Bureau du vérificateur général du Canada
Office of the Auditor General of Canada

Rapport du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*

Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada

Rapports sur les cas nº 1 et nº 2

Avril 2014

BVG-OAG

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
Centre de distribution
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : 613-943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613-954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2014.

N° de catalogue FA3-91/2014F-PDF
ISBN 978-6-660-21819-9

Vérificateur général du Canada
Auditor General of Canada

Aux honorables présidents de la Chambre des communes et du Sénat,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint un rapport, lequel doit être déposé à la Chambre et au Sénat en conformité avec les dispositions du paragraphe 38(3.3) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Veuillez agréer, Messieurs les présidents, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le vérificateur général du Canada,

Michael Ferguson, CPA, CA
FCA (Nouveau-Brunswick)

Ottawa, le 11 avril 2014

240 rue Sparks Street, Ottawa, Ontario K1A 0G6

Table des matières

Rapport sur le cas n° 1 Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada 1

Rapport sur le cas n° 2 Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada 23

RAPPORT SUR LE CAS N° 1

Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada

Table des matières

Avant-propos 5

Survol 6

Constatations 9

Actes répréhensibles en vertu de l'alinéa 8*a*) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* — Contravention d'une loi fédérale 9

Actes répréhensibles en vertu de l'alinéa 8*c*) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* — Cas graves de mauvaise gestion 10

Actes répréhensibles en vertu de l'alinéa 8*e*) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* — Contravention grave d'un code de conduite 17

Conclusion 20

Commentaires du commissaire à l'intégrité du secteur public 21

Avant-propos

À propos du CISP

Le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (CISP) est un organisme indépendant créé en 2007 en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR) afin d'établir un mécanisme sûr et confidentiel permettant aux fonctionnaires ou aux citoyens de divulguer des actes répréhensibles commis au sein du secteur public fédéral.

Mandat du vérificateur général

Lorsqu'une divulgation d'actes répréhensibles allégués est associée au CISP, la LPFDAR donne au vérificateur général le mandat de faire enquête sur celle-ci.

Ces enquêtes ont pour objet de porter l'existence d'actes répréhensibles à l'attention des administrateurs généraux et de recommander des mesures correctives.

Portée et contexte du cas présent

Ce rapport présente les constatations de l'enquête ayant résulté de la divulgation d'un acte répréhensible au vérificateur général.

Nous tenons à souligner que la présente enquête ne concerne qu'un seul dossier parmi plusieurs centaines de dossiers qui relèvent du CISP. Ce rapport sur le cas ne se prononce pas sur la façon dont le CISP gère l'ensemble de ses dossiers, puisque ce n'était pas l'objet de notre enquête. Nos constatations portent uniquement sur les questions de procédures. Nous avons conclu que les décisions de fond prises par le commissaire étaient raisonnables.

En outre, l'actuel commissaire à l'intégrité du secteur public a hérité de ce dossier lorsqu'il a été nommé commissaire par intérim, en décembre 2010. Compte tenu des événements récents qui ont touché le CISP et l'énorme transition qui s'y opérait lorsque celui-ci traitait ce dossier, nous ne nous serions pas attendus à ce que la totalité des dossiers du CISP ait été gérée sans aucune erreur.

Survol

Divulgation au Bureau du vérificateur général

1. Le 11 janvier 2013, le plaignant a soumis une divulgation au vérificateur général concernant des actes répréhensibles allégués se rapportant au Commissariat à l'intégrité du secteur public (CISP). Le 1er février 2013, le vérificateur général a avisé le commissaire à l'intégrité du secteur public (le commissaire) qu'il commençait une enquête sur les allégations faites par le plaignant au sujet du CISP, y compris l'allégation que le commissaire avait commis un acte répréhensible en vertu de l'alinéa 8*a*) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR) en contrevenant à une loi fédérale.

2. Le 29 mai 2013, à la lumière des résultats de l'examen des documents du CISP et des preuves préliminaires recueillies par le Bureau du vérificateur général, le vérificateur général a informé le commissaire que l'enquête porterait également sur la question de savoir si le commissaire et d'autres fonctionnaires du CISP avaient commis un acte répréhensible en vertu des alinéas 8*c*) (cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public) et 8*e*) (contravention grave d'un code de conduite) de la LPFDAR.

Période visée

3. L'enquête du vérificateur général a porté sur la façon dont le CISP a géré le dossier du plaignant de janvier 2011 à avril 2013.

Divulgation initiale au CISP

4. En 2008, le plaignant a fait parvenir au CISP une divulgation d'actes répréhensibles allégués en vertu de la LPFDAR et croyait qu'une plainte en matière de représailles avait aussi été déposée auprès du CISP. Lorsqu'il a pris sa retraite de la fonction publique, il croyait, à tort, que son dossier au CISP devait être fermé.

Examen par Deloitte

5. À la lumière des questions soulevées par la vérificatrice générale en décembre 2010 dans son rapport au Parlement sur la commissaire à l'intégrité du secteur public, le nouveau commissaire par intérim à l'intégrité a retenu les services du cabinet Deloitte LLP pour examiner tous les dossiers opérationnels fermés du CISP. C'est lors de cet examen que Deloitte a signalé que le dossier du plaignant présentait une irrégularité. Selon Deloitte, il n'était pas clair que le plaignant avait voulu fermer son dossier avec le CISP en 2008.

Retards au CISP

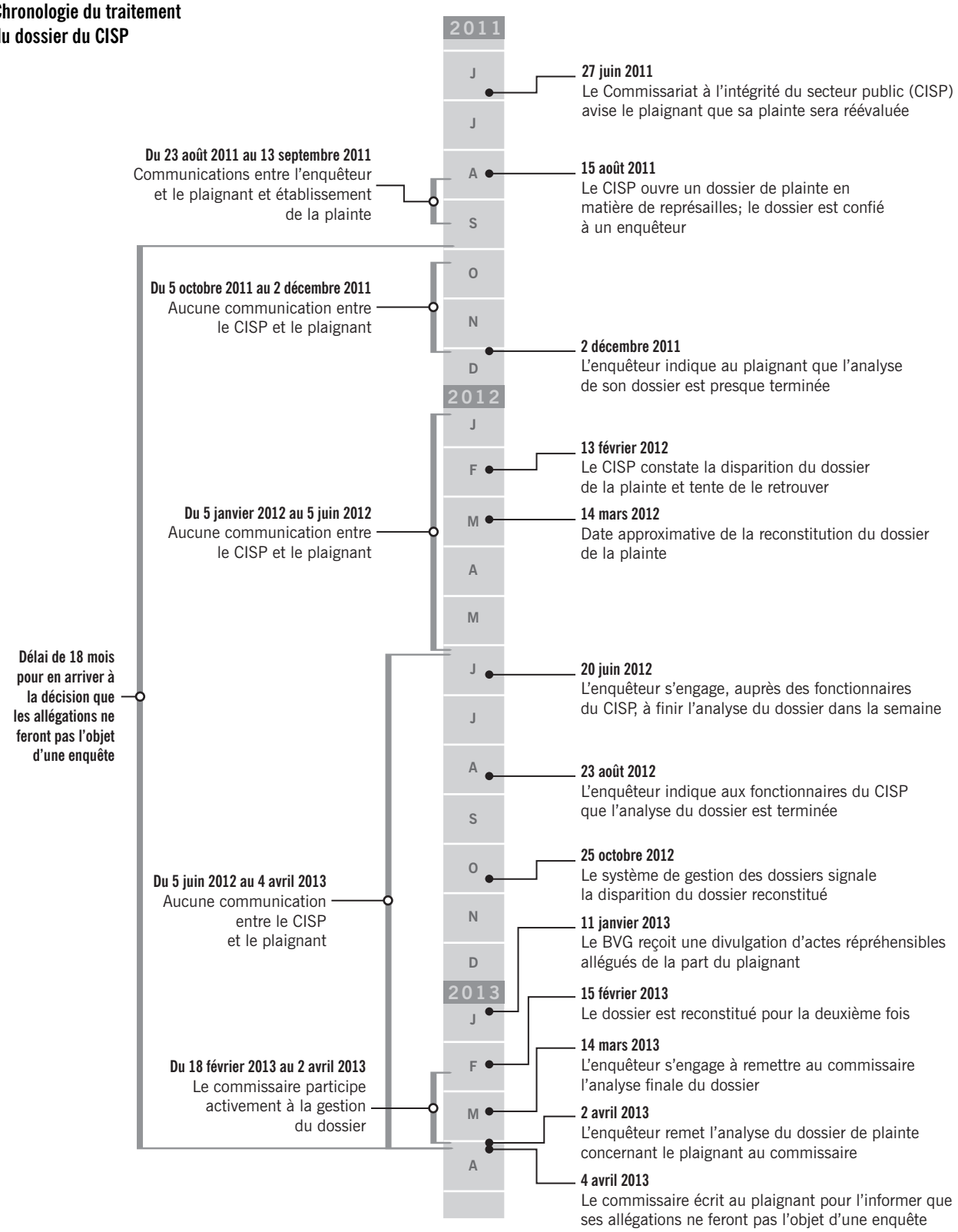
6. Le 15 août 2011, le commissaire a ouvert un dossier pour réévaluer s'il y avait lieu de commencer une enquête sur les allégations de représailles que le plaignant croyait avoir formulées en 2008.

