

2005-2006

AGENT DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

Rapport annuel au parlement



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



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, 2006

No de catalogue : PG1-2006

ISBN : 0-662-49565-9

On peut se procurer ce document sur médias substitués et sur le site Internet
du Bureau de l'intégrité de la fonction publique à l'adresse suivante :

<http://www.integritas.gc.ca>

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

Novembre 2006

L'honorable Michael Chong
Président du Conseil privé de la Reine pour le Canada
Ministre des Affaires intergouvernementales
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le ministre,

Conformément à la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs* au travail du Conseil du Trésor, je suis heureux de vous transmettre pour dépôt au Parlement le Rapport annuel de 2005-2006 en ma qualité d'agent de l'intégrité de la fonction publique.

Il s'agira de mon dernier rapport puisque mon mandat de cinq ans à ce poste vient rapidement à échéance. Le dépôt de ce rapport arrive à un moment où mon bureau devrait tout probablement faire l'objet de grandes transformations et s'appuyer sur un régime législatif, soit la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. Cette avenue est très bien accueillie, avenue que je promulgue avec ardeur depuis le dépôt de mon premier rapport au Parlement. On assistera donc à l'établissement d'un commissaire à l'intégrité du secteur public à titre d'agent du Parlement indépendant doté de vastes pouvoirs d'enquête, capable de tirer des conclusions, d'appliquer des mesures de redressement et de protéger avec plus de fermeté et d'efficacité les dénonciateurs contre des mesures de représailles.

La partie un de ce rapport dresse un sommaire des opérations de mon bureau du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006. Cette partie présente des statistiques correspondant à cette période visée, y compris de brèves descriptions et le dénouement des cas réglés.

Dans la partie deux de ce rapport, je présente mes réflexions sur plusieurs questions. Tout d'abord, je discute des diverses contributions des membres de mon bureau pour enrichir la loi et établir le rôle du nouveau Commissariat à l'intégrité du secteur public. Ensuite, je me penche sur le temps et les efforts consacrés à la planification de la transition vers le nouveau régime prévu. J'y aborde également les nombreux points positifs de la nouvelle loi et je souligne plusieurs aspects pouvant être améliorés. Enfin, je me penche sur les autres réalités et défis avec lesquels il faudra toujours composer malgré l'adoption du meilleur régime ou de la meilleure loi possible.

Dans une dernière section, je tenais à exprimer toute ma gratitude à tous les membres du personnel de mon bureau pour leur travail exemplaire et professionnel et leur appui pendant la tenue de mon mandat de cinq ans. Ils contribuent tous à enrichir la fonction publique. Le nouveau ou la nouvelle commissaire pourra profiter de leur grande expertise. Ils joueront un rôle de pivot au nouveau Commissariat.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'assurance de ma très haute considération.

L'agent de l'intégrité de la fonction publique,

A handwritten signature in black ink that reads "Edward W. Keyserlingk". The signature is written in a cursive style and is underlined with a single horizontal stroke.

Edward W. Keyserlingk

TABLE DES MATIÈRES

Partie Un: Aperçu des activités du BIFP	1
1.1 Mandat et compétence	2
1.1.1 Protection contre les représailles	3
1.1.2 Confidentialité et protection des renseignements.....	3
1.2 Structure du BIFP	4
1.3 Faire connaître le BIFP et le rendre accessible	4
1.4 L'approche de la gestion des cas	5
1.5 Statistiques	6
1.6 Faits saillants des cas (par catégorie d'acte fautif)	9
Violation d'une loi ou d'un règlement (neuf cas)	9
Dérogation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique (quatre cas)	10
Usage abusif de fonds ou de biens publics (cinq cas)	10
Cas flagrant de mauvaise gestion (six cas)	11
Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement (aucun cas)	12
Plaintes à la suite de mesures de représailles	12
Divulgations anonymes	12
Partie Deux: Dernières réflexions de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique.....	15
2.1 L'évolution et la mise en place d'une législation établissant le rôle du Commissaire à l'intégrité du secteur public	16
2.2 Contributions du BIFP à l'établissement du rôle du Commissaire à l'intégrité du secteur public et de son Commissariat– propositions législatives et planification de la transition	17
2.3 Les raisons à l'appui d'attentes élevées face au Commissaire à l'intégrité du secteur public et au nouveau régime légiféré de divulgation d'actes fautifs	18
2.4 Réalités et difficultés non réglées.....	20
2.5 Merci aux membres du personnel du BIFP	23
Annexes	
Annexe A : Responsabilités de l'agent de l'intégrité de la fonction publique.....	26
Annexe B : Dépenses 2005-2006	28

La partie un du Rapport annuel de l'agent de l'intégrité de la fonction publique au Parlement décrit les activités du Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) pour l'exercice 2005-2006. À l'instar des années précédentes, le rapport annuel est axé sur les enquêtes du BIFP portant sur des divulgations internes d'actes fautifs commis par des employés de la fonction publique.

On y décrit aussi le mandat du BIFP et les pratiques relatives à la gestion des cas, ainsi que les défis et réalisations qui ont eu cours dans la dernière année; ces éléments sont complétés par des statistiques et des analyses de cas. En dernier lieu, la partie un contient de brèves descriptions de cas réglés - sous différentes rubriques d'actes fautifs - et leurs conclusions.

Dans la partie deux, l'agent de l'intégrité de la fonction publique jette un regard sur ses cinq années de travail relativement à la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*. Il présente également son point de vue sur le projet de loi C-2 et les amendements proposés à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* ainsi que sur l'établissement du poste de commissaire à l'intégrité du secteur public.

PARTIE UN

APERÇU DES ACTIVITÉS DU BIFP



PARTIE UN

APERÇU DES ACTIVITÉS DU BIFP



EDWARD W. KEYSERLINGK

Agent de l'intégrité de la fonction publique

1.1 MANDAT ET COMPÉTENCE

Le BIFP a été établi en vertu de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs* au travail du Conseil du Trésor (ci-après appelée *Politique sur la divulgation*). Le 30 novembre 2001, la *Politique sur la divulgation* est entrée en vigueur et le BIFP a débuté ses activités. La *Politique sur la divulgation* définit le mandat du BIFP (résumé à l'annexe A) et ses modalités générales.

La compétence du BIFP et l'accès à ce dernier s'étendent à près de 180 000 employés de la fonction publique qui travaillent dans les ministères et les organismes qui sont du ressort du Conseil du Trésor à titre d'employeur. Les 280 000 employés restants du secteur public, qui travaillent pour des sociétés d'État ou des organismes indépendants comme l'Agence de revenu du Canada, la Société canadienne des postes et les Forces canadiennes, sont exclus 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 aide les employés :

- qui estiment que leur problème ne peut être divulgué au sein de leur ministère; ou
- qui ont présenté 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.

Le BIFP a été créé comme alternative au processus ministériel, qui est également établi par la *Politique sur la divulgation*, dans le but de signaler et enquêter les actes fautifs commis contre l'intérêt public, et faire enquête sur ces derniers. Le processus ministériel interne confie aux gestionnaires, non seulement la responsabilité de favoriser une communication ouverte avec leurs employés, mais aussi d'agir sans délai lorsque des renseignements en matière d'actes fautifs sont portés à leur attention. La *Politique sur la divulgation* définit aussi le rôle d'agent supérieur ministériel désigné, qui est nommé par l'administrateur général de chaque ministère ou organisme, et duquel il relève. Cet agent supérieur est aussi responsable de la prise en charge des divulgations internes au niveau du ministère, de la mise en œuvre des enquêtes et de la formulation des recommandations, s'il y a lieu.

