



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

2003-2004



Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique

Rapport annuel sur la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* 2003-2004

Bureau des valeurs et de l'éthique
de la fonction publique
Février 2005

Offert également en médias substituts

Publié par l'Agence de gestion des ressources humaines
de la fonction publique du Canada

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
le président du Conseil du Trésor, 2005

N° de catalogue CP51-4/2004

ISBN 0-662-68804-X

Cette publication est disponible à l'adresse suivante :

<http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve>

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé
pour désigner tant les hommes que les femmes.

Table des matières

Résumé.....	1
Introduction.....	3
Contexte de la PDI	3
Aperçu de la PDI	4
Changements intervenus depuis l'adoption de la PDI	5
Méthodologie	6
Analyse des divulgations	6
Analyse de 90 divulgations d'actes fautifs possibles	10
Représailles	13
Analyse des activités de soutien liées à la PDI.....	14
Mécanismes de divulgation des ministères et organismes	14
Ressources disponibles pour l'application de la PDI.....	15
Activités de communication	16
Autres activités	17
Conclusions	18

Résumé

Le présent rapport fait état de l'utilisation de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* (PDI) dans les ministères et organismes fédéraux à la suite de sa deuxième année d'application (du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2004). Aux termes de la PDI, les administrateurs généraux de chacun des ministères et organismes fédéraux sont chargés de désigner des agents supérieurs devant prendre connaissance des divulgations d'actes fautifs et y donner suite. La politique permet aux fonctionnaires de fournir de l'information sur de possibles actes fautifs commis à un ministère ou organisme tout en assurant leur traitement équitable et en les protégeant contre des représailles. Les fonctionnaires peuvent aussi décider de divulguer l'information à l'agent de l'intégrité de la fonction publique (AIFP), qui est une tierce partie neutre non associée au processus du ministère ou de l'organisme. Le présent rapport concerne les activités des agents supérieurs et non celles de l'AIFP.

En 2003-2004, les 69 ministères et organismes visés par la PDI ont déclaré en tout 90 divulgations d'actes fautifs possibles, ce qui représente une augmentation de 32 p. 100 par rapport à la première année d'application de la politique. Cela peut être attribuable à une meilleure compréhension des nouveaux processus et mécanismes de divulgation et au fait qu'on se soit senti plus à l'aise de les utiliser au cours de la deuxième année d'application. Vingt-deux ministères et organismes au total étaient à l'origine de ces 90 divulgations d'actes fautifs possibles, les autres ministères et organismes n'ayant déclaré aucune divulgation.

Sur les 90 divulgations d'actes fautifs possibles faites par des employés en 2003-2004 :

- ▶ 18 se sont avérées ne pas être des actes fautifs;
- ▶ 72 ont été acceptées à des fins d'évaluation plus approfondie et/ou d'enquête après avoir fait l'objet d'un examen préliminaire par des agents supérieurs.

Un examen du genre d'actes fautifs présumés indique que, sur les 72 divulgations acceptées à des fins d'évaluation plus approfondie et/ou d'enquête après avoir fait l'objet d'un examen préliminaire par des agents supérieurs :

- ▶ les cas flagrants de mauvaise gestion et les violations d'une loi ou d'un règlement revenaient le plus souvent (17 cas ou 24 p. 100), cette tendance étant semblable à celle constatée dans le Rapport annuel de 2002;
- ▶ il s'agissait de l'usage abusif de fonds ou de biens publics dans 21 p. 100 des cas;
- ▶ il s'agissait d'une dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* dans 17 p. 100 des cas.

Sur les 72 divulgations d'actes fautifs possibles acceptées :

- ▶ 20 cas ont été réglés sans enquête (c.-à-d. à la suite de discussions, d'un renvoi ou d'un retrait);
- ▶ 29 cas ont été réglés à l'issue d'une enquête;
- ▶ 23 cas faisaient toujours l'objet d'une enquête à la fin de mars 2004.

En tout, 15 divulgations d'actes fautifs ont été jugées fondées à l'issue d'une enquête au cours de l'année visée, ce qui représente une hausse par rapport aux huit cas d'actes fautifs qui ont été déclarés en 2002. Sur ces 15 cas d'actes fautifs :

- ▶ 3 concernaient la violation d'une loi ou d'un règlement;
- ▶ 3 concernaient une dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*;
- ▶ 3 concernaient un usage abusif de fonds ou de biens publics;
- ▶ il y avait 3 cas flagrants de mauvaise gestion;
- ▶ aucun ne concernait une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement;
- ▶ 3 étaient d'une autre nature (deux concernaient la gestion des ressources humaines et un avait trait à une conduite inappropriée après les heures de travail).

Sur les 15 cas d'actes fautifs :

- ▶ 6 ont nécessité la prise de mesures disciplinaires;
- ▶ 9 ont fait l'objet d'un renvoi à d'autres organismes d'enquête pour que des mesures soient prises (par exemple, à des organismes chargés de l'application de la loi).

Pendant cette deuxième année d'application de la PDI, les ministères et organismes ont continué d'exercer un certain nombre d'activités, notamment de communication et de formation, pour que la politique et les processus de divulgation soient mieux compris. Vingt et un ministères et organismes ont offert à leurs employés des cours et des séances de sensibilisation portant sur l'éthique et la divulgation, tandis que sept ministères et organismes ont déclaré avoir présenté des exposés sur la PDI à des équipes de la haute direction. Certains ministères et organismes ont accru leurs activités de communication pour qu'elles comprennent la transmission d'information sur la nouvelle loi proposée, Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles.

Les conclusions du présent rapport indiquent qu'on a davantage fait la promotion de diverses initiatives, comme celles susmentionnées, visant à faciliter la divulgation interne dans les ministères et organismes où un plus grand nombre d'employés ont eu recours aux mécanismes de divulgation interne pour fournir de l'information sur des actes fautifs possibles.