7. En 2011, des fonctionnaires du CISP ont informé le plaignant que son dossier était prioritaire et l'ont amené à croire qu'une décision sur la tenue ou non d'une enquête serait prise sous peu.

8. Entre janvier et juin 2012, le plaignant a demandé au CISP des mises à jour sur son dossier. Le 5 juin 2012, le plaignant a échangé des courriels avec le commissaire. Il a alors été informé que le CISP ne considérait pas son dossier comme étant prioritaire, malgré ce qui lui avait été dit auparavant.

9. Il n'y a eu aucune autre communication entre le CISP et le plaignant jusqu'au 4 avril 2013, soit après le début de l'enquête du vérificateur général.

Chronologie du traitement du dossier du CISP



Constatations

Actes répréhensibles en vertu de l'alinéa 8*a*) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* — Contravention d'une loi fédérale

Le délai pour statuer sur la recevabilité de la plainte en matière de représailles a été déraisonnable

10. Le retard du commissaire à l'intégrité du secteur public (le commissaire) à traiter la plainte en matière de représailles contrevient au paragraphe 19.4(1) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR). Selon le paragraphe 19.4(1) de la LPFDAR, le commissaire dispose de 15 jours suivant le dépôt d'une plainte en matière de représailles pour décider si celle-ci est recevable. Si le commissaire décide qu'une plainte en matière de représailles est recevable, une enquête est commencée. Dans le cas contraire, le plaignant est informé par écrit que son dossier a été fermé.

11. Le 27 juin 2011, les fonctionnaires du Commissariat à l'intégrité du secteur public (CISP) ont avisé le plaignant que sa plainte en matière de représailles serait réévaluée compte tenu de l'irrégularité décelée par le cabinet Deloitte LLP. Le commissaire a ouvert un dossier relativement à cette plainte en matière de représailles le 15 août 2011.

12. Les éléments de preuve recueillis indiquent qu'au 13 septembre 2011, la plainte en matière de représailles avait été formulée et finalisée, et que le CISP en avait accusé réception. Cela signifie donc que le délai de 15 jours dont dispose le CISP, en vertu de la LPFDAR, pour décider de commencer ou non une enquête sur la plainte en matière de représailles expirait le, ou vers le 28 septembre 2011.

13. Le commissaire a décidé de ne pas faire enquête sur la plainte en matière de représailles et de fermer le dossier le 2 avril 2013, plus de 18 mois après l'expiration du délai prescrit au paragraphe 19.4(1) de la *Loi*. Le commissaire a reconnu qu'il y avait eu un retard, et a déclaré que le cas du plaignant n'était pas extrêmement complexe.

14. Ayant examiné les allégations et les conclusions tirées de l'évaluation du dossier par le CISP, nous estimons que la décision du commissaire de refuser de faire enquête sur la plainte en matière de représailles était raisonnable. Toutefois, le délai pour statuer sur la recevabilité de cette plainte ne l'était pas.

Le CISP n'a pas avisé le plaignant

15. Les fonctionnaires du CISP n'ont pas informé le plaignant de la décision du commissaire de ne pas appliquer le délai de 15 jours pour statuer sur sa plainte en matière de représailles.

16. Selon le commissaire, le délai de 15 jours établi par la LPFDAR ne constitue pas une norme de service créée par le Parlement, mais plutôt une période de suspension parallèle à l'existence d'autres voies de recours. Ainsi, le plaignant conserve la possibilité d'autres recours pendant que le CISP examine une plainte en matière de représailles.

17. Le commissaire a indiqué que, selon lui, le délai de 15 jours ne s'appliquait pas parce que le plaignant n'avait pas soumis une plainte officielle en se servant du formulaire normalement utilisé pour ce genre de plainte en matière de représailles. Le commissaire a reconnu, cependant, qu'il n'avait pas demandé au plaignant de soumettre un formulaire de plainte officiel en matière de représailles. Il a déclaré que dans ce cas, le CISP avait constitué le dossier de plainte en matière de représailles au titre d'une approche axée sur le plaignant mise en œuvre pour traiter les dossiers signalés lors de l'examen de Deloitte.

18. Les gestionnaires du CISP, notamment le commissaire, ont laissé croire au plaignant que sa plainte en matière de représailles était examinée par le CISP en vertu de la LPFDAR. Les déclarations faites au plaignant ont créé l'attente que ses allégations seraient traitées comme une plainte en matière de représailles en vertu de la LPFDAR, et que toutes les exigences de la *Loi* seraient respectées.

Actes répréhensibles en vertu de l'alinéa 8*c*) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* — Cas graves de mauvaise gestion

Définition

19. L'expression « cas graves de mauvaise gestion » n'est pas définie dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR). Dans ses récents rapports sur le cas présentés au Parlement, le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (CISP) a tenu compte des facteurs suivants lors d'enquêtes portant sur des allégations de « cas grave de mauvaise gestion » :

- des problèmes importants;
- des erreurs graves que reconnaîtrait incontestablement toute personne raisonnable;

- des actes dépassant le simple acte répréhensible ou la simple négligence;
- des actes ou des omissions de la direction qui créent un risque considérable de conséquences négatives sur la capacité de l'organisme, du bureau ou de la section de remplir son mandat;
- la nature intentionnelle de l'acte répréhensible;
- la nature systémique de l'acte répréhensible.

20. Dans l'ensemble, nous estimons que ces facteurs sont raisonnables pour déterminer l'existence d'un cas grave de mauvaise gestion. Il n'est pas nécessaire que tous ces facteurs soient réunis pour conclure à l'existence d'un cas grave de mauvaise gestion.

L'absence de surveillance exercée par les cadres supérieurs du CISP constitue un cas grave de mauvaise gestion

21. Nous avons constaté que les actes et les omissions des cadres supérieurs du CISP (le commissaire et le sous-commissaire) relativement à ce dossier constituaient un cas grave de mauvaise gestion.

22. Étant donné que le CISP a mis 18 mois pour analyser la plainte en matière de représailles et que ses cadres supérieurs ont omis, à maintes reprises pendant cette période, de s'assurer que du travail s'effectuait sur le dossier, nous avons conclu qu'il s'agit d'actes dépassant le simple acte répréhensible ou la simple négligence dans ce cas.

23. Même si les actes et les omissions des cadres supérieurs du CISP ne constituent pas l'unique raison du retard à analyser la plainte en matière de représailles, il demeure que l'absence de supervision de la part de la direction a permis au problème de persister. L'analyse du dossier n'a pas été complétée avant que le commissaire ne commence à gérer activement l'avancement du dossier, ce qui n'a pas eu lieu avant le mois de février 2013. À notre avis, l'inaction des cadres supérieurs du CISP avant cette période a empêché le commissaire de remplir son mandat dans les meilleurs délais dans ce cas.

24. Bien que les cadres supérieurs du CISP n'aient pas délibérément ignoré le dossier, la mauvaise gestion de ce dossier était systémique et a été aggravée par la confusion qui régnait parmi les gestionnaires relativement à leurs responsabilités.

Responsabilités des gestionnaires du CISP

Poste	Responsabilités
Commissaire	• statue en dernier ressort sur tous les dossiers* traités par le CISP • porte l'ultime responsabilité des actions et décisions prises par tous les employés du CISP
Sous-commissaire	• relève directement du commissaire • supervise le directeur des opérations du CISP • surveille les fonctions d'analyse de cas et d'enquête au sein du CISP
Directeur des opérations	• relève directement du sous-commissaire • supervise les enquêteurs du CISP • gère la fonction d'enquête du CISP
Enquêteur	• relève directement du directeur des opérations • traite les dossiers d'enquête qui lui sont confiés • analyse les plaintes qui lui sont confiées par le directeur des opérations ou les cadres supérieurs du CISP

* Les dossiers du CISP portent sur des plaintes en matière de représailles et des divulgations d'actes répréhensibles.

La responsabilité pour la gestion de ce dossier n'était pas claire

25. À la lumière de nos entretiens avec les gestionnaires du CISP, nous avons déterminé que tous n'avaient pas la même perception de leurs responsabilités à l'égard de la gestion de cette plainte en matière de représailles. Selon nous, le retard accusé dans le traitement de ce dossier aurait pu être en grande partie évité si tous les gestionnaires du CISP avaient bien compris leurs responsabilités et obligations, et s'en étaient acquittés.