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

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

1.1.1 Protection contre les représailles

En plus de faire enquête sur les divulgations d'actes fautifs, et de rendre compte de ses conclusions, le BIFP protège contre les représailles les employés qui divulguent des informations concernant les actes fautifs. La crainte d'être l'objet de représailles représente le plus important obstacle aux yeux des employés qui envisagent de signaler ce genre de méfaits.

Le BIFP traite séparément les plaintes de représailles et les enquêtes sur les divulgations. Celles-ci sont comptabilisées dans les statistiques présentées dans ce rapport.

...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 menée en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes* relativement au rapport de 2003 de la vérificatrice générale du Canada. Cela comprend les employés appelés à témoigner. Les représailles peuvent inclure des mesures administratives et disciplinaires.

Politique sur la divulgation

1.1.2 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 personne concernée par l'enquête. Il est clair que toutes les parties estiment que la confidentialité est une priorité fondamentale.

Le BIFP est toutefois 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 doit également respecter les principes de justice naturelle et parfois fournir aux personnes contre qui une

divulgarion d'acte fautif ou de représailles est faite, le nom du divulgateur. Le BIFP ne peut offrir que des garanties sous réserves aux employés de la fonction publique en ce qui concerne le caractère confidentiel de leur identité et des informations qu'ils communiquent.

Les renseignements personnels ne peuvent être protégés que dans des circonstances limitées 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 était préjudiciable au déroulement de l'enquête en cours.

1.2 STRUCTURE DU BIFP

Le BIFP continue à œuvrer avec peu de personnel. Outre l'agent de l'intégrité de la fonction publique, le BIFP est composé d'un directeur exécutif, de deux conseillers juridiques, de trois enquêteurs, d'une gestionnaire de bureau et d'une coordonnatrice à l'accueil.

Le BIFP continue à fonctionner de manière autonome, sur le plan des enquêtes. Il est toutefois 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 sont exposées à l'annexe B.

Lorsque les amendements proposés à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* dans le cadre du projet de loi C-2, *Loi fédérale sur la responsabilité*, deviendront loi et une date d'entrée en vigueur sera fixée, le BIFP subira d'importants changements pour devenir le Commissariat à l'intégrité du secteur public. En préparation de ces changements, le BIFP s'affaire à étudier les exigences organisationnelles en tenant compte du champ de compétence élargi et des obligations juridiques.

1.3 FAIRE CONNAÎTRE LE BIFP ET LE RENDRE ACCESSIBLE

Comme par les années passées, l'agent de l'intégrité de la fonction publique et le personnel de son Bureau ont participé à divers événements pour promouvoir le travail du BIFP et éclairer diverses collectivités de fonctionnaires, d'agents de négociation et des administrateurs d'organismes et de ministères. Une grande attention cette année ayant été accordée à l'élaboration et à l'adoption d'une loi, ces activités d'information par le BIFP ont été relativement moins étendues et fréquentes que par les années passées.

Les représentants du BIFP ont assisté à plusieurs événements à l'extérieur de la fonction publique pour présenter la *Politique sur la divulgation* et l'expérience du BIFP dans le cadre de ce régime. À titre d'exemples, mentionnons des échanges avec un représentant du Office of Special Council des États-Unis d'Amérique, une allocution à la conférence annuelle du *Council on Governmental Ethics Laws* (COGEL) tenue à Boston et la participation à des événements organisés par l'Association des praticiens en éthique du Canada. Le BIFP a eu le plaisir d'accueillir l'ombudsman de la Nouvelle-Écosse et des délégations de la République populaire de Chine et de la République de Corée.

1.4 L'APPROCHE DE LA GESTION DES CAS

Les demandes de renseignements et les divulgations reçues au cours de l'année passée ont été 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 par le BIFP 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 établit que les faits ne sont pas dignes de foi, s'ils ne sont pas suffisamment importants, si la divulgation est faite de mauvaise foi ou est frivole ou vexatoire.

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 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 relié à l'allégation d'actes fautifs et qu'il est en mesure de fixer la meilleure ligne de conduite.

En raison de la nature de la définition d'un acte fautif, et de la variété des sujets qui peuvent être soulevés dans le cadre de la fonction publique fédérale, le BIFP doit souvent effectuer une étude minutieuse du domaine dont il s'agit. Une analyse exhaustive est parfois requise afin de vérifier l'application du droit, ainsi que les directives, les politiques ou d'autres protocoles. Ceci peut nécessiter des avis juridiques ou des évaluations par divers experts, de même que la tenue de consultations afin de bien comprendre les modalités applicables et les exigences opérationnelles. 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.

Le BIFP organise des réunions régulièrement afin de discuter des cas à mesure qu'ils franchissent les étapes clés. Chaque enquêteur se voit attribuer un dossier qui est présenté après l'étape initiale de tri et d'examen et qui fait ensuite l'objet d'une discussion et d'une évaluation afin de définir les étapes suivantes. En vue de garantir une plus grande diversité de points de vue, ainsi qu'un examen rigoureux des cas étudiés, tous les membres du BIFP participent aux réunions et partagent leur expérience et leurs connaissances avec les autres intervenants.

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 elles sont invitées à présenter leur point de vue.

Lorsqu'une enquête formelle prend fin, un rapport préliminaire est présenté au ministère et à l'employé qui a fait l'allégation, à des fins de commentaires. Un rapport définitif est ensuite émis. Si l'activité en question constitue un acte fautif, le rapport renferme des recommandations sur la manière de traiter ou corriger le problème. Normalement, le BIFP s'intéresse aux suites données aux recommandations, jusqu'à ce que la question soit résolue.

Si un ministère ou un organisme ne donne pas suite de manière adéquate ou en temps opportun aux conclusions et recommandations du BIFP, l'agent de l'intégrité de la fonction publique peut soumettre un rapport au greffier du Conseil privé, 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.

L'approche de la gestion des cas du BIFP est particulièrement conçue pour satisfaire aux conditions requises en vertu de la *Politique sur la divulgation*, notamment :

- 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 faire des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur la manière de traiter les divulgations ou les mesure correctives à prendre; et
- dans certains cas spéciaux, ou lorsque 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.

1.5 STATISTIQUES

Outre les centaines d'appels reçus de personnes désireuses d'obtenir de l'information, des précisions et des conseils, le BIFP a consigné 39 contacts en 2005-2006. Dans 60 pour cent de ces cas, le BIFP n'a pas assuré de suivi, car les inquiétudes soulevées ne relevaient pas du mandat de la *Politique sur la divulgation*.

Le tableau suivant montre le nombre de dossiers revus et ayant fait l'objet d'une enquête par le BIFP – et leur traitement – au cours de la dernière année :

NOMBRE DE DOSSIERS EN TRAITEMENT À LA FIN DE 2004-2005 ⁽¹⁾	14
NOMBRE DE DOSSIERS OUVERTS EN 2005-2006 ⁽²⁾	15
NOMBRE DE DOSSIERS AYANT NÉCESSITÉ UN EXAMEN ET UNE ENQUÊTE EN 2005-2006	29
Dossiers clos à la suite du tri initial ou de l'examen préliminaire	9
• Dossiers clos à la suite d'un renvoi à un autre programme	0
• Dossiers clos : compétence inexistante ⁽³⁾	8
• Dossiers clos : allégations non fondées	1
Dossiers clos à la suite d'une recherche, d'un examen et d'une enquête	15
• Dossiers clos à la suite d'un renvoi à un autre programme	8
• Dossiers clos : compétence inexistante ⁽³⁾	0
• Dossiers clos: allégations non fondées	5
• Dossiers où les allégations ont été jugées bien fondées	2
ENQUÊTES TOUJOURS EN COURS EN DATE DU 31 MARS 2006	5

Au cours de la dernière année, le BIFP a complété huit rapports d'enquête. Dans chaque cas, le BIFP a acheminé ses conclusions et ses recommandations à l'organisation mise en cause.