Introduction

Le présent rapport vise à brosser un tableau des activités des ministères et organismes liées à la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* (PDI). Guidés par la PDI, les ministères et organismes de la fonction publique fédérale s'emploient à favoriser l'instauration d'une culture d'ouverture dans leurs organisations respectives grâce à la création de mécanismes internes sûrs pour la divulgation d'actes fautifs possibles. Le rapport présente l'évolution de la PDI pendant sa deuxième année d'application, soit du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2004. L'information utilisée pour cet exercice de reddition de comptes provient des rapports annuels présentés par chacun des 69 ministères et organismes visés par la PDI pour l'année financière 2003-2004.¹

Contexte de la PDI

Des changements intervenus dans le secteur public au cours des années 1990 ont mené à la création de nouvelles conditions au sein des organisations de la fonction publique, de nouvelles méthodes de travail et de nouveaux objectifs gouvernementaux. Dans son rapport publié en 1996 et intitulé *De solides assises* (connu aussi sous le nom de rapport Tait), le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique parlait des obstacles que présentaient pour les valeurs et l'éthique dans la fonction publique le manque de clarté concernant la responsabilisation, les changements au régime d'emploi, les problèmes de leadership et les nouveaux modes de gestion gouvernementale mettant l'accent sur des concepts et des valeurs comme le service de qualité, l'intérêt des clients, la délégation et la décentralisation, le partenariat, la souplesse et l'innovation. Cela a donné lieu à un milieu de travail où les fonctionnaires devaient de plus en plus relever de nouveaux défis d'ordre éthique pour assurer l'exécution des programmes et la prestation des services destinés aux Canadiens. Pendant cette période, il était devenu impératif de trouver des moyens de faire en sorte que les comportements et les décisions demeurent conformes à l'éthique dans la fonction publique et d'avoir recours à des méthodes plus rigoureuses pour assurer la compréhension et la préservation du système de valeurs fondamental de la fonction publique.

Le rapport Tait mettait l'accent sur la nécessité de doter la fonction publique d'un bon système de soutien qui permettrait aux employés de divulguer de l'information concernant des actes fautifs observés dans leur milieu de travail, système appelé à devenir un élément crucial d'un régime global d'éthique. Il recommandait d'établir dans la fonction publique un système

1. Huit des ministères et organismes visés par la PDI n'ont pas présenté de rapport annuel s'appliquant à l'année 2003-2004 au Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique (BVEFP) pour diverses raisons, mais ils ont indiqué qu'aucune divulgation officielle n'avait été faite. Les données et analyses ayant servi à la rédaction du présent rapport reposent donc sur les rapports annuels de 61 ministères et organismes.

permettant aux fonctionnaires d'exprimer leurs préoccupations à l'égard d'actes possiblement illégaux, contraires à l'éthique ou non conformes aux valeurs de la fonction publique et de faire en sorte qu'on donne suite à ces préoccupations de manière impartiale. Le rapport concluait que, en l'absence de mécanismes de recours, nombre de fonctionnaires estimerait que toutes ces belles paroles sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique « ne sont que du vent ». Dans son rapport de 2000 portant sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, le vérificateur général exprimait des préoccupations semblables. La PDI a été élaborée en 2001 en réponse à ces recommandations.

Aperçu de la PDI

La PDI a été annoncée par la présidente du Conseil du Trésor le 28 juin 2001 et elle est entrée en vigueur le 30 novembre 2001. Elle permet aux fonctionnaires de fournir de l'information sur de possibles actes fautifs commis à un ministère ou organisme, tout en assurant leur traitement équitable et en les protégeant contre des représailles. La politique définit les actes fautifs comme étant la violation d'une loi ou d'un règlement; l'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; ou une dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*.²

La PDI insiste sur le fait que les administrateurs généraux et les gestionnaires sont chargés de promouvoir l'instauration d'une culture encourageant la communication ouverte dans la fonction publique fédérale. Elle stipule en outre qu'il incombe aux administrateurs généraux de désigner des agents supérieurs pour prendre connaissance des divulgations d'actes fautifs et y donner suite. Les agents supérieurs participent également à des réunions interministérielles officielles présidées par le Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique (BVEFP) afin de parler de leurs activités, de leurs expériences et des défis qu'ils doivent relever. Outre la fonction d'agents supérieurs, la politique a créé le poste d'agent de l'intégrité de la fonction publique (AIFP). L'AIFP accepte et examine les divulgations faites par des employés qui d'une part, croient que ce qui les préoccupe ne peut pas être divulgué au sein de leur propre ministère ou organisme ou qui d'autre part, après avoir soulevé la question de bonne foi en se servant des mécanismes de leur ministère ou organisme, estiment qu'on n'a pas donné suite de façon appropriée à leur divulgation, et mène une enquête s'il y a lieu. Le présent rapport concerne les activités liées à la divulgation des agents supérieurs et non celles de l'AIFP. Ce dernier prépare un rapport annuel distinct sur ses activités, lequel est déposé au Parlement.

2. L'ajout de la dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* à la définition d'acte fautif est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2003.

Changements intervenus depuis l'adoption de la PDI

La PDI favorise la communication ouverte dans le but de régler les problèmes et les préoccupations par des échanges normaux, mais elle prévoit d'autres façons officielles de traiter les divulgations d'actes fautifs lorsque cela est nécessaire. Depuis l'adoption de la politique en 2001, on se rend de plus en plus compte que les employés veulent davantage être assurés qu'ils seront protégés contre des représailles.

Le Rapport annuel de 2002-2003 de l'AIFP a été déposé au Parlement par le président du Conseil privé le 15 septembre 2003. Il y était recommandé d'adopter une approche législative pour la divulgation d'actes fautifs et la tenue d'enquêtes à ce sujet et d'assurer une protection juridique aux personnes faisant des divulgations. Dans son Rapport de novembre 2003, la vérificatrice générale a également souligné la nécessité de mieux soutenir le mécanisme de divulgation existant et d'accroître la confiance des employés du secteur public dans ce mécanisme.