26. Le commissaire a indiqué qu'il n'intervient habituellement pas directement dans la gestion des dossiers individuels, mais qu'il se fie aux gestionnaires du CISP pour l'informer de l'avancement de tous les dossiers. Le commissaire a aussi fait mention de réunions de gestion où il est question de discuter de chacun des dossiers du CISP. Ces réunions permettent au commissaire de s'informer de l'état de chacun des dossiers.

27. Le commissaire a aussi indiqué qu'il n'intervient pas directement auprès des enquêteurs qui ne relèvent pas de lui. Selon lui, il incombait donc au sous-commissaire et au directeur des opérations de gérer ce dossier.

28. Le directeur des opérations par intérim — un employé détaché au CISP en provenance de l'organisation fédérale visée par la plainte du divulgateur dans ce cas — avait indiqué de vive voix au commissaire que le dossier de plainte en matière de représailles représentait un conflit d'intérêts. Le directeur des opérations par intérim a déclaré que le sous-commissaire était responsable de gérer ce dossier.

29. Le sous-commissaire nous a dit qu'il était d'avis que ce dossier le plaçait en conflit d'intérêts du fait qu'il avait traité antérieurement des dossiers opérationnels fermés visés par l'examen de Deloitte en 2011, dont le dossier du plaignant. Il a ajouté que, de ce fait et selon lui, la responsabilité de gérer le dossier revenait donc au commissaire.

30. La confusion concernant les responsabilités respectives des cadres supérieurs du CISP à l'égard de ce dossier et le fait qu'ils n'en aient pas géré l'avancement ont contribué à de longues périodes d'inactivité dans le traitement du dossier. Même si le commissaire s'est informé de l'avancement du dossier à quelques reprises, il n'a pris aucune mesure avant le mois de février 2013 pour gérer les retards accusés.

31. Le commissaire a présenté certaines raisons pour expliquer pourquoi le dossier n'avait pas été confié à un autre membre du personnel du CISP. Il a indiqué que le CISP n'avait pas jugé que le dossier était urgent ou impérieux parce que le plaignant ne risquait pas de subir d'autres préjudices ou représailles et que d'autres dossiers étaient plus prioritaires. À notre avis, ce dossier constituait une affaire importante, car il s'agissait d'un ancien dossier dans lequel le cabinet Deloitte avait relevé une « irrégularité ».

32. De plus, les circonstances entourant l'ouverture de ce dossier en 2011 et les promesses faites par le commissaire et d'autres fonctionnaires du CISP au plaignant qui s'informait de l'avancement de son dossier viennent confirmer que le dossier aurait dû être traité en priorité par le CISP.

Attentes des plaignants en vertu de la LPFDAR

33. Les personnes qui déposent une plainte en matière de représailles au CISP s'attendent à ce que leur plainte soit traitée équitablement et soit dûment examinée. La LPFDAR reconnaît l'importance des plaintes en matière de représailles et accorde au commissaire un certain délai pour déterminer s'il commencera une enquête relativement à une telle plainte.

34. Dans le cas présent, l'inaction des gestionnaires et l'absence de suivi à l'égard de la plainte en matière de représailles ont retardé le traitement du dossier. Il s'agit d'erreurs graves que reconnaîtrait incontestablement toute personne raisonnable.

Les cadres supérieurs du CISP n'ont pas activement géré les conflits d'intérêts

35. Il est important de noter que nous n'avons relevé au CISP aucune procédure officielle pour obliger ses employés à signaler et à documenter les menaces réelles ou apparentes à leur capacité à s'acquitter de leurs fonctions en toute objectivité et impartialité. Pour le dossier à l'étude, nous n'avons pas vu de document décrivant la nature et l'étendue des conflits d'intérêts réels ou apparents du sous-commissaire ou du directeur des opérations par intérim.

36. Par ailleurs, nous n'avons pas vu d'élément de preuve de mesure d'atténuation faisant état des obligations redditionnelles des gestionnaires devant être mises en place pour garantir que le dossier de plainte en matière de représailles serait suivi par d'autres gestionnaires du CISP, étant donné que le sous-commissaire et le directeur des opérations par intérim considéraient qu'ils ne pouvaient participer directement à la gestion du dossier.

Recommandation

37. Le CISP devrait définir et mettre en œuvre un processus pour garantir que tous ses employés consignent en dossier les menaces réelles ou apparentes à leur indépendance ou à leur objectivité lors du traitement de dossiers opérationnels particuliers. Ce processus devrait aussi être assorti de mesures de sauvegarde pour gérer ces menaces, notamment la délégation des responsabilités de gestion des dossiers à d'autres gestionnaires du CISP le cas échéant.

La perte du dossier de plainte en matière de représailles constitue un cas grave de mauvaise gestion

38. Même si le CISP a des procédures d'archivage et de contrôle des dossiers opérationnels, le dossier de plainte en matière de représailles a été perdu en février 2012, puis reconstitué en mars 2012. L'enquêteur du CISP a indiqué que le dossier reconstitué avait été perdu en octobre 2012 et reconstitué une deuxième fois en février 2013. Le commissaire à l'intégrité du secteur public a confirmé que le dossier original de la plainte et le premier dossier reconstitué n'ont jamais été retrouvés.

39. La perte du dossier original de la plainte et du dossier reconstitué par la suite ne semble pas intentionnelle. Nous sommes cependant d'avis que cet acte répréhensible est d'autant plus grave du fait que les dossiers n'ont jamais été retrouvés. Nous avons déterminé que les

actes et les omissions de l'enquêteur du CISP et du sous-commissaire constituaient un cas grave de mauvaise gestion.

40. En février 2012, alors que l'enquêteur du CISP était en congé, les gestionnaires du CISP ont constaté que le dossier de la plainte était introuvable. Ils ont tenté de le retrouver sans succès.

41. L'enquêteur du CISP n'a pas non plus été en mesure de retrouver le dossier original, mais a déterminé que celui-ci pouvait être recréé à partir des documents qui avaient été échangés avec le plaignant en août et en septembre 2011. Le dossier de plainte en matière de représailles a ainsi pu être reconstitué par le CISP en mars 2012.

42. En octobre 2012, l'enquêteur du CISP a constaté que le dossier reconstitué avait disparu et en a informé le sous-commissaire, qui était alors son superviseur direct. L'enquêteur du CISP a déclaré que le dossier avait été pris d'un classeur verrouillé. Le sous-commissaire a indiqué quant à lui qu'il avait autorisé l'ouverture du classeur verrouillé de l'enquêteur pendant son absence, mais que le dossier de la plainte en matière de représailles reconstitué ne s'y trouvait pas.

43. Même si l'enquêteur du CISP et le sous-commissaire étaient tous deux au courant en octobre 2012 de la disparition du dossier reconstitué, le dossier n'a été reconstitué que le 15 février 2013, soit quatre mois après que l'enquêteur du CISP ait avisé le sous-commissaire de la disparition du dossier. Le sous-commissaire n'a pris aucune mesure pour gérer la récupération ou la reconstitution du dossier.

44. À notre avis, cette inaction a retardé l'analyse de la plainte en matière de représailles, car rien n'indique que l'enquêteur ait travaillé sur le dossier pendant cette période de quatre mois. Ce délai a grandement contribué à l'inhabilité du commissaire de statuer sur le dossier dans les meilleurs délais.

45. La perte du dossier original, puis du dossier reconstitué, dépasse le simple acte répréhensible ou la simple négligence. La protection de la confidentialité et de la sécurité des dossiers opérationnels est l'une des principales responsabilités confiées au CISP par la loi et une question d'importance, comme en témoignent les nombreuses attributions et exigences particulières qui sont énoncées dans la LPFDAR. La perte répétée du dossier de plainte de représailles et le fait que les deux dossiers n'ont jamais été retrouvés constituent une erreur grave que reconnaîtrait incontestablement toute personne raisonnable.

Le CISP n'a pas informé le plaignant

46. Le CISP n'a jamais indiqué au plaignant que son dossier avait été perdu à deux reprises, ni qu'il n'avait pas été retrouvé et que le dossier avait dû être reconstitué dans les deux cas.

47. Nous n'avons pas vu d'élément de preuve que le CISP a tenu compte d'un protocole en cas d'atteinte à la vie privée ou qu'il a respecté un tel protocole, ni qu'il a évalué s'il devait aviser le commissaire à la protection de la vie privée de la perte par inadvertance de renseignements personnels.

Les actes ou omissions de l'enquêteur constituent un cas grave de mauvaise gestion

48. Nous avons constaté que les actes et les omissions de l'enquêteur du CISP, lors du traitement du dossier de plainte en matière de représailles, constituent un cas grave de mauvaise gestion.

49. Le 15 août 2011, la plainte en matière de représailles a été confiée à l'enquêteur du CISP afin d'évaluer s'il y avait lieu de commencer une enquête. Le commissaire a déclaré qu'il incombait uniquement à l'enquêteur de réaliser les travaux de fond sur le dossier. En septembre 2011, l'enquêteur s'occupait activement du dossier et communiquait avec le plaignant.