Après la tenue d'enquêtes approfondies et des interactions avec les parties visées, le BIFP a conclu à des actes fautifs dans deux de ces cas. Même si aucun acte fautif n'a été établi dans les autres cas, le BIFP a tout de même présenté des suggestions et des recommandations pour améliorer, dans les ministères, les procédures, les communications et les interactions avec les fonctionnaires et avec la clientèle des divers programmes. Cette approche a bénéficié d'une entière collaboration de la part de tous les ministères visés.

Dans les deux cas où le BIFP a conclu à un acte fautif, on a adressé aux parties des recommandations pour remédier à la situation.

⁽¹⁾ Exercice financier 2004-2005, du 1^{er} avril 2004 au 31 mars 2005.

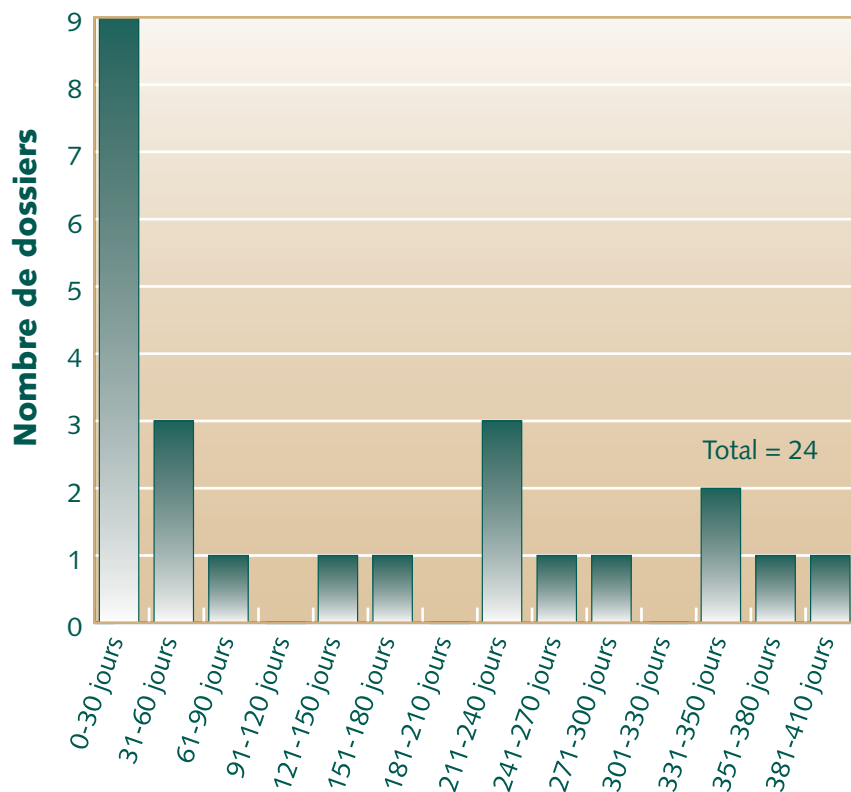
⁽²⁾ Exercice financier 2005-2006, du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006.

⁽³⁾ « *Compétence inexistante* » désigne des circonstances où il s'est avéré que le BIFP n'était pas habile à poursuivre l'enquête, notamment : la personne ou la divulgation ne remplissait 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.

DOSSIERS PAR CATÉGORIE D'ACTE FAUTIF

Violation d'une loi ou d'un règlement	9
Dérogation au <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i>	4
Usage abusif des fonds ou des biens publics	5
Cas flagrant de mauvaise gestion	6
Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement	0
Représailles exercées à la suite d'allégation d'acte fautif	3
Conflits d'intérêt	0
Harcèlement, abus d'autorité, conflits interpersonnels	2
Autres	0
TOTAL	29

TEMPS ÉCOULÉ POUR TRAITER LES DOSSIERS EN DATE DU 31 MARS 2006



¹ À compter du 1er janvier 2005, on a décidé de consigner séparément les divulgations internes et les plaintes de représailles et d'ouvrir des dossiers distincts.

1.6 FAITS SAILLANTS DES CAS (PAR CATÉGORIE D'ACTE FAUTIF)

Violation d'une loi ou d'un règlement (neuf cas)

En 2005-2006, le BIFP a examiné neuf cas d'allégations relatives à la violation d'une loi ou d'un règlement.

Des neuf cas, après examen et enquête pour déterminer s'il s'agissait bien d'une question relevant du mandat du BIFP, on n'a pas donné suite à trois cas lorsque l'on eût déterminé que la cause ne relevait pas du champ de compétence du BIFP.

Parmi les autres cas, quatre dossiers ont fait l'objet d'une enquête par le BIFP et un rapport a été adressé au ministère visé. De ces cas, trois allégations n'étaient pas fondées et un cas était fondé.

Le premier cas, consistant une revue par le BIFP d'une enquête interne conduite par le ministère portait sur des allégations selon lesquelles Agriculture et Agroalimentaire Canada: 1) avait enfreint les dispositions de la *Loi sur les inventions des fonctionnaires* en ne reconnaissant pas le titre de propriété intellectuelle d'un fonctionnaire; 2) n'avait pas accordé au fonctionnaire une compensation financière aux termes de la Loi pour l'exploitation de l'invention à l'aide d'une licence commerciale par le Ministère; 3) n'avait pas appliqué les dispositions contractuelles des accords de licence et n'avait pas perçu de redevances. L'agent supérieur du Ministère (pour les divulgations internes) a fait enquête sur la question et a préparé un rapport détaillé concluant que les allégations n'étaient pas fondées. Dans le rapport, on explique que le Ministère avait l'autorité et que sa décision était justifiée quant aux accords de licence. Au sujet de l'application de la *Loi sur les inventions des fonctionnaires*, même si l'invention avait été dûment attribuée à l'État, les divergences d'opinion étaient grandes entre l'employé et le Ministère sur la façon dont la propriété intellectuelle avait été exploitée. La Loi autorisant un fonctionnaire à s'adresser au ministre pour résoudre les questions portant sur l'invention et l'admissibilité à une indemnité, le BIFP a renvoyé l'employé divulgateur pour qu'il puisse bénéficier de ce recours. L'examen du dossier d'enquête de l'agent supérieur du Ministère par le BIFP et du rapport qui en découle n'a pas permis de conclure que les preuves permettaient de corroborer qu'il s'agissait d'un acte fautif.

Dans un cas semblable visant le ministère de la Défense nationale, un employé prétendait que le Ministère avait mal géré sa propriété intellectuelle en n'assurant pas une commercialisation adéquate de l'invention. À la lumière de l'examen du BIFP, on note que les allégations, quoique plausibles, étaient fondées sur les croyances du fonctionnaire et qu'elles n'étaient pas étayées par des faits tandis que le Ministère a fourni des explications et des preuves à l'appui pour ses décisions prises au sujet de la commercialisation de la propriété intellectuelle. Le BIFP a conclu que les allégations n'étaient pas fondées.

Le BIFP s'est également penché sur une allégation de violation de la *Loi de l'impôt sur le revenu* au ministère des Anciens combattants. L'allégation portait sur l'embauche de spécialistes par l'entremise de fournisseurs qui travaillaient à titre d'employés, d'où l'établissement d'un rapport employé-employeur. Le Ministère a admis que plusieurs fournisseurs avaient été embauchés pour exécuter des tâches semblables à celles effectuées par les employés et a expliqué qu'il essayait de composer avec la rareté des ressources et une augmentation de la charge de travail dans certains de ses bureaux. Le Ministère a déclaré au BIFP qu'il était bel et bien au courant des exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et qu'il surveillait la question très étroitement de sorte qu'aucun rapport employeur-employé ne serait établi avec ses fournisseurs.