En réponse à ces préoccupations, le 29 septembre 2003, la présidente du Conseil du Trésor a créé un groupe de travail chargé d'examiner le processus de divulgation interne de la fonction publique fédérale et de proposer des changements possibles. Le groupe de travail, composé de cinq personnes ne travaillant pas au gouvernement, a présenté le 29 janvier 2004 un rapport dans lequel il recommandait qu'un nouveau régime de divulgation soit créé par voie législative, qu'il s'applique à toutes les institutions du gouvernement fédéral et que des mesures rigoureuses soient prévues pour protéger contre des représailles une personne qui divulguerait de l'information.

Le projet de loi C-11, appelé aussi Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles, a été déposé à la Chambre des communes. Il vise à établir une marche à suivre pour la divulgation d'actes fautifs dans le secteur public, notamment à faire en sorte que la loi protège les personnes qui divulguent de l'information concernant des actes fautifs.

En attendant que la Loi soit approuvée, on continue d'appliquer activement la politique. Comme le souligne le présent rapport, les ministères et organismes répondent actuellement aux allégations d'actes fautifs et appliquent la PDI de la manière prévue. Le rapport fait aussi état d'un certain nombre d'activités, entre autres de communication et de formation, pour aider les employés à mieux comprendre et à mieux appliquer la PDI.

Méthodologie

Les agents supérieurs prennent connaissance des divulgations faites par des employés préoccupés par de possibles actes fautifs commis dans leur milieu de travail, les consignent et les examinent. Ils mènent des enquêtes lorsque les divulgations sont acceptées, établissent des conclusions et présentent des rapports et des recommandations aux administrateurs généraux.

La PDI s'applique aux 69 ministères et organismes de la fonction publique fédérale énumérés dans la partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. L'information utilisée pour la rédaction du présent rapport provient des rapports annuels présentés au BVEFP par ces ministères et organismes pour l'année financière 2003-2004. Dans certains cas, des comparaisons ont été établies avec les constatations du Rapport annuel de 2002 sur la PDI.³

En tout, 90 divulgations d'actes fautifs possibles ont été faites dans 22 ministères et organismes pendant la période visée par le présent rapport. Les autres ministères et organismes n'ont déclaré aucune divulgation.

Analyse des divulgations

Au cours de l'année visée par le présent rapport (2003-2004), les agents supérieurs des ministères et organismes assujettis à la PDI ont pris connaissance de 90 divulgations d'actes fautifs possibles au total, ce qui représente une augmentation de 32 p. 100 par rapport aux 68 divulgations faites en 2002. Ces 90 divulgations d'actes fautifs possibles provenaient de 22 ministères et organismes, et six de ces 22 ministères et organismes comptaient jusqu'à 60 p. 100 (ou 54) des 90 cas. Le nombre de ministères et organismes auxquels des actes fautifs possibles ont été signalés a augmenté d'environ 57 p. 100, ce nombre étant de 14 ministères et organismes en 2002. La hausse à la fois du nombre de divulgations d'actes fautifs possibles et du nombre de ministères et organismes auxquels de tels actes fautifs ont été signalés peut être attribuable à une meilleure compréhension des nouveaux processus et mécanismes de divulgation et au fait qu'on se sentait plus à l'aise de les utiliser, étant donné qu'il s'agissait de la deuxième année d'application de la politique.

3. La comparaison des données de 2002 et de 2003 comportait des difficultés. Le Rapport annuel de 2002 concernait les activités visées par la politique qui s'étaient déroulées du 1^{er} décembre 2001 au 30 novembre 2002, ce qui permettait d'examiner l'application de la politique au cours des 12 mois ayant suivi son entrée en vigueur le 30 novembre 2001. Par conséquent, alors que le présent rapport concerne les activités s'étant déroulées du 1^{er} avril 2003 au 31 mars 2004, toutes les comparaisons avec 2002 tiennent compte des données s'appliquant à la période du 1^{er} décembre 2001 au 30 novembre 2002.

Les agents supérieurs ont traité en tout 353 demandes de renseignements et appels venant de fonctionnaires en 2003-2004. Cela représente une baisse de 77 p. 100 par rapport aux 1 537 demandes de renseignements et appels reçus en 2002. On pouvait s'attendre à une telle diminution compte tenu du fait que beaucoup des demandes de renseignements et appels reçus en 2002 visaient à obtenir de plus amples renseignements sur la nouvelle politique.

Sur les 90 divulgations d'actes fautifs possibles faites en 2003-2004, 18 ont été rejetées parce qu'on a déterminé qu'il ne s'agissait pas d'actes fautifs et 72 ont été acceptées à des fins d'évaluation plus approfondie ou d'enquête après avoir fait l'objet d'un examen au préalable par des agents supérieurs.

Les divulgations d'actes fautifs possibles rejetées ont doublé passant de neuf en 2002 à 18 en 2003-2004, tandis que les divulgations d'actes fautifs possibles acceptées ont augmenté de 22 p. 100 passant de 59 en 2002 à 72 en 2003-2004. Sur les 72 divulgations d'actes fautifs possibles acceptées :

- ▶ 20 ont été réglées sans enquête – ce qui représente une baisse par rapport aux 29 réglées de cette façon en 2002;
- ▶ 29 ont été réglées à l'issue d'une enquête – ce qui représente une hausse par rapport aux 15 réglées de cette façon en 2002;
- ▶ 23 faisaient encore l'objet d'une enquête à la fin de mars 2004.

Analyse de l'ensemble des résultats	Déc. 2001 – Nov. 2002	Avr. 2003 – Mars 2004
Ensemble des demandes de renseignements traitées par les agents supérieurs	1 537	353
Divulgations d'actes fautifs possibles	68	90
Divulgations rejetées (considérées comme ne concernant pas des actes fautifs à la suite d'un examen préliminaire)	9	18
• Divulgations acceptées :	59	72
• divulgations acceptées et réglées sans enquête	29	20
• divulgations acceptées et réglées à l'issue d'une enquête	15	29
• divulgations acceptées et pas encore réglées à la fin de l'année visée par le présent rapport	15	23

Voici une liste alphabétique des ministères et organismes auxquels des actes fautifs possibles ont été signalés en 2003-2004.