50. En octobre et novembre 2011, le plaignant a tenté à quelques reprises de joindre l'enquêteur du CISP. L'enquêteur n'a pas répondu au plaignant entre le 5 octobre et le 2 décembre 2011.

51. Le 2 décembre 2011, l'enquêteur du CISP a fait savoir au plaignant que l'analyse de sa plainte en matière de représailles était presque terminée. Le plaignant a tenté par la suite, à quelques reprises, de communiquer avec l'enquêteur. Nous avons déterminé que l'enquêteur du CISP n'avait pas communiqué avec le plaignant après le 2 décembre 2011. L'enquêteur a aussi indiqué aux gestionnaires du CISP, en décembre 2011, que l'analyse du dossier était presque terminée, mais sans remettre son analyse aux gestionnaires du CISP pour examen.

52. Le commissaire a indiqué que le CISP avait confié un certain nombre des dossiers de l'enquêteur à d'autres employés, mais que ce dossier de plainte en matière de représailles n'avait pas été confié à un autre employé parce que l'enquêteur avait indiqué que l'analyse était presque terminée.

53. En juin et en août 2012, l'enquêteur a indiqué aux gestionnaires du CISP que l'analyse du dossier était terminée. L'enquêteur reconnaît avoir eu amplement l'occasion de soumettre son analyse.

L'enquêteur a avoué que l'analyse n'avait pas été soumise tel que promis en raison d'un conflit de priorités.

54. C'est le 2 avril 2013 que l'enquêteur du CISP a finalement terminé son analyse et l'a soumise au commissaire.

55. Étant donné que le CISP avait déterminé qu'il traiterait les allégations du plaignant comme une plainte en matière de représailles, le fait que l'enquêteur chargé du dossier a mis 18 mois pour terminer son analyse constitue un problème important et une erreur grave que reconnaîtrait incontestablement toute personne raisonnable. Les omissions de l'enquêteur ont grandement contribué à l'inhabilité du commissaire de statuer sur le dossier dans les meilleurs délais.

56. L'enquêteur du CISP a fait preuve d'insouciance dans la gestion du dossier. Entre août 2011 et avril 2013, il lui incombait de produire une analyse du dossier en priorité, mais ce travail n'a pas été fait dans les meilleurs délais.

57. Les retards dans le traitement du dossier ont été considérables, et l'enquêteur n'a pas réussi à respecter les engagements pris envers le plaignant ou les gestionnaires du CISP. La mauvaise gestion de ce dossier par l'enquêteur du CISP dépasse le simple acte répréhensible ou la simple négligence.

Actes répréhensibles en vertu de l'alinéa 8*e*) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* — Contravention grave d'un code de conduite

Définition

58. Dans les rapports sur le cas présentés récemment au Parlement par le Commissariat à l'intégrité du secteur public (CISP), les facteurs ci-après ont été pris en compte pour déterminer si un acte ou une omission constituait une contravention « grave » d'un code de conduite :

- la contravention constitue un écart important par rapport aux pratiques généralement acceptées au sein du secteur public fédéral;
- les conséquences actuelles ou potentielles de la contravention sur les employés ou les clients de l'organisation en cause, ou sur la confiance du public, sont importantes;

- l'auteur allégué des actes répréhensibles occupe au sein de l'organisme un poste d'un niveau hiérarchique élevé ou nécessitant un niveau de confiance élevé;
- il ne fait aucun doute qu'une personne raisonnable conclurait que des erreurs graves ont été commises;
- la contravention des codes de conduite applicables est systémique ou chronique;
- il y a eu des contraventions répétées aux codes de conduite applicables, ou des contraventions multiples ont eu lieu sur une longue période;
- la contravention des codes de conduite applicables est intentionnelle ou insouciante.

59. Dans l'ensemble, nous estimons que ces facteurs sont raisonnables pour déterminer s'il y a eu une contravention « grave » d'un code de conduite. Il n'est pas nécessaire que tous ces facteurs soient réunis pour conclure à l'existence d'une contravention grave d'un code de conduite.

Les actes de l'enquêteur du CISP constituaient une contravention grave d'un code de conduite

60. Nous avons constaté que les actes et les omissions de l'enquêteur du CISP constituaient une contravention grave des dispositions du *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* suivantes :

2. Respect des personnes

Les fonctionnaires respectent la dignité humaine et reconnaissent la valeur de chaque personne en adoptant les comportements suivants :

> *2.1 Ils traitent chaque personne avec respect et équité.*

3. Intégrité

Les fonctionnaires servent l'intérêt public :

> *3.1 Ils se conduisent toujours avec intégrité et d'une manière qui puisse résister à l'examen public le plus approfondi; cette obligation ne se limite pas à la simple observation de la loi.*

61. Nous avons déterminé que l'enquêteur du CISP n'avait pas traité le plaignant ni les gestionnaires du CISP avec respect et équité concernant la gestion du dossier de plainte en matière de représailles.

62. De plus, l'enquêteur du CISP ne s'est pas toujours conduit avec intégrité et d'une manière qui puisse résister à l'examen public le plus approfondi. Plus particulièrement, l'enquêteur a fait des affirmations

claires et sans équivoque ni ambiguïté au plaignant en août, en octobre et en décembre 2011, puis n'y a pas donné suite. En indiquant au plaignant que l'étude de son dossier était prioritaire, l'enquêteur a créé une attente chez le plaignant. Le plaignant s'attendait donc à ce que son dossier soit réglé dans les meilleurs délais.

63. Les actes et les omissions de l'enquêteur du CISP constituent un écart important par rapport aux pratiques généralement acceptées au sein du secteur public fédéral, et il ne fait aucun doute qu'une personne raisonnable conclurait que des erreurs graves ont été commises.

Le traitement du dossier par l'enquêteur du CISP a eu des conséquences importantes à la fois pour le CISP et le plaignant

64. L'enquêteur du CISP occupait un poste de confiance au sein du CISP et ses actions engageaient donc directement l'organisation. L'enquêteur avait comme responsabilité principale d'analyser le dossier de plainte en matière de représailles et de communiquer avec le plaignant.

65. L'enquêteur du CISP a indiqué de manière intentionnelle et insouciante que le dossier était prioritaire et n'a pas donné suite aux affirmations faites à maintes reprises, au plaignant et aux gestionnaires du CISP, que le dossier était géré de façon prioritaire. Les affirmations de l'enquêteur lors du traitement de ce dossier ont été répétitives et faites sur une longue période.

66. L'enquêteur du CISP n'a terminé l'analyse du dossier que le 2 avril 2013, soit plus de 16 mois après la dernière communication avec le plaignant, lorsque l'enquêteur lui avait indiqué que l'analyse de la plainte était presque terminée. L'enquêteur du CISP n'a plus communiqué avec le plaignant après le 2 décembre 2011 en raison de conflits de priorités.

67. Les affirmations formulées par l'enquêteur du CISP en 2011 concernant le traitement de ce dossier ont eu des conséquences importantes sur la réputation du CISP. Le commissaire nous a indiqué qu'il ne savait pas que l'enquêteur avait fait des affirmations au plaignant. Il ne l'a appris que lorsque le plaignant a communiqué directement avec lui. Les conséquences pour le CISP et le plaignant sont importantes, comme en témoigne le plaignant qui affirme avoir perdu confiance dans le processus du CISP.

Conclusion

68. Le commissaire à l'intégrité du secteur public a décidé de ne pas commencer une enquête à la suite de la plainte en matière de représailles déposée par le plaignant et de fermer le dossier le 2 avril 2013. Vu les retards internes, l'absence de supervision et les défaillances qui s'en sont suivies, le plaignant a dû attendre plus de 18 mois après l'expiration du délai prescrit au paragraphe 19.4(1) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR) pour prendre connaissance de la décision du commissaire. Les conséquences de ce retard pour le CISP et le plaignant sont importantes, comme en témoigne le plaignant qui affirme avoir perdu confiance dans le processus du CISP.

69. À la lumière des informations recueillies au cours de cette enquête, nous avons conclu que le commissaire avait commis des actes répréhensibles en vertu des alinéas 8*a*) et *c*) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* en :

- ne statuant pas sur la recevabilité de la plainte dans les 15 jours suivant son dépôt, comme le prescrit le paragraphe 19.4(1) de la *Loi*;
- ne s'assurant pas que les gestionnaires du CISP comprennent leurs responsabilités et obligations à l'égard du dossier du plaignant et s'en acquittent;
- ne disposant pas d'un processus pour gérer les conflits d'intérêts déclarés.

70. À la lumière des informations recueillies au cours de cette enquête, nous avons conclu que le sous-commissaire avait commis un acte répréhensible au sens de l'alinéa 8*c*) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, représentant :

- un cas grave de mauvaise gestion liée à la supervision du dossier de plainte en matière de représailles et de l'enquêteur chargé du dossier;
- l'absence de toute mesure pour récupérer ou reconstituer le dossier de représailles après avoir été informé de sa perte en octobre 2012.