Le BIFP a mené une enquête sur une allégation selon laquelle certains membres de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié n'avaient pas rédigé leurs propres décisions dans cinq cas et qu'il y avait plusieurs cas où des mesures de représailles contre l'employé avaient été

appliquées. Ce cas a tout d'abord fait l'objet d'une enquête au Ministère. L'enquête a conclu à un acte fautif dans un cas et le Ministère a donné suite pour remédier à la situation. Par ailleurs, l'enquête du BIFP a permis de relever un deuxième cas d'acte fautif. En ce qui concerne la plainte relative à des représailles, le BIFP a déterminé qu'il n'y avait pas eu de représailles contre l'employé pour avoir divulgué à l'interne un acte répréhensible. Une demande de contrôle judiciaire a été adressée à la Cour fédérale qui a accepté d'entendre l'affaire. La Cour a autorisé le BIFP à faire une présentation en tant qu'intervenant afin d'expliquer son mandat et son champ de compétence et la façon de monter son dossier. La Cour fédérale a entendu l'affaire en octobre 2006. La conclusion de ce contrôle judiciaire sera présentée dans le prochain rapport annuel.²

Dans son dernier rapport annuel, le BIFP a fait état que l'un de ses cas faisait l'objet d'une demande de contrôle judiciaire. La Cour a accueilli la demande de contrôle judiciaire et a renvoyé l'affaire au BIFP pour réexamen.³ Cette nouvelle enquête est en cours.

Au 31 mars 2006, deux cas n'étaient toujours pas réglés et faisaient l'objet d'une enquête. Ces cas seront traités dans le prochain rapport annuel.

Dérogation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique (quatre cas)

Des quatre cas devant le BIFP mettant en cause des allégations de dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, deux ont été renvoyés à d'autres instances, un cas s'est terminé après que le BIFP eût déterminé qu'il n'avait pas la compétence nécessaire et l'autre cas a fait l'objet d'une enquête.

Le BIFP s'est penché sur une allégation selon laquelle Citoyenneté et Immigration Canada avait indûment mis à pied un groupe d'employés nommés pour une période déterminée dans un bureau. Ces employés ont prétexté qu'il y avait eu un manque de transparence et d'équité dans ce cas et que la situation constituait une grave violation du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*.

Le BIFP a passé en revue la question et il a été informé par le Ministère qu'à cause de considérations budgétaires et des impératifs opérationnels, il avait décidé de stabiliser sa main-d'œuvre en nommant à des postes de durée indéterminée ses employés embauchés pour une durée déterminée les plus qualifiés. Le Ministère a décidé que les emplois de durée déterminée ne seraient pas renouvelés ni prolongés à la fin du terme stipulé. Toutefois, chaque employé nommé pour une période déterminée a eu l'occasion de participer à plusieurs processus de sélection pour combler des emplois de durée indéterminée avant la fin de leur terme. Le BIFP a vérifié ces faits et a déterminé que les employés ayant fait ces allégations ont reçu un traitement équitable et avaient bénéficié de tous les outils possibles et d'autres formes d'appui en vue de se préparer aux concours.

Le BIFP a conclu que les gestes posés par le Ministère ne constituaient pas une dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*.

Usage abusif de fonds ou de biens publics (cinq cas)

En 2005-2006, le BIFP a étudié cinq cas d'allégations d'usage abusif de fonds ou de biens publics. Trois cas ont été réglés rapidement lorsque l'on a déterminé que le BIFP n'avait pas le champ de compétence dans un cas et a renvoyé les employés à leur ministère dans les deux autres cas.

² Selwyn Pieters c. Canada, (procureur général), CFC, T-1278-05.

³ Chopra et al. c. Canada, (procureur général) 2005 C.F. 595.

Le quatrième cas à l'étude par le BIFP portait sur l'examen de nouveau d'une enquête ministérielle sur une divulgation interne d'actes fautifs. Dans ce cas, on a allégué qu'un employé du ministère des Ressources naturelles Canada faisait de la spéculation boursière au cours des heures de bureau et il pourrait avoir utilisé de l'information confidentielle du Ministère pour le faire. Le BIFP a passé en revue l'enquête du haut fonctionnaire du Ministère et de ses conclusions indiquant que les allégations étaient fondées et recommandant que des mesures disciplinaires soient prises. Le BIFP a conclu que l'enquête du Ministère a été dûment menée et que sa réponse et ses mesures étaient justes et raisonnables.

Au 31 mars 2006, un cas dans cette catégorie est toujours en cours et fait l'objet d'une enquête.

Cas flagrant de mauvaise gestion (six cas)

Des six cas dans cette catégorie, quatre ont été réglés rapidement et ont fait l'objet de renvoi à d'autres organisations dans deux cas et, dans les deux autres cas, les dossiers ont été fermés lorsque l'on a déterminé que le BIFP était dépourvu du champ de compétence nécessaire.

Des deux cas sous enquête par le BIFP, on a déterminé qu'un cas était non fondé et l'autre cas était fondé.

Le BIFP a mené une enquête sur une allégation concernant la fiabilité des systèmes informatiques et des systèmes de gestion de l'information de Santé Canada. On alléguait que la politique portant sur l'archivage des courriels n'était pas respectée et qu'aucune mesure corrective n'a été adoptée par le Ministère. L'employé prétextait que cette situation faisait en sorte que les systèmes informatiques du Ministère étaient surchargés inutilement. Il a ajouté que cet engorgement combiné à l'incompatibilité de certains progiciels représentaient non seulement une mauvaise gestion, mais qu'il s'agissait d'un risque inacceptable pour la santé et la sécurité du public, car le système risquait de tomber en panne advenant une urgence de grande envergure en matière de santé publique, lorsqu'il serait crucial de trouver de l'information et de communiquer des faits exacts dans des délais très serrés.

Le Ministère a été informé de la nature des allégations et a répondu aux demandes du BIFP au sujet de l'allégation. Le BIFP a également interrogé des représentants de l'Agence de santé publique du Canada compte tenu de son rôle comme premier utilisateur du réseau et en tant que concepteur d'un système national d'urgence en matière de santé. Après l'analyse et examen des plans d'urgence, le BIFP a conclu que les systèmes informatiques de Santé Canada sont mis à jour régulièrement conformément à des plans et normes établis et que ses mises à jour et simulations portent à croire que les systèmes informatiques sont en mesure de composer avec les exigences de communication dans une situation d'urgence. Les allégations étaient donc non fondées.

Dans un autre cas, on alléguait que le Service correctionnel du Canada avait nettement mal géré dès le début plusieurs plaintes officielles de harcèlement d'un fonctionnaire. Ce fonctionnaire a expliqué que la situation représentait un cas flagrant de mauvaise gestion en raison des nombreuses erreurs et des interventions inappropriées ainsi que l'incapacité manifeste du ministère à résoudre la situation, qui a persisté pendant quelques années.

Avant d'ouvrir ce dossier, le BIFP a examiné la question attentivement compte tenu que la *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail* offre un recours officiel pour les employés que n'examine pas normalement le BIFP. Néanmoins, le BIFP a décidé d'enquêter la question et de demander une résolution compte tenu de la gravité de l'allégation, de l'impasse entre les parties et du temps déjà consacré à la question.

Le BIFP n'a pas tardé à déterminer que l'allégation était fondée et le ministère a accepté de régler la question. L'enquêteur du BIFP a passé un temps considérable en tant que facilitateur pour prêter main-forte aux parties pour trouver une solution. En bout de ligne, on a informé le BIFP que des progrès suffisants avaient été accomplis grâce à ce rôle et que les parties elles-mêmes seraient en mesure d'en arriver à un terrain d'entente.

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

Aucun cas n'a été signalé dans cette catégorie.