Ministères et organismes auxquels des actes fautifs possibles ont été signalés en 2003-2004

- | | |
|--|---|
| 1. Affaires étrangères et Commerce international | 12. Gendarmerie royale du Canada* |
| 2. Affaires indiennes et du Nord Canada | 13. Industrie Canada |
| 3. Agence canadienne de développement international | 14. Pêches et Océans Canada* |
| 4. Agence spatiale canadienne | 15. Ressources naturelles Canada* |
| 5. Agriculture et Agroalimentaire Canada* | 16. Santé Canada* |
| 6. Bureau de la sécurité des transports du Canada | 17. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada |
| 7. Conseil canadien des relations industrielles | 18. Service administratif des tribunaux judiciaires |
| 8. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes* | 19. Service correctionnel Canada |
| 9. Défense nationale* | 20. Statistique Canada |
| 10. Développement des ressources humaines Canada* | 21. Transports Canada* |
| 11. Environnement Canada* | 22. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada* |

* Des actes fautifs ont aussi été signalés à ce ministère ou cet organisme en 2002.

Une évaluation du genre d’actes fautifs dont faisaient état les divulgations acceptées indique que les cas flagrants de mauvaise gestion et les violations d’une loi ou d’un règlement reviennent le plus souvent (17 cas sur 72 ou 24 p. 100), cette tendance étant semblable à celle constatée dans le Rapport annuel de 2002, où ces deux types d’actes fautifs occupaient respectivement les premier et deuxième rangs parmi tous les actes fautifs signalés.⁴ Viennent ensuite l’usage abusif de fonds ou de biens publics (15 cas), une dérogation au *Code de valeurs et d’éthique de la fonction publique* (12) et une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l’environnement (2). L’autre catégorie comprend les divulgations d’actes fautifs concernant principalement la gestion des ressources humaines. Cette catégorie a été créée afin d’accorder aux agents supérieurs la latitude nécessaire pour se pencher sur des incidents qui ne peuvent pas vraiment être considérés comme des actes fautifs au sens de la PDI, mais qui sont néanmoins portés à leur attention par des employés préoccupés et qui peuvent nécessiter la prise de mesures. Cinq des neuf divulgations d’actes fautifs possibles figurant dans la catégorie « autres » concernaient la gestion des ressources humaines.⁵

4. Les données sur la ventilation des divulgations d’actes fautifs possibles acceptées en 2002 ne sont pas disponibles.

5. Il peut s’agir, par exemple, d’allégations de pratiques de dotation inappropriées/injustes et de la déclaration inexacte de congés de maladie.

Divulgations d'actes fautifs possibles acceptées : Ventilation par types d'actes fautifs	72	%
• Violation d'une loi ou d'un règlement	17	(24 %)
• Dérogation au <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i>	12	(17 %)
• Usage abusif de fonds ou de biens publics	15	(21 %)
• Cas flagrant de mauvaise gestion	17	(24 %)
• Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement	2	(3 %)
• Autres (cas concernant principalement la gestion des ressources humaines)	9	(13 %) ⁶

Sur les 20 divulgations réglées sans enquête :

- ▶ 7 ont été réglées grâce à des discussions entre les parties concernées;
- ▶ 12 ont été réglées par un renvoi;
- ▶ 1 a été retirée.

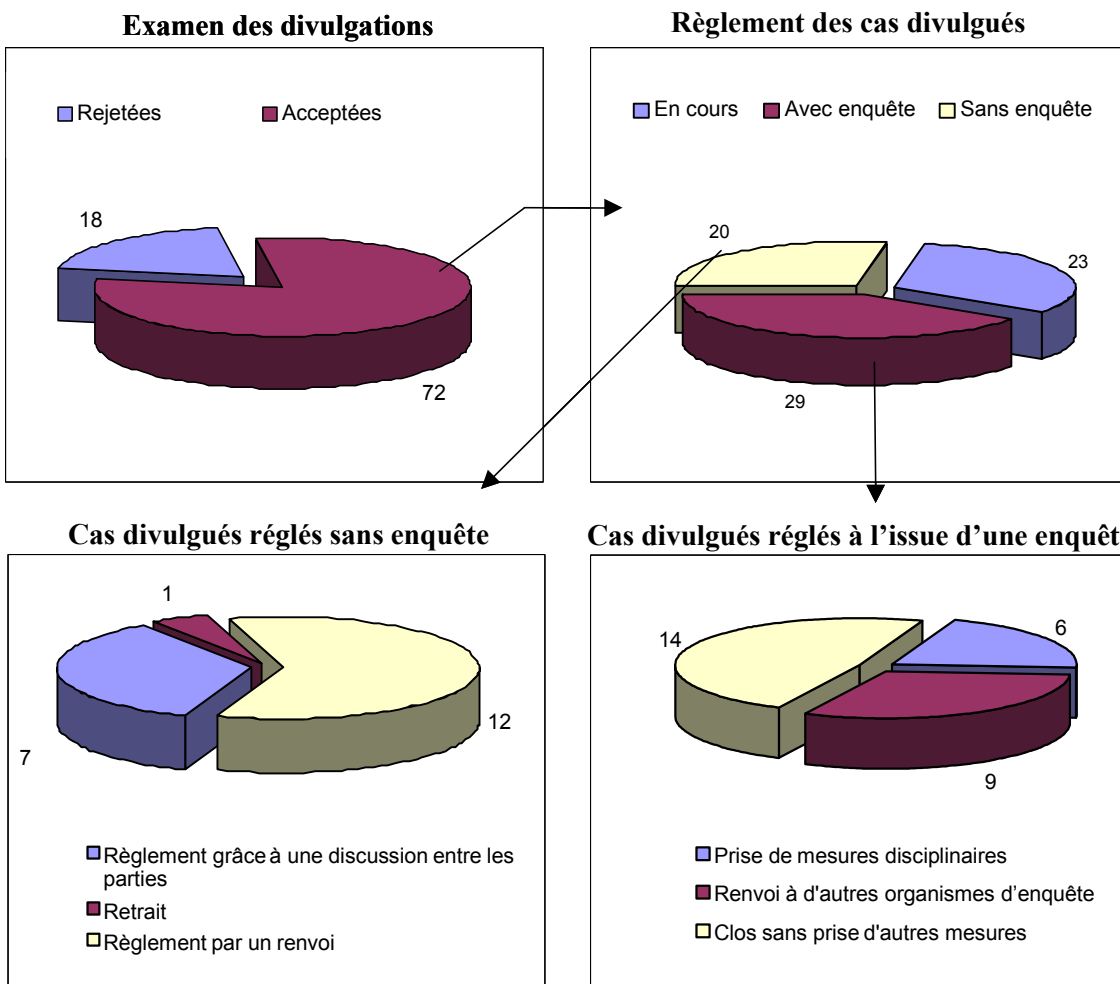
Sur les 29 divulgations d'actes fautifs ayant fait l'objet d'une enquête, 15 ont été jugées fondées (notamment 2 cas déclarés par le Conseil canadien des relations industrielles et jugés non fondés, mais pour lesquels des améliorations administratives ont été recommandées). Cela représente une hausse par rapport aux 8 cas d'actes fautifs en 2002. Sur les 15 cas d'actes fautifs, 6 ont nécessité la prise de mesures disciplinaires et 9 ont fait l'objet d'un renvoi à d'autres organismes d'enquête (par exemple, à des organismes chargés de l'application de la loi) pour que des mesures soient prises. Les 14 autres cas ayant fait l'objet d'une enquête ont été jugés non fondés et les dossiers ont été clos sans qu'aucune autre mesure ne soit prise.