71. À la lumière des informations recueillies au cours de cette enquête, nous avons conclu que l'enquêteur du CISP avait commis des actes répréhensibles, au sens des alinéas 8*c*) et *e*) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* en :

- mettant plus de 18 mois à terminer l'analyse du dossier de la plainte;
- ne communiquant plus avec le plaignant après le 2 décembre 2011;
- affirmant au plaignant que son dossier était traité de manière prioritaire et que son analyse était presque terminée, plus de 16 mois avant d'avoir réellement terminé l'analyse du dossier;
- affirmant aux gestionnaires du CISP que l'analyse du dossier était presque terminée en décembre 2011, et que l'analyse était terminée au printemps et à l'été 2012, alors que l'analyse n'a été terminée que le 2 avril 2013;
- commettant un cas grave de mauvaise gestion lors du rangement, de la manipulation et du traitement du dossier de plainte en matière de représailles.

72. Conformément à l'alinéa 22*h*) de la *Loi*, nous avons présenté une recommandation au commissaire au paragraphe 37 du présent rapport.

Commentaires du commissaire à l'intégrité du secteur public

Quoique nous acceptons la plupart des conclusions factuelles du rapport, notamment les dates, les affectations, les manquements et promesses rompues de l'enquêteur ainsi que le manque de procédures adéquates à l'époque, nous avons formulé certaines objections tout au long du processus qui n'ont pas été retenues et qui pourraient être utiles à la compréhension du lecteur de ce rapport sur le cas.

Par exemple, le Commissariat à l'intégrité du secteur public s'est objecté à la tentative de le rendre imputable rétroactivement du respect de l'exigence des 15 jours prévue au paragraphe 19.4(1) de la *Loi*. Cette disposition impose un délai applicable à l'analyse de la recevabilité des plaintes de représailles. Il faut comprendre que le présent rapport porte sur une situation où j'ai décidé de rouvrir un dossier de divulgation dûment fermé par ma prédécesseure pour aider un ancien fonctionnaire qui avait, peut-être à tort, cru que sa démission en 2008 entraînait l'abandon obligatoire de sa divulgation d'acte répréhensible. Je n'ai jamais appliqué les exigences procédurales de la *Loi* à ce dossier car aucune plainte de représailles en bonne et due forme n'avait été déposée.

Nous désirons également souligner le silence du vérificateur général dans son rapport sur les absences imprévisibles de l'enquêteur assigné au dossier, en dépit du fait que cette information ait été portée à l'attention du Bureau du vérificateur général (BVG). Le délai inhabituel dans la préparation de l'analyse est dû en bonne partie aux absences fréquentes et prolongées de l'enquêteur tout au long de la période en cause.

Quant aux conclusions relatives au dossier égaré, le seul parmi les centaines ouverts depuis la création du Commissariat, il n'y a aucune preuve d'une quelconque fuite de renseignements non autorisés à l'extérieur des bureaux du Commissariat, bureaux qui ne sont accessibles qu'aux employés.

Enfin, il est presque impossible que cet événement isolé ne se répète. Avant même le début de cette enquête, ayant également eu les mêmes préoccupations concernant la durée de traitement de certains dossiers, le Commissariat a complété un exercice de réingénierie des processus opérationnels afin d'accélérer l'analyse des cas sans pour autant compromettre la qualité et l'intégrité de l'exécution de nos fonctions prescrites par la *Loi*. De plus, nous avons établi des normes de services claires qui font l'objet d'un mécanisme de suivi serré de la part du premier directeur permanent des opérations, en poste depuis juillet 2013.

Quant à la façon de gérer les situations de conflits d'intérêts, le Commissariat a maintenant adopté une *Politique sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada,* élaborée en consultation avec les gestionnaires et employés du Commissariat et qui reflète la nature unique de son travail à titre d'agent indépendant du Parlement.

L'enquêteur qui fait l'objet de reproches de la part du vérificateur général a d'ailleurs quitté le Commissariat au cours de l'enquête du BVG.

RAPPORT SUR LE CAS N° 2

Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada

Table des matières

Avant-propos 27

Survol 28

Constatations 31

Actes répréhensibles en vertu de l'alinéa 8*a*) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* — Contravention d'une loi fédérale 31

Actes répréhensibles en vertu de l'alinéa 8*c*) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* — Cas graves de mauvaise gestion 34

Conclusion 38

Commentaires du commissaire à l'intégrité du secteur public 39

Avant-propos

À propos du Commissariat

Le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (CISP) est un organisme indépendant créé en 2007 en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR) afin d'établir un mécanisme sûr et confidentiel permettant aux fonctionnaires ou aux citoyens de divulguer des actes répréhensibles commis au sein du secteur public fédéral.

Mandat du vérificateur général

Lorsqu'une divulgation d'actes répréhensibles allégués est associée au CISP, la LPFDAR donne au vérificateur général le mandat de faire enquête sur celle-ci.

Ces enquêtes ont pour objet de porter l'existence d'actes répréhensibles à l'attention des administrateurs généraux et de recommander des mesures correctives.

Portée et contexte du cas présent

Ce rapport présente les constatations de l'enquête ayant résulté de la divulgation d'un acte répréhensible au vérificateur général.

Nous tenons à souligner que la présente enquête ne concerne qu'un seul dossier parmi plusieurs centaines de dossiers qui relèvent du CISP. Ce rapport sur le cas ne se prononce pas sur la façon dont CISP gère l'ensemble de ses dossiers, puisque ce n'était pas là l'objet de notre enquête. Nos constatations portent uniquement sur les questions de procédures. Nous avons conclu que les décisions de fond prises par le commissaire étaient raisonnables.

En outre, l'actuel commissaire à l'intégrité du secteur public a hérité de ce dossier lorsqu'il a été nommé commissaire par intérim, en décembre 2010. Compte tenu des événements récents qui ont touché le CISP et de l'énorme transition qui s'y opérait lorsque celui-ci traitait ce dossier, nous ne nous serions pas attendus à ce que la totalité des dossiers du CISP ait été gérée sans aucune erreur.

Survol

Divulgation au Bureau du vérificateur général

1. Le 2 avril 2013, le Bureau du vérificateur général a reçu, en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR), une divulgation d'actes répréhensibles allégués concernant le Commissariat à l'intégrité du secteur public (CISP). L'auteur de la divulgation au Bureau du vérificateur général (« l'auteur présumé d'actes répréhensibles ») avait fait l'objet d'une enquête par le CISP.

2. Le 8 mai 2013, le vérificateur général a avisé le commissaire à l'intégrité du secteur public (le commissaire) qu'il commençait une enquête sur les allégations qu'il avait reçues au sujet du CISP, y compris que des fonctionnaires du CISP avaient commis un acte répréhensible en vertu de l'alinéa 8*a*) de la LPFDAR (contravention d'une loi fédérale) et de l'alinéa 8*c*) de la LPFDAR (cas grave de mauvaise gestion dans le secteur public).

Période visée

3. L'enquête du vérificateur général a porté sur la façon dont le CISP a géré son dossier de décembre 2009 à janvier 2014.

Enquête du CISP

4. En décembre 2009, le CISP a reçu une divulgation d'actes répréhensibles allégués en vertu de la LPFDAR. En mai 2010, le CISP a commencé une enquête sur ces allégations.

5. L'auteur présumé d'actes répréhensibles a été informé de l'enquête du CISP le 15 juillet 2010 et a été interrogé par l'enquêteur du CISP le 20 août 2010.

6. Le 29 novembre 2010, l'auteur présumé d'actes répréhensibles a envoyé un courriel à l'enquêteur du CISP pour s'informer de l'avancement de l'enquête du CISP. Il n'a pas reçu de réponse.