Plaintes à la suite de mesures de représailles

Le BIFP continue de se tourner vers la *Politique sur la divulgation* pour évaluer ce qui constitue un acte de représailles. Le BIFP détermine premièrement si l'employé a divulgué à l'interne un acte fautif à un superviseur ou à un autre gestionnaire, au haut représentant du ministère ou à l'agent de l'intégrité de la fonction publique. Ensuite, le BIFP mène une enquête et évalue s'il existe un lien entre l'allégation de mesure de représailles et la divulgation initiale de l'acte fautif à l'interne.

Le BIFP a reçu une plainte de représailles au cours de la dernière année. Deux autres plaintes de l'année dernière n'étaient pas réglées. Le BIFP a réglé un cas et a renvoyé l'employé à son ministère, car il avait également porté plainte dans le cas de harcèlement sur la même question.

Deux cas sont toujours sous enquête.

Divulgations anonymes

Aucune nouvelle divulgation anonyme n'a été reçue par le BIFP au cours de la dernière année. Suite aux cas de l'année dernière, un cas a été réglé après une certaine recherche et des discussions avec le ministère. Dans ce cas, compte tenu que le ministère avait déjà entrepris avec diligence sa propre étude de la question, les renseignements fournis n'étaient pas suffisants pour justifier l'ouverture d'une autre enquête approfondie.

L'autre dossier de l'année dernière reste ouvert, car le BIFP surveille l'examen et l'enquête du ministère. Ce cas sera réglé et on en rendra compte dans le prochain rapport annuel.

RÉPARTITION RÉGIONALE DES CAS

Région	Total
Alberta	2
Colombie-Britannique	1
Manitoba	2
Nouveau-Brunswick	1
Région de la capitale nationale	7
Ontario	8
Québec	6
Inconnue	2
Total des cas	29

RÉPARTITION DES CAS SELON LES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Ministère	Total
Affaires indiennes et du Nord Canada	1
Agence spatiale canadienne	1
Agriculture et Agroalimentaire Canada	2
Anciens Combattants Canada	1
Citoyenneté et Immigration Canada	1
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	2
Défense nationale	3
Gendarmerie royale du Canada	1
Justice Canada	2
Passeport Canada	1
Pêches et Océans Canada	2
Ressources humaines et Développement social Canada	2
Ressources naturelles Canada	2
Santé Canada	2
Service correctionnel Canada	3
Transports Canada	2
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	1
Total des cas	29

PARTIE DEUX

DERNIÈRES RÉFLEXIONS DE L'AGENT DE
L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE



PARTIE DEUX

DERNIÈRES RÉFLEXIONS DE L'AGENT DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE



Dans la partie deux du présent rapport annuel, je vous présente quelques réflexions sur mes cinq années de service comme agent de l'intégrité de la fonction publique. Je partage également quelques idées sur la création imminente d'un poste d'agent indépendant qui fera rapport au Parlement, le Commissaire à l'intégrité du secteur public, et sur l'instauration d'un régime légiféré de divulgation d'actes fautifs. En dernier lieu, à l'approche de la fin de mon mandat qui a déjà été prolongé à deux reprises, il me semble opportun de remercier mes collègues au Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) d'avoir partagé les cinq meilleures années de ma vie professionnelle.

2.1 L'ÉVOLUTION ET LA MISE EN PLACE D'UNE LÉGISLATION ÉTABLISSANT LE RÔLE DU COMMISSAIRE À L'INTÉGRITÉ DU SECTEUR PUBLIC

Au cours de l'exercice visé, la principale responsabilité du BIFP était de faire enquête sur les allégations crédibles d'actes fautifs portées à son attention en toute bonne foi, et de les régler tout en protégeant les divulgateurs et les témoins contre les représailles. Ces activités sont décrites dans la première partie du rapport annuel.

Pendant la même période et dans les mois qui s'ensuivirent, le BIFP a consacré beaucoup de temps et d'efforts à l'évolution et à la réalisation d'une législation prévoyant la création d'un poste de Commissaire à l'intégrité du secteur public (CISP). Le nouveau Commissaire fera rapport au Parlement à titre d'agent indépendant, il sera investi de solides pouvoirs d'enquête, légalement habilité à protéger les divulgateurs ou témoins d'actes répréhensibles contre toute représaille, et il sera disponible pour la plupart des employés du secteur public.

Le personnel actuel du BIFP demeurera le noyau du nouvel organisme, mais le Commissaire et son commissariat remplaceront le Bureau de l'intégrité de la fonction publique. L'augmentation des pouvoirs, des protections et de l'autonomie dont sera investi le CISP lui permettront sans doute d'être plus efficace et plus crédible que le BIFP actuel fondé sur une politique.

La législation établissant le poste de CISP – la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPPFDAR) – a reçu la sanction royale en novembre 2005. Au moment de

faire état de cet événement dans mon rapport annuel 2004-2005, j'ai formulé des commentaires sur certaines des dispositions contenues dans cette loi. Bien qu'elle ait été adoptée avec le soutien de tous les partis composant les deux Chambres du Parlement, aucune date n'avait été établie pour l'application de la LPFDAR. Avant son entrée en vigueur, une élection a été déclenchée.

En avril 2006, le nouveau gouvernement a présenté le projet de loi C-2, la *Loi fédérale sur l'imputabilité* (LFI). Il a proposé d'apporter un nombre important de modifications à plusieurs lois fédérales, notamment la LPFDAR. À la suite de nombreuses audiences devant le Comité législatif de la Chambre des communes sur le projet de loi C-2, suivies d'un débat à la Chambre des communes, la LFI modifiée a été adoptée et renvoyée au Sénat avant le congé d'été 2006. Le projet de loi, dans sa version en français, porte désormais le titre de *Loi fédérale sur la responsabilité* (LFR). Au moment de la mise au point du présent rapport annuel (en septembre 2006), la LFR a fait l'objet d'audiences devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. À mon avis, la LFR modifiée et adoptée par la Chambre des communes irait, en grande partie, renforcer l'efficacité de la LPFDAR.

2.2 CONTRIBUTIONS DU BIFP À L'ÉTABLISSEMENT DU RÔLE DU COMMISSAIRE À L'INTÉGRITÉ DU SECTEUR PUBLIC ET DE SON COMMISSARIAT – PROPOSITIONS LÉGISLATIVES ET PLANIFICATION DE LA TRANSITION

Les activités additionnelles du BIFP au cours de l'exercice visé et dans les mois subséquents ont pris deux formes distinctes. La première étant l'élaboration d'analyses législatives et l'établissement de dispositions concernant les modifications à la LPFDAR proposées dans la LFR. Ces modifications et propositions ont été déposées devant le Comité législatif de la Chambre des communes étudiant le projet de loi C-2. La proposition rédigée en mai 2006 est disponible sur le site Web du BIFP à www.integritas.gc.ca.

Le point général des analyses et des propositions déposées devant le Comité législatif était explicite – la plupart des modifications proposées dans la LFR auraient pour effet d'améliorer la LPFDAR et l'efficacité du CISP. Leur adoption était en grande partie justifiée. Cependant, ma proposition englobait un certain nombre de modifications. Elle a été bien accueillie, mais certains des éléments y étant contenus ont donné lieu à des questions et des débats de la part des membres du comité. Toutefois, la plupart des modifications proposées n'ont pas été adoptées par le comité législatif ou par la suite par la Chambre des communes. Je fais référence à bon nombre d'entre elles dans la section 2.4 ci-dessous.

En septembre 2006, alors que le présent rapport annuel était sur le point d'être terminé, j'ai été invité à témoigner devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le comité chargé d'étudier la LFR. Mon allocution devant le comité sénatorial est aussi disponible sur le site Web du BIFP.