6. On n'arrive pas à un total de 100 p.100 parce que chacun des chiffres a été arrondi.

Analyse de 90 divulgations d'actes fautifs possibles

À la suite d'un examen préliminaire, les agents supérieurs ont accepté 72 divulgations d'actes fautifs possibles à des fins d'évaluation plus approfondie et 18 se sont révélées ne pas être des actes fautifs.

Sur les divulgations d'actes fautifs possibles acceptées, 20 cas ont été réglés sans enquête, 29 ont été réglés à l'issue d'une enquête et 23 faisaient toujours l'objet d'une enquête à la fin de mars 2004.



Sur les 20 divulgations d'actes fautifs possibles réglées sans enquête, 12 cas ont été réglés par un renvoi, 7 ont été réglés par l'entremise d'une discussion entre les parties et une divulgation a été retirée.

Sur les 29 divulgations d'actes fautifs possibles réglées à l'issue d'une enquête, 14 cas ont été clos une fois qu'il a été déterminé qu'il ne s'agissait pas d'actes fautifs, 9 ont été renvoyés à d'autres organismes d'enquête (p. ex. la GRC) et on a jugé que 6 étaient fondés et nécessitaient la prise de mesures disciplinaires.

Divulgations d'actes fautifs jugées fondées à l'issue d'une enquête	Déc. 2001 – Nov. 2002	Avr. 2003 – Mars 2004
• Mesures disciplinaires requises	4	6
• Renvoi à d'autres organismes d'enquête pour la prise de mesures (p. ex. organismes d'application de la loi)	4	9
Total	8	15

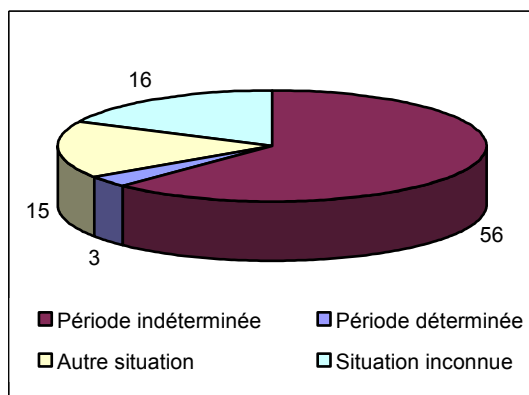
Sur les 15 divulgations d'actes fautifs jugées fondées à l'issue d'une enquête :

- ▶ 3 cas portaient sur la violation d'une loi ou d'un règlement;
- ▶ 3 portaient sur une dérogation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique;
- ▶ 3 portaient sur l'usage abusif de fonds ou de biens publics;
- ▶ 3 étaient des cas flagrants de mauvaise gestion;
- ▶ aucun ne concernait une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement;
- ▶ 3 étaient d'une autre nature (deux touchaient la gestion des ressources humaines et un avait trait à une conduite inappropriée après les heures normales de travail).

Divulgations d'actes fautifs jugées fondées à l'issue d'une enquête : Ventilation par types d'actes fautifs	Déc. 2001 – Nov. 2002	Avr. 2003 – Mars 2004
• Violation d'une loi ou d'un règlement	1	3
• Dérogation au <i>Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique</i>	-	3
• Usage abusif de fonds ou de biens publics	3	3
• Cas flagrant de mauvaise gestion	3	3
• Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement	1	0
• Autres (particulièrement en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines)	0	3
Total	8	15

La situation des employés ayant divulgué des actes fautifs possibles est ventilée comme suit : 62 p. 100 (ou 56 cas) étaient des employés nommés pour une période indéterminée; 3 p. 100 (ou 3 cas) étaient des employés nommés pour une période déterminée; 17 p. 100 (ou 15 cas) étaient qualifiés d'« autres », puisqu'il s'agissait de personnes dont les services étaient retenus en vertu d'un contrat et 18 p. 100 (ou 16 cas) des divulgations étaient de provenance indéterminée, ayant trait surtout à la divulgation anonyme d'actes fautifs possibles.

Divulgations par situation d'emploi



Le sexe des employés ayant divulgué des actes fautifs possibles est réparti comme suit : 46 p. 100 (ou 41 cas) étaient des employés de sexe masculin; 29 p. 100 (ou 26 cas) étaient de sexe féminin et 26 p. 100 (ou 23 cas) étaient de sexe indéterminé.

Voici une liste des ministères et organismes, par ordre alphabétique, dans lesquels au moins une divulgation a conduit à une enquête et à la prise subséquente de mesures correctives. Le nombre de divulgations est entre parenthèses.