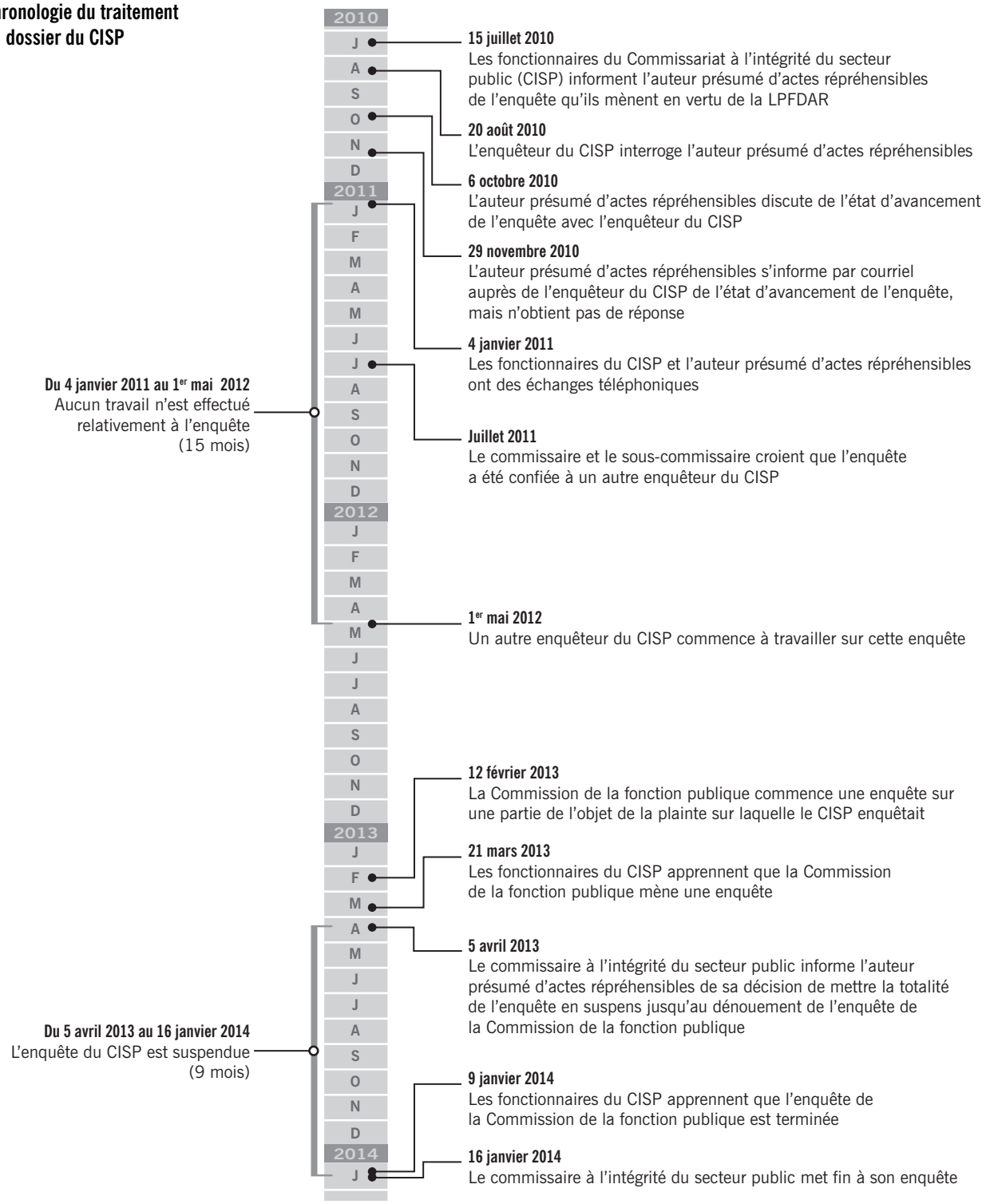
7. Le 4 janvier 2011, l'auteur présumé d'actes répréhensibles s'est entretenu avec des fonctionnaires du CISP. Il n'y a pas eu de communication entre le CISP et l'auteur présumé d'actes répréhensibles entre le 4 janvier 2011 et le 26 septembre 2012. Le 26 septembre 2012, un autre enquêteur du CISP a téléphoné à l'auteur présumé d'actes répréhensibles pour l'informer qu'un rapport pouvant contenir une constatation défavorable à son égard lui serait envoyé.

8. Entre octobre 2012 et mars 2013, l'auteur présumé d'actes répréhensibles et le CISP ont eu des entretiens fréquents au sujet de l'enquête et des constatations préliminaires du CISP.

9. Le 5 avril 2013, le CISP a informé l'auteur présumé d'actes répréhensibles de sa décision de suspendre son enquête parce que la Commission de la fonction publique avait commencé une enquête à ce sujet.

10. Le 16 janvier 2014, le Bureau du vérificateur général a été informé du fait que le CISP avait mis fin à son enquête.

Chronologie du traitement du dossier du CISP



Constatations

Actes répréhensibles en vertu de l'alinéa 8*a*) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* — Contravention d'une loi fédérale

Contravention du paragraphe 26(2) de la LPFDAR – Le CISP n'a pas mené son enquête, dans la mesure du possible, sans formalisme et avec célérité

11. L'enquête du Commissariat à l'intégrité du secteur public (CISP) sur la divulgation d'actes répréhensibles a duré 44 mois, avec des périodes d'inactivité cumulées excédant 24 mois. Dans l'ensemble, l'enquête du CISP n'a pas été menée, dans la mesure du possible, sans formalisme et avec célérité, contrevenant ainsi au paragraphe 26(2) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR).

12. Nous avons constaté que les fonctionnaires du CISP ont mené l'enquête, dans la mesure du possible, avec célérité entre décembre 2009 et le 13 janvier 2011. Pendant cette période, le CISP a analysé la divulgation d'actes répréhensibles allégués, l'ancienne commissaire à l'intégrité du secteur public a pris la décision de commencer une enquête, le CISP a confié le dossier à un enquêteur, des entrevues ont été menées et un rapport d'enquête préliminaire a été rédigé.

13. Le contrat de travail de l'enquêteur du CISP avec le CISP a pris fin le 31 décembre 2010. Quelques échanges entre les fonctionnaires du CISP et l'auteur présumé d'actes répréhensibles ont eu lieu au début du mois de janvier 2011. Les cadres supérieurs du CISP nous ont dit que la responsabilité du dossier avait été réattribuée en juillet 2011. Cependant, nous avons déterminé qu'aucun travail n'a été effectué sur cette enquête à ce moment.

14. Le 20 avril 2012, la responsabilité du dossier a été formellement réattribuée à un enquêteur du CISP dans le système de gestion électronique des cas du Commissariat. Cet enquêteur du CISP a commencé à travailler sur le dossier le 1er mai 2012.

15. Nous avons établi que le CISP n'a pas effectué de travaux d'enquête entre le 13 janvier 2011 et le 1er mai 2012 (soit plus de 15 mois). Étant donné le retard associé à cette période d'inactivité, l'enquête du CISP n'a pas été menée, dans la mesure du possible, avec célérité.

16. Nous avons constaté qu'entre le 1er mai 2012 et le 2 octobre 2012, l'enquêteur du CISP avait activement travaillé sur le dossier. L'enquêteur a rédigé une seconde ébauche du rapport d'enquête

préliminaire, laquelle a été approuvée par les cadres supérieurs du CISP.

17. Le 26 septembre 2012, l'enquêteur du CISP a communiqué avec l'auteur présumé d'actes répréhensibles pour l'informer de la venue prochaine d'un rapport d'enquête préliminaire qui pourrait contenir des constatations défavorables à son égard. Il s'agissait de la première fois que les fonctionnaires du CISP communiquaient avec l'auteur présumé d'actes répréhensibles depuis janvier 2011.

18. Nous avons constaté qu'entre le 2 octobre 2012 et le 5 avril 2013, les fonctionnaires du CISP avaient communiqué fréquemment avec l'auteur présumé d'actes répréhensibles et d'autres personnes concernées au sujet de la procédure d'enquête et des conclusions préliminaires. Pendant cette période, les fonctionnaires du CISP menaient l'enquête, dans la mesure du possible, avec célérité.

19. Le 21 mars 2013, le CISP a été informé du fait que la Commission de la fonction publique avait commencé une enquête sur une partie de l'objet de la plainte sur laquelle le CISP enquêtait. La Commission de la fonction publique ne pouvait faire enquête sur l'autre partie de l'objet de la plainte, car elle ne faisait pas partie de son champ de compétence.

20. Le 5 avril 2013, le commissaire à l'intégrité du secteur public a décidé de suspendre la totalité de l'enquête du CISP jusqu'à ce que la Commission de la fonction publique termine son enquête.

21. Le 9 janvier 2014, la Commission de la fonction publique a fourni son rapport d'enquête au CISP. Le 16 janvier 2014, le CISP a informé le Bureau du vérificateur général du fait que le commissaire à l'intégrité du secteur public avait décidé de mettre fin à son enquête.

22. La décision du commissaire à l'intégrité du secteur public de suspendre son enquête, y compris l'objet de la plainte ne faisant pas partie de l'enquête de la Commission de la fonction publique, a donné lieu à une période d'inactivité de plus de 9 mois (du 5 avril 2013 au 16 janvier 2014).

23. Le commissaire à l'intégrité du secteur public nous a indiqué que sa décision de suspendre son enquête était fondée sur l'intérêt public. Nous observons que la LPFDAR n'accorde pas expressément au commissaire à l'intégrité du secteur public le pouvoir de suspendre ses enquêtes lorsqu'une autre personne ou un autre organisme statue sur l'objet de la plainte. Toutefois, l'alinéa 22*f*) de la LPFDAR permet au commissaire d'établir des procédures pour traiter

les divulgations. Il est possible d'en déduire que le commissaire peut prendre des décisions procédurales relativement aux enquêtes. À notre avis, il y a dans la LPFDAR un manque de clarté quant au pouvoir du commissaire de suspendre une enquête en tout ou en partie pendant une durée indéterminée.