La deuxième forme d'activité entreprise par le BIFP en regard de l'établissement du Commissariat à l'intégrité du secteur public était la planification de la transition. Cet important mandat découlait de la LPFDAR même, du fait que les membres du BIFP formeront le noyau du Commissariat. Ce genre de travail a aussi été reconnu par d'autres instances gouvernementales avec lesquelles nous collaborons à la planification de la transition. Bien qu'une partie de cette planification ait débuté au cours de l'exercice visé, elle a pris de l'essor et s'est considérablement intensifiée dans les derniers mois.

La raison de cette initiative repose sur l'attente assez réaliste à l'effet que la LFR modifiée soit adoptée par le Parlement à l'automne 2006. Elle recevrait alors la sanction royale, suivie de l'établissement d'une date d'entrée en vigueur. Nous espérons que ce sera à la fin de 2006 ou au début de 2007. Cette date une fois établie, les activités visant à mettre en place le Commissariat s'intensifieront en vue d'assurer une transition sans heurt et efficace des fonctions de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique à celles du Commissaire à l'intégrité du secteur public.

La planification de la transition a touché et continue à toucher tous les membres du BIFP à divers titres. Une réorganisation au sein du BIFP s'imposait afin de garantir que chaque secteur d'activités futures du Commissariat dispose d'une direction transitoire et d'une section axée sur la préparation de ces activités. La planification a exigé la prise en compte d'un certain nombre de nouvelles réalités, dont le fait que le personnel du Commissariat comptera plus d'employés que celui de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique, la raison étant que le mandat plus vaste du Commissaire couvre presque tout le secteur public fédéral.

Un autre ensemble de réalités comprend la mise en place de mécanismes, de pouvoirs, de protections et de responsabilités solides et complexes assignés par voie législative au CISP. Ces éléments comprendront, par exemple, de nouveaux pouvoirs d'enquête, de nouvelles et vastes méthodes de faire rapport au Parlement, la prestation de conseils juridiques aux dénonciateurs potentiels, une fonction de conciliation destinée aux plaintes de représailles, et une interaction avec le nouveau Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (dans les cas non réglés par le Commissaire, le tribunal prendra les décisions finales).

La planification de la transition a donc été axée sur l'accroissement des exigences associées au nouveau régime légiféré, notamment la définition et la rédaction des descriptions d'emploi, la définition de l'organisation et de la structure hiérarchique du Commissariat, l'établissement d'un système de gestion des cas et des procédures d'enquête plus raffinées, la mise en place d'une division de services juridiques, l'aménagement d'un espace de bureau approprié, la détermination des exigences budgétaires et la préparation des soumissions connexes pour fins d'approbation.

Tout à leur crédit, les membres du BIFP ont continué à assumer ces tâches exigeantes, sans pour autant restreindre ou compromettre leurs principales responsabilités de faire enquête et rapport sur les divulgations d'actes fautifs.

2.3 LES RAISONS À L'APPUI D'ATTENTES ÉLEVÉES FACE AU COMMISSAIRE À L'INTÉGRITÉ DU SECTEUR PUBLIC ET AU NOUVEAU RÉGIME LÉGIFÉRÉ DE DIVULGATION D'ACTES FAUTIFS

Il y a beaucoup de bonnes raisons susceptibles d'amener les fonctionnaires et les membres du secteur public à faire confiance au nouveau régime légiféré de divulgation et d'avoir des attentes élevées à l'égard du nouveau Commissaire.

Le Commissaire sera un agent indépendant qui fera rapport au Parlement, investi d'importants pouvoirs d'enquête comme la capacité d'exiger des ministères et des particuliers de produire les éléments de preuve et les témoignages requis. La loi stipule que les conclusions et recommandations du Commissaire soient mises à exécution par les organismes et ministères gouvernementaux compétents. Les conclusions et les recommandations, ainsi que toute prise de mesures qui en résultent, seront signalées au Parlement.

Les modifications à la LPFDAR comprennent d'importantes protections juridiques et sanctions pour représailles. Par exemple, les représailles exercées contre les divulgateurs d'actes fautifs et

les témoins impliqués dans l'enquête, constitueront une infraction criminelle. Une fois établi, le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, composé de juges de la Cour fédérale ou d'une cour supérieure d'une province, statuera sur les plaintes liées aux représailles que le Commissaire – à la suite d'une enquête et de tentatives infructueuses de conciliation entre les parties – a été incapable de régler.

Outre les fonctionnaires, le grand public aura aussi le droit de signaler des actes fautifs au Commissaire. De plus, presque tous les employés du secteur public fédéral – y compris les personnes œuvrant au sein d'organismes distincts et de sociétés de la Couronne – auront accès au Commissaire.

Ces aspects sont tous très positifs. Moi-même ainsi que beaucoup d'autres, avons depuis longtemps prôné la mise en place de la plupart de ces mesures, qui, jointes à d'autres aspects positifs, justifient la confiance et les attentes élevées.

L'expérience a démontré qu'une poursuite en justice au civil en vue d'obtenir des conclusions au sujet d'une allégation d'acte fautif au sein du secteur public, et d'établir les sanctions et les mesures de réparation qui s'imposent, peut s'avérer trop onéreuse pour le demandeur. Au lieu de procurer un droit formel au demandeur, une poursuite en justice est susceptible d'imposer un fardeau injustifié. À toute fin pratique, particulièrement en raison du litige en cause, le recours au civil pour juger un acte fautif commis au sein du secteur public semble représenter un fardeau trop lourd pour le fonctionnaire à titre d'individu et trop léger pour l'état.

Puisque l'acte répréhensible envisagé par les régimes de divulgation, et certainement par celui qui nous est proposé, concerne principalement des activités à l'encontre de l'intérêt public (plutôt que contre les intérêts privés), on aurait tort de s'attendre à ce que le divulgateur lui-même, plutôt que l'état, assume les coûts considérables et le temps qu'exige une poursuite devant les tribunaux pour régler ces questions. En outre, les tribunaux ne font pas enquête : ils sont limités par la preuve qui leur est présentée.

En effet, le nouveau régime de divulgation qui sera légiféré et son Commissaire assumeront cette tâche plutôt que le fonctionnaire dénonciateur. Même s'il en était ainsi avec l'Agent de l'intégrité de la fonction publique, ce l'est encore plus avec le CISP. À la différence des tribunaux, le Commissaire sera habilité à mener des enquêtes exhaustives et indépendantes, et à tirer des conclusions objectives. Dans l'analyse finale, en raison du fait que le CISP est un agent indépendant qui fait rapport au Parlement, la responsabilité ultime de régler les allégations d'actes fautifs crédibles faites de bonne foi, et les plaintes de représailles dans le secteur public reposera où il se doit – carrément sur les épaules du gouvernement, et en bout de ligne, sur celles du Parlement.

En ce qui concerne les fonctionnaires qui s'interrogent à savoir si le nouveau régime de divulgation d'actes fautifs sera efficace et protecteur, tout en réduisant le risque de représailles au minimum, je n'hésite pas à leur répondre dans l'affirmative.

J'invite donc ceux qui envisagent faire de bonne foi une allégation d'acte fautif à prendre en considération les nombreuses caractéristiques positives du nouveau processus. En premier lieu, le fonctionnaire décide s'il désire faire une divulgation à l'agent du ministère désigné à cette fin ou au Commissaire. S'il choisit ce dernier, le Commissaire déterminera si la divulgation répond aux critères établis pour l'ouverture d'une enquête. Si le Commissaire décide qu'il n'y aura pas d'enquête, le fonctionnaire recevra une explication écrite de la décision du Commissaire.

Avant même qu'une allégation d'acte fautif soit faite, le Commissaire peut mettre à la disposition du divulgateur ou du témoin, un conseiller juridique indépendant qui l'informerait davantage de la législation et de ses droits.