1. Agence canadienne de développement international (1)
2. Agence spatiale canadienne (1)
3. Conseil canadien des relations industrielles (2)
4. Environnement Canada (1)
5. Gendarmerie royale du Canada (2)
6. Industrie Canada (1)
7. Service correctionnel du Canada (3)
8. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2)
9. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2)

Représailles

La politique contient des mesures de protection afin qu'aucun employé ne subisse 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. Les représailles peuvent inclure des mesures administratives et disciplinaires.

Les employés qui croient être l'objet de représailles directement liées à la divulgation d'actes fautifs conformément à la présente politique peuvent présenter une plainte à l'agent supérieur ou à l'agent de l'intégrité de la fonction publique (AIFP) dans les cas où la divulgation originale a été faite directement à ce dernier. L'agent supérieur ou l'AIFP se penchera sur la question en observant essentiellement le même processus que pour une divulgation.

Au cours de la période visée par le présent rapport, deux cas de représailles ont été portés à l'attention des agents supérieurs de deux ministères. On a enquêté sur les deux cas. Un de ceux-ci a été réglé par la médiation et les résultats ont été acceptés par les deux parties. Dans le second cas, l'employé a finalement accepté un nouveau poste dans lequel il se sentait plus à l'aise et a, par la suite, retiré son allégation de représailles. Deux cas de représailles ont également été mentionnés dans le rapport annuel de 2002 d'un ministère et ils ont été réglés en observant le même processus qu'une divulgation.

Analyse des activités de soutien liées à la PDI

Mécanismes de divulgation des ministères et organismes

En vertu de la PDI, les administrateurs généraux ont comme responsabilité d'établir des mécanismes internes permettant aux employés de divulguer, de bonne foi, de l'information concernant des actes fautifs commis dans leurs organisations. Ils ont aussi la responsabilité de veiller à ce que des mesures adéquates soient prises rapidement en réponse à ces divulgations et de s'assurer que les employés qui les font sont traités équitablement et sont protégés contre toute forme de représailles. La PDI stipule qu'aucun employé ne doit subir de représailles pour avoir fait une divulgation de bonne foi, ce qui peut inclure des mesures administratives et disciplinaires.

Au cours de la dernière année, les agents supérieurs se sont efforcés d'accroître la visibilité et l'accessibilité des services qu'ils offrent. Un certain nombre de mécanismes ont été mis en place afin de faciliter la divulgation interne d'actes fautifs. La disponibilité d'un numéro 1-800 exclusif à la PDI et d'une adresse de courrier électronique protégée assurant la confidentialité des divulgations demeure relativement la même que dans le rapport de 2002.

En 2003-2004 :

- ▶ Un numéro 1-800 était disponible dans 12 ministères et organismes (ou 20 p. 100 de tous les ministères et organismes) – il s'agit du même nombre qu'en 2002;
- ▶ Une adresse de courrier électronique protégée était accessible dans 14 ministères et organismes (ou 23 p. 100) – il s'agit d'une baisse par rapport à 15 ministères et organismes en 2002.

Sur les 22 ministères et organismes qui ont reçu des divulgations au cours de l'année visée par le rapport, 9 ministères et organismes (ou 41 p. 100) ont créé un numéro 1-800 et 12 (ou 55 p. 100) disposent d'une adresse de courrier électronique protégée.

Cependant, en 2002, ces outils n'étaient disponibles que dans respectivement trois (ou 8 p. 100) et deux (ou 5 p. 100) des autres ministères et organismes. Selon ces résultats préliminaires, il est possible que ces mécanismes, qui visent à faciliter la divulgation interne, aient contribué à encourager les employés à divulguer de l'information concernant des actes fautifs possibles dans leur milieu de travail. Si c'est le cas, le simple fait que la grande majorité des ministères et organismes assujettis à la PDI n'aient pas encore établi de tels mécanismes de soutien est préoccupant et il pourrait être nécessaire d'enquêter plus à fond et de surveiller davantage la question au cours de la prochaine année.

Le Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique (BVEFP) a mis sur pied un groupe de réseautage composé d'agents supérieurs qui se réunissent à tous les trimestres pour évaluer et partager les progrès accomplis relativement à tous les aspects de la PDI. Puisque les agents supérieurs agissent à l'intérieur de leur propre organisation et, par conséquent, qu'ils sont indépendants en soi, les réunions du groupe de réseautage ont facilité la communication entre eux. Les réunions permettent aux agents supérieurs de rester au fait des initiatives des autres ministères et de se perfectionner professionnellement en étudiant les faits généraux relatifs aux études de cas et en en discutant.

Ressources disponibles pour l'application de la PDI

Afin de continuer à offrir du soutien quant à l'application de la PDI dans les différents ministères et organismes, il était nécessaire d'affecter des ressources. Ceci comprenait tant des ressources financières que des ressources humaines pour coordonner toutes les activités connexes. En tout, à l'exception des trois ministères mentionnés dans le rapport de 2002 (Agriculture et Agroalimentaire Canada, Développement des ressources humaines Canada⁷ et Transports Canada⁸), qui ont des agents spécialisés à temps plein, les agents supérieurs assument d'autres fonctions et responsabilités au sein de leur ministère ou organisme respectif.

Les ressources financières affectées à la PDI varient d'un ministère ou organisme à l'autre, mais elles incluent généralement les salaires, les dépenses de voyage et les coûts relatifs aux enquêtes. Les agents supérieurs de 22 ministères et organismes au total sont appuyés dans l'exercice de leurs fonctions par un agent administratif ou un gestionnaire. Les agents supérieurs des autres ministères et organismes accomplissent cette tâche seuls, en plus d'assumer leurs autres responsabilités. Il semblerait que les ministères et organismes qui ont affecté davantage de ressources aux agents supérieurs reçoivent un plus grand nombre de divulgations.

Au cours de cette deuxième année d'application, 39 p. 100 des agents supérieurs ont été réaffectés à d'autres fonctions, ce qui constitue une augmentation par rapport à 2002, où ce nombre était de 25 p. 100. Ce haut taux de réaffectation est préoccupant et on devrait étudier la question plus à fond au cours de la prochaine année.

