil de notre étude, nous avons constaté qu'un petit nombre de cas avaient été signalés aux agents supérieurs de la divulgation interne du ministère de la Défense nationale, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et d'Industrie Canada. Bon nombre de ces cas avaient trait à des problèmes personnels liés à l'emploi, et non à la divulgation d'actes fautifs, selon la définition du gouvernement.
- 2.70 Le 15 septembre 2003, le Bureau de l'intégrité de la fonction publique a publié son premier rapport annuel, qui contient une analyse réfléchie de la situation actuelle ainsi que des recommandations pour l'améliorer. Il y conclut que « le Bureau ne bénéficie pas de suffisamment d'appui ou de confiance de la part des employés du secteur public » et qu'il faudrait songer sérieusement à en faire un organisme dont le mandat repose sur la loi plutôt que sur une politique gouvernementale.
- 2.71 Le 16 septembre 2003, la Présidente du Conseil du Trésor annonçait au Comité sénatorial permanent des finances nationales la création d'un groupe de travail « chargé d'examiner la question [de la divulgation d'actes fautifs en milieu de travail] et de proposer des solutions concrètes ». Le 29 septembre 2003, elle a formé un groupe de travail qui doit lui remettre un rapport avant la fin de janvier 2004. D'après notre analyse, nous croyons que le groupe de travail devrait examiner soigneusement les recommandations du rapport du Bureau de l'intégrité de la fonction publique, y compris celle voulant que le mandat de cet organisme repose sur la loi plutôt que sur une politique gouvernementale.