Sauf dans des circonstances exceptionnelles, par exemple, lorsque les règles de justice naturelle exigent que le présumé auteur du préjudice soit informé de l'identité du divulgateur pour qu'il soit en mesure de se défendre, le Commissaire protégera pleinement l'identité des fonctionnaires s'il y avait une demande d'accès à l'information.

Sauf en ce qui concerne les renseignements confidentiels du Conseil privé de la reine pour le Canada et les documents protégés par secret professionnel liant l'avocat et son client, le Commissaire aura le pouvoir d'obtenir l'information et les preuves nécessaires auprès des ministères et organismes.

Bien que le Commissaire soit investi de pouvoirs de recommandation, il doit en outre faire rapport au Parlement lorsqu'une divulgation d'acte fautif est bien fondée. Le rapport au Parlement comprendra la réponse de l'institution sur la manière dont elle prévoit traiter les conclusions et les recommandations du Commissaire. Cette dernière étape du processus démontre clairement l'importance que porte le Parlement à la question de l'acte fautif dans le secteur public et au besoin de s'y pencher de manière efficace.

Les fonctionnaires qui croient être victimes de représailles pour avoir fait des divulgations d'actes fautifs de bonne foi ont toutes les raisons d'avoir confiance dans le processus. Ils auront le droit de porter une plainte de représaille à l'attention du Commissaire, qui répondra par écrit dans les 15 jours, s'il convient ou non de faire enquête. Le Commissaire peut refuser de faire enquête uniquement pour les motifs suivants : il vaudrait mieux que la plainte soit traitée ailleurs, elle est hors du ressort du Commissaire, ou elle n'a pas été faite de bonne foi.

Si le Commissaire décide de traiter la plainte, toute mesure disciplinaire prise à l'endroit d'un fonctionnaire, supposément en représaille pour avoir divulgué un acte fautif, serait normalement suspendue pendant le processus. En outre, aucune mesure disciplinaire ne peut être prise pendant cette période.

Dès que le Commissaire décide de traiter une plainte, celle-ci est assignée à un enquêteur. Peu importe où il est rendu dans le processus, le Commissaire peut choisir de référer la plainte à un conciliateur. Le cas échéant, si une entente est conclue, le Commissaire déterminera si l'entente est équitable à la lumière des réparations accordées au plaignant, et des sanctions disciplinaires imposées à la personne qui a exercé les représailles. Si le Commissaire rejette l'entente, et qu'il est incapable de régler la plainte, il peut référer celle-ci au Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. Après l'audition, le Tribunal peut émettre une ordonnance définitive, y compris dédommagement pour souffrance morale. Il déterminera aussi si les sanctions disciplinaires sont appropriées.

2.4 RÉALITÉS ET DIFFICULTÉS NON RÉGLÉES

Un certain nombre de réalités moins reluisantes continueront de se manifester dans ce secteur d'activité. Quelques-unes découlent de la condition humaine, d'autres sont spécifiques aux éléments de preuve et exigences similaires que l'on retrouve dans toute enquête crédible, ou encore, résultent des restrictions stipulées dans la nouvelle législation et dans le nouveau régime de divulgation.

Il faudra toujours faire preuve de courage et d'engagement pour présenter de bonne foi des allégations crédibles qui concernent un collègue ou un supérieur. Et c'est particulièrement vrai lorsque l'acte fautif touche l'intérêt public plutôt que le divulgateur même. Si les divulgateurs potentiels ne peuvent prévoir un avantage personnel par voie de mesures correctives s'il y a preuve d'acte fautif, les risques réels ou perçus associés à la divulgation d'acte fautif sont plus susceptibles de les décourager.

Pour faire une allégation d'acte fautif commis contre l'intérêt public il faut être convaincu que les fonctionnaires sont honnêtes et que le secteur public est tout à fait transparent et responsable des activités qui lui incombent. Heureusement, beaucoup de fonctionnaires partagent cette conviction, de même que le courage de parler lorsque toute autre initiative échoue. Toutefois, nous ne devrions pas avoir d'attentes irréalistes quant à leur nombre. Il est probable, qu'au moyen d'une formation et d'exemples positifs sur les plans du leadership, de la responsabilité personnelle, de la motivation, du sens du devoir et de la loyauté, il soit possible d'augmenter ce nombre. Un régime protecteur et efficace de divulgation d'actes fautifs constitue nettement un élément essentiel et un point influent. Cependant, pour beaucoup de personnes, la réticence face au risque sera toujours la raison prédominante et décisive de demeurer silencieuses face aux actes fautifs.

Tout régime d'enquête crédible, surtout s'il est légiféré, est assujéti à des règles qui déterminent clairement les procédures, droits et obligations. Il comporte des exigences qui imposeront un degré de réalisme sur le plan des attentes. Il faut tenir compte des éléments de preuve. Il est parfois difficile pour les personnes qui font des allégations en toute bonne foi, de faire une distinction entre une allégation et une preuve concluante, entre une preuve réelle et le oui-dire, ou entre le soupçon et le fait accompli. Même si l'allégation du divulgateur semble exacte, sans preuve suffisante, ce serait une violation des droits de l'auteur présumé de l'acte fautif que d'établir que celui-ci a eu lieu. Dans certains cas, aucune preuve à l'appui ne sera découverte, ou, malgré la tenue d'une enquête exhaustive et indépendante, la preuve sera insuffisante pour en arriver à une conclusion d'acte fautif sans équivoque.

Une autre réalité peut s'appliquer à un régime légiféré. À différentes étapes du processus, une ou plusieurs parties auront le droit de contester une décision ou une procédure. Par exemple, le Commissaire pourra décider des cas qu'il veut traiter ou sur lesquels il veut faire enquête. Néanmoins, si un divulgateur est avisé du fait que son cas est refusé pour des motifs de crédibilité insuffisante, il peut décider de contester cette décision. À mesure que l'enquête progresse, beaucoup de points pourraient être contestés, notamment la manière dont la preuve documentaire a été évaluée et partagée, quels étaient les témoins qui ont été convoqués, ou pas, si l'enquête a été équitable pour les deux parties, et ainsi de suite. Quant aux conclusions, elles pourraient aussi faire l'objet d'une contestation.

Même si la méthode d'enquête plus souple du BIFP comportait certains avantages dans ce domaine, ses enquêtes pouvaient aussi être contestées. En fait, certaines l'ont été. À long terme, pour des raisons de fiabilité et d'équité, il est préférable de respecter rigoureusement la procédure établie, malgré la possibilité d'aller en appel et des délais qui en résultent. Cet aspect serait pris en compte dans le cadre de la nouvelle législation et du nouveau régime de divulgation.

Certains obstacles découlent de quelques restrictions qui restent dans la législation et dans le régime de divulgation prévu. À mon point de vue, bien qu'elles ne constituent pas des faiblesses importantes dans la législation ou dans le régime, elles contribuent, à certains égards, à les affaiblir. Si elles ne sont pas traitées et rectifiées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, je recommanderais fortement que ces questions soient réexaminées à l'intérieur du délai de cinq ans prévu pour la réévaluation et la révision possible de la LPFDAR.

L'une de ces restrictions concerne l'accès du grand public à une protection contre les représailles. La LFR contient une initiative importante et significative, du fait que les membres du public qui ne sont pas des fonctionnaires ont le droit de faire des divulgations au Commissaire au sujet d'actes fautifs commis par des fonctionnaires. J'ai longtemps prôné cette initiative. 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'un acte répréhensible. Toutefois, contrairement aux fonctionnaires, les membres du grand public n'auront pas accès aux mécanismes

de protection contre les représailles. Le Commissaire ne sera pas en mesure de faire enquête sur des plaintes alléguant des représailles pour avoir fait une divulgation d'actes fautifs. Le grand public n'aura pas non plus accès au tribunal.