Douze ministères et organismes dont l'effectif comprend entre 5 et 270 équivalents temps plein ont remarqué que la petite taille de leur organisation limitait la quantité de ressources affectées à la PDI en particulier.

7. Le 12 décembre 2003, cette organisation a été divisée en deux organisations distinctes, Développement social Canada (DSC) et Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC). Les deux ministères ont le même agent supérieur.

8. L'agent supérieur de Transports Canada est également au service du Tribunal d'appel des transports du Canada.

À Patrimoine canadien, à l'Agence canadienne de développement international et à Santé Canada, c'est l'ombudsman de l'organisation qui assume la responsabilité de recevoir les divulgations. Il n'existe que huit ombudsmans : à Patrimoine canadien, à l'Agence canadienne de développement international, à Citoyenneté et Immigration, au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international,⁹ à Santé Canada, au ministère des Affaires indiennes et du Nord, à la Défense nationale et à la Commission de la fonction publique. Sept de ces huit ministères et organismes ont déclaré avoir reçu des divulgations d'actes fautifs possibles en 2002 et/ou en 2003-2004. Bien que la pratique consistant à assigner les fonctions d'agent supérieur du ministère ou organisme à l'ombudsman ne soit pas très répandue, il pourrait être intéressant d'étudier cette option plus attentivement.

Activités de communication

De nombreux ministères et organismes ont accordé une attention particulière à la diffusion d'information aux employés concernant le processus de divulgation des actes fautifs. Ils ont tous continué à utiliser les affiches promotionnelles diffusées par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et produites par le BVEFP. Selon les renseignements reçus sur les activités de communication, 18 ministères et organismes ont envoyé des courriels afin de tenir les employés au courant de la PDI et afin de leur expliquer la procédure à suivre pour faire une demande de renseignements ou une divulgation. Ceci constitue une augmentation, puisque 13 ministères et organismes l'avaient fait en 2002. Le message indiquait également le nom de l'agent supérieur responsable et expliquait comment communiquer avec lui. Huit ministères et organismes ont diffusé une trousse d'information sur le projet de loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs.¹⁰ Douze ministères et organismes ont envoyé un courriel d'information à tous leurs employés relativement au nouveau *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*,¹¹ en insistant sur le fait que toute dérogation à celui-ci constituait maintenant un acte fautif aux termes de la PDI. De plus, 20 ministères et organismes ont créé une section à cet effet sur leur site intranet. Les sites décrivent la procédure à suivre pour faire une divulgation et donnent des renseignements supplémentaires sur la politique.

Quatorze ministères et organismes ont préparé un dépliant adapté au milieu de travail (en hausse contre 12 ministères et organismes en 2002) et deux ministères et organismes ont mentionné

9. En décembre 2003, cette organisation a été divisée en deux organisations distinctes, Affaires étrangères Canada et Commerce international Canada. Le même agent supérieur assume les fonctions relatives à la PDI dans les deux ministères.

10. Le projet de loi C-25 (Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles) a été déposé au Parlement le 22 mars 2004, mais il est mort au Feuilleton le 23 mai 2004, quand les élections ont été déclenchées. La loi révisée a été déposée de nouveau en tant que projet de loi C-11, le 8 octobre 2004. Ce projet de loi comprend un certain nombre de modifications apportées en réponse aux préoccupations et aux suggestions reçues relativement au projet de loi original.

11. Le Code, une politique du Conseil du Trésor, est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2003.

qu'ils étaient en train d'en élaborer un. De nombreux outils promotionnels ont été élaborés par 14 ministères et organismes au cours de l'année visée par le rapport, tels des fiches d'information, des aide-mémoire sur les étapes menant à la divulgation, des cartes postales, des plaques, des bulletins d'information et des brochures.

Les agents supérieurs continuent également de rencontrer les fonctionnaires, tant dans la région de la capitale nationale que dans les bureaux régionaux, afin de les sensibiliser davantage aux mécanismes de divulgation et de discuter des pistes de solutions présentées dans le nouveau *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. En 2003-2004, vingt et un ministères et organismes ont offert des cours et des séances de sensibilisation en matière d'éthique et de divulgation à leurs employés, en plus d'en traiter dans les séances d'orientation à l'intention des nouveaux employés. Sept ministères et organismes ont déclaré avoir fait des présentations à la haute direction sur la PDI.

Malgré ces efforts, plusieurs agents supérieurs ont remarqué que les employés étaient peu sensibilisés aux objectifs de la politique, aux processus connexes et au mandat des agents supérieurs. Ils ont également noté que les employés hésitaient à avoir recours au mécanisme de peur de subir des représailles. On a aussi déterminé que la perception négative qu'ont les employés des agents supérieurs (ils semblent croire qu'ils manquent d'indépendance et d'objectivité) pouvait nuire à l'application de la politique.

Autres activités

Environ 36 p. 100 (ou 25) des ministères et organismes ont établi un groupe de soutien interne composé de personnes ayant des compétences particulières (p. ex. ombudsman, coordonnateur du harcèlement, avocat-conseil) afin d'aider les agents supérieurs dans l'exercice de leurs fonctions. Ce pourcentage était de beaucoup plus élevé dans les 22 ministères et organismes dans lesquels des divulgations ont été faites (77 p. 100) que dans les autres (21 p. 100).

Dans le rapport annuel de 2002, 18 ministères et organismes ont déclaré avoir dressé un plan d'action pour traiter les cas de divulgation qu'ils pouvaient prévoir. En 2003-2004, 11 ministères et organismes avaient déjà un plan d'action et cinq ont affirmé être en train d'en développer un.

Le groupe de réseautage des agents supérieurs mentionné précédemment a créé deux sous-comités afin de faire le suivi dans les deux secteurs prioritaires que sont la formation et la préparation d'un rapport pour le Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs.

Le sous-comité de la formation a concentré ses efforts sur la conception d'un atelier de deux jours sur la résolution de conflits et la divulgation d'actes fautifs, de concert avec le Centre fédéral de gestion de conflits en milieu de travail de Justice Canada. Plus de 20 agents supérieurs

ont participé aux ateliers de formation en 2003-2004. Les participants s'accordaient tous pour qualifier l'activité d'apprentissage d'exceptionnelle, parce qu'elle permettait d'essayer des techniques concrètes de résolution dans un environnement amical et favorable.