Contravention de l'alinéa 22*e*) et de l'article 44 de la LPFDAR – Le CISP a manqué à son devoir de protéger des renseignements confidentiels

24. Le 17 octobre 2012, l'enquêteur du CISP a envoyé à l'auteur présumé d'actes répréhensibles une copie caviardée du rapport d'enquête préliminaire du CISP et des documents à l'appui. Nous avons constaté qu'en n'ayant pas adéquatement caviardé certains renseignements qui auraient dû être protégés, l'enquêteur du CISP a contrevenu à l'alinéa 22*e*) et à l'article 44 de la LPFDAR.

25. Des renseignements comme le nom de la personne qui avait fait la divulgation d'actes répréhensibles (le « plaignant ») avaient été caviardés avec un marqueur dans les documents à l'appui du rapport d'enquête préliminaire. Cependant, le prénom et le sexe du plaignant pouvaient être vus à travers l'encre du marqueur, ce qui a permis à l'auteur présumé d'actes répréhensibles d'identifier la personne qui avait fait la divulgation d'actes répréhensibles allégués au CISP.

26. L'alinéa 22*e*) de la LPFDAR oblige le CISP à veiller, dans toute la mesure du possible et en conformité avec les règles de droit en vigueur, à ce que l'identité des personnes mises en cause par une divulgation soit protégée. Dès lors, le CISP avait le devoir de protéger l'identité de la personne qui avait divulgué des actes répréhensibles allégués.

27. L'article 44 de la LPFDAR comporte une exigence de confidentialité comparable. Il décrète que sauf si la communication est faite en exécution d'une obligation légale ou est autorisée par la LPFDAR, les fonctionnaires du CISP sont tenus au secret en ce qui concerne les renseignements dont ils prennent connaissance dans l'exercice des attributions que leur confère la LPFDAR.

28. Étant donné que l'enquêteur du CISP a décidé de caviarder certains renseignements au sujet du plaignant figurant dans les documents qu'il a fournis à l'auteur présumé d'actes répréhensibles, le fait que l'enquêteur n'a pas veillé à caviarder adéquatement les renseignements permettant ainsi d'identifier le plaignant constitue une contravention de l'alinéa 22*e*) et de l'article 44 de la LPFDAR.

29. De plus, le 10 décembre 2012, l'enquêteur a envoyé un courriel à son compte personnel, hors du milieu sécurisé du CISP. L'auteur présumé d'actes répréhensibles était nommé dans le courriel, lequel indiquait

également que cette personne était touchée par une enquête du CISP.

30. Le fait de ne pas avoir protégé le nom de l'auteur présumé d'actes répréhensibles et des renseignements relatifs à l'enquête constitue une contravention de l'alinéa 22*e*) de la LPFDAR.

Recommandation

31. Les cadres supérieurs du CISP devraient s'assurer que tous les employés consignent une confirmation indiquant qu'ils ont lu et compris les exigences de sécurité et de confidentialité s'appliquant à l'information recueillie pendant une enquête, et qu'ils s'engagent à les respecter.

Actes répréhensibles en vertu de l'alinéa 8*c*) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* — Cas graves de mauvaise gestion

---

Définition

32. L'expression « cas graves de mauvaise gestion » n'est pas définie dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR). Dans ses récents rapports sur le cas présentés au Parlement, le Commissariat à l'intégrité du secteur public (CISP) a tenu compte des facteurs suivants lors d'enquêtes portant sur des allégations de « cas graves de mauvaise gestion » :

- des problèmes importants;
- des erreurs graves que reconnaîtrait incontestablement toute personne raisonnable;
- des actes dépassant le simple acte répréhensible ou la simple négligence;
- des actes ou des omissions de la direction qui créent un risque considérable de conséquences négatives sur la capacité de l'organisme, du bureau ou de la section de remplir son mandat;
- la nature intentionnelle de l'acte répréhensible;
- la nature systémique de l'acte répréhensible.

33. Dans l'ensemble, nous estimons que ces facteurs sont raisonnables pour déterminer l'existence d'un cas grave de mauvaise gestion. Il n'est pas nécessaire que tous ces facteurs soient réunis pour conclure à l'existence d'un cas grave de mauvaise gestion.

L'absence de surveillance exercée par les cadres supérieurs du CISP constitue un cas grave de mauvaise gestion

34. Nous avons constaté que les actes et les omissions des cadres supérieurs du CISP (le commissaire et le sous-commissaire) relativement à ce dossier constituaient un cas grave de mauvaise gestion. Même si les actes et les omissions des cadres supérieurs du CISP ne constituent pas l'unique raison du retard dans cette enquête, il demeure que l'absence de supervision de la part de la direction a permis au problème de persister.

35. Nous avons constaté que le commissaire et le sous-commissaire savaient que l'enquête était en cours depuis longtemps, mais qu'ils n'ont pas veillé à ce que les travaux d'enquête se fassent et que l'enquête soit adéquatement supervisée entre le 13 janvier 2011 et le 1er mai 2012 (soit une période de plus de 15 mois). Par conséquent, nous avons conclu qu'il s'agit d'actes dépassant le simple acte répréhensible ou la simple négligence dans ce cas.

36. À notre avis, l'inaction des cadres supérieurs du CISP a contribué au fait que le commissaire n'a pas pu s'acquitter de son mandat dans les meilleurs délais dans ce cas. Bien que les cadres supérieurs du CISP n'aient pas délibérément ignoré le dossier, la mauvaise gestion du dossier a été systémique et a été aggravée par la confusion qui régnait parmi les gestionnaires relativement à leurs responsabilités.

37. L'enquêteur du CISP qui avait initialement mené l'enquête a cessé de travailler pour le CISP le 31 décembre 2010. Le sous-commissaire nous a indiqué qu'il croyait que la responsabilité de l'enquête avait été réattribuée en juillet 2011. Le nouvel enquêteur du CISP ne croyait pas que la responsabilité de l'enquête avait été officiellement réattribuée. La réattribution de la responsabilité à l'égard de l'enquête n'a été notée dans le système de gestion électronique des cas du CISP que le 20 avril 2012.

38. Le sous-commissaire nous a indiqué qu'il appartient aux enquêteurs du CISP de mettre à jour le système de gestion électronique des cas. Cependant, le *Guide sur l'évaluation initiale, les demandes de renseignements et les enquêtes* indique que les analystes, les enquêteurs et les gestionnaires sont responsables de mettre à jour le système de gestion des cas en fonction des activités aux dossiers et de leur état.

39. De mai à novembre 2011, le sous-commissaire exerçait aussi les fonctions du directeur des opérations et, à ce titre, il était directement responsable de superviser l'enquêteur du CISP. Une certaine confusion quant à la responsabilité à l'égard de cette enquête s'est produite en 2011 du fait que le sous-commissaire n'a

pas veillé à ce que le système de gestion des cas du CISP soit mis à jour comme il se doit pour formaliser l'attribution de la responsabilité de l'enquête à un nouvel enquêteur.

Responsabilités des gestionnaires et des enquêteurs du CISP

Poste	Responsabilités
Commissaire	• statue en dernier ressort sur tous les dossiers* traités par le CISP • porte l'ultime responsabilité des actions et décisions prises par tous les employés du CISP
Sous-commissaire	• relève directement du commissaire • supervise le directeur des opérations du CISP • surveille les fonctions d'analyse de cas et d'enquête au sein du CISP
Directeur des opérations	• relève directement du sous-commissaire • supervise les enquêteurs du CISP • gère la fonction d'enquête du CISP
Enquêteur	• relève directement du directeur des opérations • traite les dossiers d'enquête qui lui sont confiés • analyse les plaintes qui lui sont confiées par le directeur des opérations ou les cadres supérieurs du CISP

* Les dossiers du CISP portent sur des plaintes en matière de représailles et des divulgations d'actes répréhensibles.

40. À la lumière de nos entretiens avec les gestionnaires du CISP, nous avons déterminé que tous n'avaient pas la même perception de leurs responsabilités à l'égard de la gestion de cette enquête. Selon nous, le retard accusé dans le traitement de ce dossier aurait pu être en grande partie évité si tous les gestionnaires du CISP avaient bien compris leurs responsabilités et s'en étaient acquittés.

41. Le commissaire a indiqué qu'il n'intervient habituellement pas directement dans la gestion des dossiers individuels, mais qu'il se fie aux gestionnaires du Commissariat pour l'informer de l'avancement de tous les dossiers. Le commissaire a aussi fait mention de réunions de gestion où il est question de discuter de chacun des dossiers du CISP. Ces réunions permettent au commissaire de s'informer de l'état de chacun des dossiers.