Même si les représailles exercées contre des entrepreneurs du secteur privé et des récipiendaires de subventions seront dorénavant considérées comme des infractions criminelles avec sanctions, il est peu probable que les corps policiers, en raison des difficultés d'établissement de preuves et de leurs ressources limitées, seront intéressés à faire enquête et à poursuivre les contrevenants pour cette infraction. Par ailleurs, puisqu'il s'agit d'une infraction criminelle, la norme de preuve est très élevée et difficile à satisfaire. En fin de compte, même si les membres du secteur privé sont invités à faire des divulgations, on leur demande de prendre des risques réels ou perçus lorsqu'ils le font. De toute évidence, lorsqu'il s'agit de protection contre les représailles, ils sont traités injustement comparativement aux fonctionnaires.

Un autre obstacle découlant d'une restriction législative concerne la confidentialité et l'accès à l'information. Il n'est pas facile d'obtenir un juste équilibre entre l'assurance de la confidentialité et l'accès à l'information. Pour faire en sorte que le régime de divulgation soit crédible et qu'il conserve la confiance des fonctionnaires, il est essentiel que les identités des personnes qui font des divulgations et les témoins soient protégées contre toute représaille pendant et après l'enquête. Cette protection est assurée par la législation. Toutefois, à mon avis, la LFR modifiée va trop loin. Elle stipule maintenant que toute information obtenue au cours d'une enquête doit demeurer inaccessible aux demandes d'accès à l'information.

Une exemption aussi absolue constitue incontestablement une restriction induite sur le droit du public d'être informé de tout acte fautif commis au sein du secteur public et sur l'obligation d'être transparent. Une proposition mieux équilibrée, que j'ai présentée au Comité législatif de la Chambre des communes, est d'interdire la divulgation de l'information recueillie dans le cadre d'une enquête, uniquement lorsque celle-ci est en cours. Une fois l'enquête terminée, les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* devraient s'appliquer.

Une autre restriction stipulée dans la législation et dans le régime de divulgation interdit au Commissaire de poursuivre une enquête au sujet d'actes répréhensibles présumés commis par un fonctionnaire au-delà du secteur public. Dans certains cas, il se peut qu'un organisme ou un particulier à l'extérieur du secteur public fédéral puisse fournir des éléments de preuve crédible à une enquête concernant un acte fautif présumé commis par un fonctionnaire. Il se peut aussi qu'il en soit partiellement responsable. Le fait d'empêcher l'enquête du Commissaire de s'étendre au-delà du secteur public pourrait donner lieu à une enquête inconcluante. Les conclusions tirées au sujet de la responsabilité d'un fonctionnaire dans de telles circonstances pourraient s'avérer nettement exagérées puisque d'autres personnes à l'extérieur du secteur public peuvent partager une certaine ou majeure partie de la responsabilité. Seul un régime d'enquête permettant de suivre la preuve là où elle mène justifie une pleine confiance et des attentes élevées.

2.5 MERCI AUX MEMBRES DU PERSONNEL DU BIFP

Quelles que soient les bonnes choses qui ont été réalisées pendant l'exercice visé, et depuis l'établissement du Bureau de l'intégrité de la fonction publique, il y a cinq ans, elles sont toutes principalement attribuables aux compétences professionnelles, au dévouement et au travail d'équipe de chacun des membres du personnel.

Dans cette dernière partie du rapport annuel, je désire exprimer publiquement mes sincères remerciements et louanges à tous et chacun pour leur contributions individuelles et collectives, dans chaque domaine et à chaque étape de nos travaux d'enquête et de nos activités administratives, législatives et juridiques. Ces individus se sont constamment montrés compréhensifs, patients, justes et respectables dans leurs interactions avec toutes les parties impliquées, de même que créatifs et constructifs dans les solutions proposées. Des lettres de gratitude contenues dans mes dossiers témoignent clairement de leur travail exceptionnel.

J'ai bénéficié avec satisfaction de leur compréhension et de leur expertise. J'étais persuadé que mes décisions sur le règlement des cas étudiés par le BIFP et des questions connexes étaient toujours aussi éclairées que possible.

Lorsque j'ai été nommé à ce poste en 2001, certains m'ont suggéré d'embaucher à l'extérieur de la fonction publique. J'ai décidé de ne pas suivre ce conseil. C'est une décision que je n'ai jamais regrettée. Sauf en ce qui a trait à ma propre nomination qui relève du gouverneur en conseil, tous les membres du personnel qui exercent des fonctions au niveau de la direction, de l'administration, des enquêtes et des services juridiques au sein du BIFP sont des fonctionnaires. Sur les plans de la compétence, du travail ardu et du sens de responsabilité, ils s'apparentent ou surpassent facilement les personnes avec qui j'ai travaillé dans le secteur universitaire ou privé.

Choisir de se joindre au BIFP comme ils et elles l'ont fait, particulièrement dans les premières étapes alors que son évolution était indéfinie, exigeait un sens d'aventure et un engagement envers l'importance d'instaurer au sein de la fonction publique un régime de divulgation d'actes fautifs indépendant, fonctionnant en grande partie à l'extérieur de chaque ministère.

Mon approche depuis le début a toujours été qu'en dépit ou en raison des responsabilités astreignantes et stressantes qui incombent aux membres du BIFP, notre environnement de travail devrait être dans la mesure du possible un endroit où les gens se sentent bien et en confiance. À mon avis, ce fut véritablement le cas. Et à cet égard, chaque membre du personnel est méritoire, autant ceux et celles qui ont été à mes côtés depuis le début et que les autres qui ont joint nos rangs plus récemment. Mais ce genre d'environnement de travail ne se crée pas d'un seul coup de baguette magique – il exige la détermination et la collaboration de tous et chacun.

Lorsque la LPFDAR entrera en vigueur et que le Commissaire à l'intégrité du secteur public sera approuvé par le Parlement et en fonction, cette personne aura le privilège, pour constituer le noyau de son Commissariat, d'hériter de ces gens de grand calibre – qui sont mes collègues et mes amis. Ils me manqueront sûrement beaucoup.

ANNEXES



ANNEXE A

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



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

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

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;

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

5. d'ouvrir une enquête au besoin, d'examiner les résultats des enquêtes, de rédiger des rapports et de faire des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur la manière de traiter les divulgations ou les mesures correctrices à prendre;
6. dans certains cas spéciaux ou cas où les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, de présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique;
7. d'établir des procédures afin d'assurer que la protection de l'information ainsi divulguée et le traitement des dossiers soient conformes à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la *Loi sur l'accès à l'information*;
8. de protéger les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs contre des représailles en soumettant des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur les mesures correctrices à prendre;
9. de surveiller le genre et la disposition des affaires soumises à l'agent de l'intégrité de la fonction publique;
10. de dresser un rapport annuel destiné au Président du Conseil privé sur ses activités pour dépôt au Parlement.

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

ANNEXE B

DÉPENSES 2005-2006



DESCRIPTION

Personnel

Nombre d'employés	9
Coûts relatifs au personnel	(\$000)
Salaires	934
Avantages sociaux	187
Sous total	1 121

Autres dépenses de fonctionnement

Voyages	40
Communications	37
Impression	23
Formation	10
Services informatiques	46
Autres services professionnels / spécialisés	24
Fournitures / approvisionnements	43
Autres	22
Prélèvement pour les services administratifs fournis par les agences centrales	54
Sous total	299
Total	1 420

Source : SCT, Système de rapports financiers

* Conformément à la politique concernant la communication proactive des frais de voyage et d'accueil de cadres supérieurs désignés du gouvernement. Vous trouverez les renseignements concernant le BIFP sur notre site Web au www.psoio-bifp.gc.ca