Le deuxième sous-comité a soumis un rapport au Groupe de travail sur la divulgation d'actes fautifs, le 18 décembre 2003. Les principales recommandations formulées par le sous-comité consistaient à : adopter un cadre législatif ou de politiques unique pour l'agent de l'intégrité de la fonction publique (AIFP) et les agents supérieurs; favoriser un processus de consultation entre l'AIFP et les agents supérieurs afin de garantir une approche collégiale et coordonnée de la divulgation d'actes fautifs; inclure les représailles résultant de divulgations faites de bonne foi dans la définition d'un acte fautif.

Conclusions

Les conclusions de ce rapport indiquent qu'en général, les ministères et organismes appliquent la politique tel que prévu et qu'ils ont mis en œuvre différents mécanismes pour informer et soutenir les employés qui divulguent des actes fautifs possibles.

Un nombre croissant de ministères et organismes ont reçu davantage de divulgations d'actes fautifs possibles et ont pris des mesures en conséquence, au cours de cette deuxième année d'application de la PDI. Néanmoins, le niveau d'engagement de certains ministères et organismes envers l'affectation de ressources aux agents supérieurs et à l'appui des initiatives semble être demeuré le même depuis la première année. Dans plusieurs cas, les petits ministères et organismes ont indiqué qu'ils ne disposaient pas d'assez de ressources pour en consacrer à la PDI en particulier.

Il est intéressant de noter qu'un nombre plus élevé de divulgations semble avoir été fait dans les ministères qui ont consacré davantage de ressources aux agents supérieurs, pris des initiatives pour informer les employés de leurs droits en vertu de la PDI et mis en place des mécanismes de soutien pour la divulgation comme des numéros 1-800 et des adresses de courrier électronique protégées. Il faudra examiner cette conclusion plus à fond afin de déterminer si un plus grand investissement de ressources, les activités de communication et les mécanismes de soutien ont une relation de cause à effet avec le nombre élevé de divulgations.

Il est clair que les ministères et organismes doivent continuer de sensibiliser les employés à la DPI et à son application et de promouvoir une plus grande compréhension de celles-ci ainsi que de mettre en place des mécanismes internes de soutien garantissant aux fonctionnaires et au grand public qu'il existe un système pour exposer et corriger les actes fautifs éventuels.

Selon les conclusions du *Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs* susmentionné, nombre des divulgations reçues par les agents supérieurs ont en fait trait à des problèmes personnels et des conflits de travail et elles ne peuvent donc pas vraiment être qualifiées d'actes fautifs graves ou flagrants à l'égard de l'intérêt public. Nombre des divulgations faites jusqu'à maintenant sont relativement mineures, ce qui, selon le rapport du Groupe de travail, « peut laisser croire que les fonctionnaires comprennent mal ce qu'est un "acte fautif" ou encore qu'ils sont réticents à employer les mécanismes de divulgation pour les actes fautifs graves où "l'intérêt public" est véritablement en péril. Il est également possible qu'en réalité, il ne se commette pas beaucoup d'actes fautifs graves. »

Dans leur rapport annuel de 2003-2004, plusieurs agents supérieurs ont exprimé leur préoccupation face au scepticisme des employés quant à l'efficacité de la politique et sa capacité de les protéger contre des répercussions négatives s'ils font des divulgations. On doit se pencher plus attentivement sur les facteurs influant sur la peur qu'ont les employés de subir des représailles. Quelques agents supérieurs ont remarqué que les employés ne comprennent pas bien les objectifs de la politique et les processus connexes. Le recours à la PDI pour divulguer des actes fautifs possibles dans le domaine des ressources humaines (RH) peut également indiquer la nécessité d'améliorer les mécanismes de soutien offerts aux employés qui soulèvent des préoccupations et des abus relativement aux politiques et aux pratiques en matière de RH.

S'il est adopté, le projet de loi C-11 (Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles) offrira aux employés qui font des divulgations de bonne foi une plus grande confidentialité et une plus grande protection juridique contre les représailles. Ce projet de loi vise également à accroître l'indépendance de la tierce partie neutre désignée pour l'enquête relative à la divulgation.

Dans ce contexte, il est essentiel de faire preuve de leadership pour que le processus continu adopté par les ministères et organismes afin de soutenir les divulgations d'actes fautifs et d'offrir une protection visible contre les représailles soit efficace. Le leadership des administrateurs généraux est particulièrement important dans ce contexte. Ils doivent prendre les devants en respectant et en prônant eux-mêmes les valeurs et l'éthique de la fonction publique et en s'assurant que leurs employés font de même. Le rôle prépondérant des administrateurs généraux quant à l'assurance du respect des valeurs et de l'éthique dans les ministères du gouvernement du Canada est souligné par le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* et la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* du Conseil du Trésor. Les administrateurs généraux ont la responsabilité exceptionnelle de donner l'exemple en véhiculant les meilleures valeurs de la fonction publique dans leur conduite et dans leur comportement et en veillant à ce que ces valeurs transparaissent dans tous les aspects du travail

accompli par leur ministère, et ce, en agissant conformément aux exigences et à la culture propres à leur organisation.

En ce qui a trait au soutien des employés faisant des divulgations d'actes fautifs reposant sur des informations appropriées, des progrès considérables ont été accomplis. Au cours de la prochaine année, il sera essentiel que les ministères et organismes s'efforcent de sensibiliser davantage les employés relativement à la divulgation d'actes fautifs et de communiquer tout élément nouveau quant au projet de loi proposé et ses répercussions. Il faudra faire davantage d'efforts et d'investissements pour continuer à améliorer la compréhension qu'ont les employés de ce qui constitue un acte fautif et il faudra suivre les étapes appropriées pour faire une divulgation, pour rendre les mécanismes de divulgation plus professionnels et pour continuer à promouvoir une culture axée sur la communication ouverte.