42. Selon le commissaire, le sous-commissaire et le directeur des opérations étaient responsables de la gestion de ce dossier d'enquête.

43. Le directeur des opérations par intérim était un employé détaché au CISP en novembre 2011, en provenance de l'organisation fédérale visée par l'enquête du CISP. Le directeur des opérations par intérim avait informé le commissaire de son conflit d'intérêts direct relativement à ce dossier d'enquête. Le directeur des opérations par intérim a déclaré que le sous-commissaire était responsable de gérer ce dossier d'enquête.

44. Le commissaire et le sous-commissaire ont déclaré que, étant donné le conflit d'intérêts déclaré, qu'ils ne s'attendaient pas à ce que le directeur des opérations par intérim gère les aspects de fonds de l'enquête. Malgré le conflit d'intérêts déclaré, le commissaire et le sous-commissaire ont déclaré qu'ils s'attendaient à ce que le directeur des opérations par intérim gère les aspects procéduraux de l'enquête.

45. Le directeur des opérations par intérim a déclaré que le commissaire et le sous-commissaire n'avaient pas expliqué qu'il demeurait de la responsabilité du directeur des opérations par intérim de superviser les aspects procéduraux de l'enquête. Le directeur des opérations par intérim nous a dit qu'il aurait été inapproprié qu'une telle responsabilité lui incombe étant donné la nature du conflit d'intérêts déclaré et que si le commissaire et le sous-commissaire lui avaient demandé de gérer les aspects procéduraux de l'enquête, en tout ou en partie, le directeur des opérations par intérim s'y serait opposé.

46. Selon nous, le conflit d'intérêts déclaré par le directeur des opérations par intérim était important, et le directeur des opérations par intérim n'aurait pas dû avoir de responsabilité quelconque relativement à cette enquête.

47. La confusion concernant les responsabilités respectives des gestionnaires du CISP à l'égard de ce dossier, et le fait que les cadres supérieurs du CISP n'en aient pas géré l'avancement, ont contribué au fait que l'enquête a fait l'objet de périodes importantes d'inactivité.

48. Dans le cas présent, le manque d'activité de gestion ainsi que l'absence de suivi dans le traitement de ce dossier ont contribué au retard dans cette affaire. Il s'agit d'erreurs graves que reconnaîtrait incontestablement toute personne raisonnable.

Les cadres supérieurs du CISP n'ont pas activement géré les conflits d'intérêts déclarés

49. Il est important de noter que nous n'avons relevé au CISP aucune procédure officielle pour obliger ses employés à signaler et à documenter les menaces réelles ou apparentes à leur capacité à s'acquitter de leurs fonctions en toute objectivité et impartialité. Pour ce dossier, nous n'avons pas vu de documents décrivant la nature et l'étendue des conflits d'intérêts réels ou apparents déclarés par le directeur des opérations par intérim.

50. Par ailleurs, nous n'avons pas vu d'élément de preuve de mesure d'atténuation faisant état des obligations redditionnelles des gestionnaires devant être mises en place pour garantir que le dossier d'enquête serait suivi par d'autres gestionnaires du CISP.

Recommandations

51. Le CISP devrait définir et mettre en œuvre un processus pour garantir que tous ses employés consignent en dossier les menaces réelles ou apparentes à leur indépendance ou objectivité lors du traitement de dossiers opérationnels particuliers. Ce processus devrait aussi être assorti de mesures de sauvegarde pour gérer ces menaces, notamment la délégation des responsabilités de gestion des dossiers à d'autres gestionnaires du CISP le cas échéant.

52. Les gestionnaires du CISP devraient procéder à des mises à jour régulières du système de gestion électronique des cas du CISP, en fonction des activités aux dossiers et de leur avancement.

Conclusion

53. À la lumière des informations recueillies au cours de cette enquête, nous avons conclu que le commissaire à l'intégrité du secteur public a commis des actes répréhensibles en vertu des alinéas 8*a*) et *c*) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR) en

- ne veillant pas à ce que l'enquête soit menée, dans la mesure du possible, sans formalisme et avec célérité comme l'exige le paragraphe 26(2) de la LPFDAR;
- ne s'assurant pas que les gestionnaires du CISP comprennent leurs responsabilités et obligations à l'égard du dossier d'enquête et s'en acquittent;
- ne disposant pas d'un processus pour gérer les conflits d'intérêts déclarés.

54. À la lumière des informations recueillies au cours de cette enquête, nous avons conclu que le sous-commissaire a commis un acte répréhensible, au sens de l'alinéa 8*c*) de la LPFDAR, représentant un cas grave de mauvaise gestion liée à la supervision du dossier d'enquête.

55. À la lumière des informations recueillies au cours de cette enquête, nous avons conclu que l'enquêteur du CISP a commis des actes répréhensibles, au sens de l'alinéa 8*a*) de la LPFDAR, en ne veillant pas à protéger comme il se doit certains renseignements telles l'identité de l'auteur présumé d'actes répréhensibles et l'identité de la personne qui avait fait au CISP une divulgation d'actes répréhensibles allégués, contrairement aux exigences énoncées à l'alinéa 22*e*) et à l'article 44 de la LPFDAR.

56. Conformément à l'alinéa 22*h*) de la LPFDAR, nous avons fait des recommandations au commissaire aux paragraphes 31, 51 et 52 du présent rapport.

Commentaires du commissaire à l'intégrité du secteur public

J'accepte certaines des conclusions de fait contenues dans ce rapport, notamment en ce qui a trait aux échéanciers du dossier et à l'absence de procédures adéquates dans certains domaines au cours de la période visée. Le Commissariat prend au sérieux la question du délai de traitement des dossiers, et j'ai lancé, depuis 2012, un certain nombre de mesures opérationnelles qui visent à s'assurer que les dossiers soient traités en temps opportun, mais aussi de manière équitable et exhaustive.

J'aimerais réitérer une partie du contexte factuel qui, selon nous, doit être pris en considération lors de la lecture de ce rapport.

Les incidents afférents à ce dossier ainsi qu'au dossier sur lequel portait le rapport précédent du vérificateur général étaient symptomatiques d'une période de transition exceptionnelle suivant le rapport du BVG daté de décembre 2010. Le Commissariat était aux prises avec un manque d'effectif; de nombreux postes étaient occupés par des personnes en affectation intérimaire, et un des membres du personnel était responsable de trois fonctions en même temps. La moitié des postes étaient vacants en décembre 2010;

toutefois, en 2012, tous nos postes étaient dotés. De plus, le nombre de divulgations d'actes répréhensibles a grimpé en flèche alors que le Commissariat se penchait sur le processus d'examen des dossiers.

Au moment de ma nomination à titre intérimaire, ma priorité était de procéder à l'examen de tous les dossiers traités par le Commissariat depuis sa création, de stabiliser l'organisme en dotant tous les postes vacants avec des employés qualifiés et en mobilisant les intervenants-clés du Commissariat. De plus, compte tenu de la nature délicate du mandat du Commissariat, une partie importante du temps fut consacrée à la formation de nouveaux employés, en vue de s'assurer que l'organisme s'acquitte de son important mandat de manière efficace.

Comme l'a reconnu le vérificateur général dans ses commentaires, il n'aurait pas été raisonnable de s'attendre à ce que les dossiers soient, sans exception, exempts de toute erreur, compte tenu des récents antécédents du Commissariat et de l'énorme transition dans laquelle se trouvait l'organisme au cours des périodes où les deux dossiers étaient actifs.

Avant que le vérificateur général ne m'informe de la tenue des enquêtes, j'ai complété un exercice de réingénierie des processus dans le but d'améliorer nos procédures en matière de gestion de dossiers et d'établir des normes de rendement, pour veiller à ce que les dossiers soient traités en temps opportun. Nous avons aussi effectué et mené à terme un examen organisationnel, pour faire en sorte que les aptitudes essentielles soient déterminées de manière précise et que les postes clés soient classifiés et dotés de manière appropriée.

L'organisme a mis en œuvre ses normes de rendement le 1er avril 2013. Sous réserve de circonstances exceptionnelles, le Commissariat s'engage à prendre la décision quant au lancement d'une enquête relativement à une divulgation d'acte répréhensible dans les 90 jours de la date à laquelle le divulgateur a communiqué avec la Commissariat pour la première fois et à achever les enquêtes dans l'année suivant leur lancement.

Nous souscrivons entièrement aux recommandations formulées aux paragraphes 31, 51 et 52 du rapport.

Bien que plusieurs mesures, comme l'adoption de la *Politique sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada*, l'amélioration de la procédure de gestion des dossiers et la signature d'une entente de confidentialité au moment de l'embauche, soient déjà mises en œuvre, le Commissariat entreprendra un examen concernant la portée de celles-ci, en vue de mettre en œuvre des mesures qui pourraient lui permettre de donner suite à ces recommandations lors de l'exercice 2014-2015.