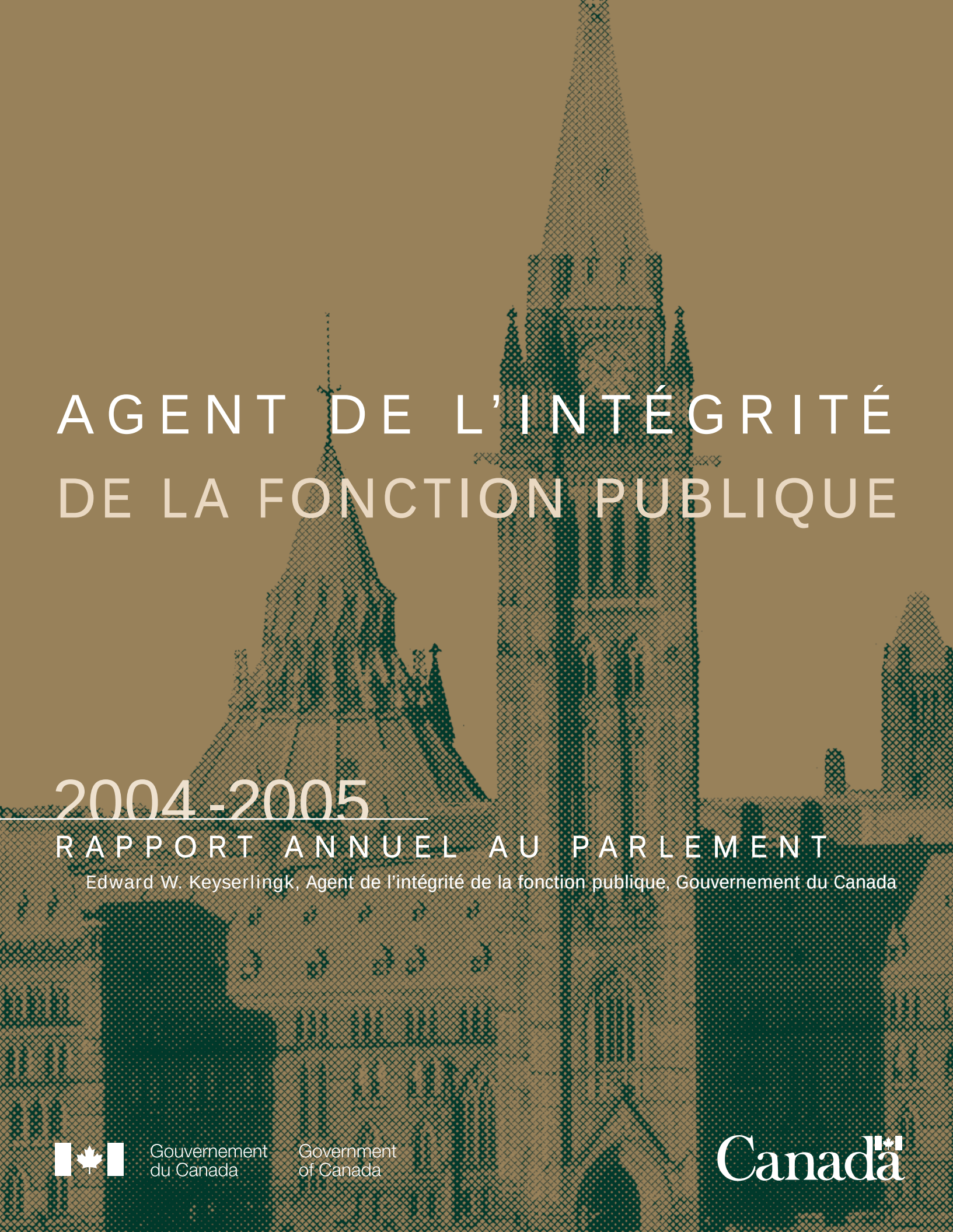


AGENT DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

2004-2005

RAPPORT ANNUEL AU PARLEMENT

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

Gouvernement du Canada
Government of Canada
Canada

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par l'Agent de l'intégrité de la fonction publique, 2005

No de catalogue : PG1-2005
ISBN : 0-662-69342-6

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

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

Téléphone : 613.941.6400
Sans frais : 1.866.941.6400
Télécopieur : 613.941.6535
Courriel : integritas@psio-bifp.gc.ca

Avril 2006

L'honorable Michael Chong
Président du Conseil privé de la Reine pour le Canada
et ministre des Affaires intergouvernementales
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A OA6

Monsieur le ministre,

Conformément à la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, j'ai le plaisir de vous transmettre le Rapport annuel de l'agent de l'intégrité de la fonction publique pour l'exercice 2004-2005 pour dépôt au Parlement. Ce rapport n'a pu être déposé plus tôt étant donné la dissolution du 38ième Parlement le 29 novembre dernier.

La partie I de ce rapport présente un aperçu des activités qui ont eu cours à mon bureau entre le 1er avril 2004 et le 31 mars 2005. Sous les différentes rubriques d'actes fautifs visés par la *Politique sur la divulgation*, cette partie renferme des statistiques pertinentes, ainsi que des descriptions et conclusions de cas réglés.

La partie II du rapport fait état de mes commentaires sur un certain nombre de défis constants. La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, qui a reçu la sanction royale le 25 novembre 2005 et dont la date d'entrée en vigueur doit encore être arrêtée, répond à divers éléments que moi-même et beaucoup d'autres défendons depuis un certain temps. Le plus important de ces éléments est, bien sûr, le fait que le nouveau Commissionnaire à l'intégrité du secteur public sera un agent du Parlement.

Bien que la *Loi*, à mon avis, constitue une réalisation qui mérite d'être appuyée, il n'en demeure pas moins que certaines questions demeurent. J'ai fait des commentaires sur ces enjeux dans la partie II du rapport, et j'ai proposé des solutions qui me semblent viables. Certains des commentaires formulés dans la partie II portent sur des sujets qui n'ont aucun rapport avec la *Loi*, mais qui concernent un certain nombre d'attitudes et de pratiques dignes de réflexion, si nous voulons rendre le régime de divulgation d'actes fautifs plus efficace.

J'ose espérer que ce rapport annuel contribuera à alimenter la réflexion sur la divulgation d'actes fautifs dans le secteur public.

Je vous prie, Monsieur le ministre, d'agréer mes salutations distinguées.

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

Table des matières

Partie 1 : Aperçu des activités du BIFP

1.1 Mandat et compétence 2
1.1.1 Protection contre les représailles 3
1.1.2 Confidentialité et protection des renseignements 4

1.2 Structure du BIFP 4

1.3 Faire connaître le BIFP et le rendre plus accessible 5

1.4 L'approche de la gestion des cas 6

1.5 Statistiques 8

1.6 Points saillants (par catégorie d'acte fautif) 11
Violation d'une loi ou d'un règlement 11
Dérogation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique 12
Usage abusif des fonds ou des biens publics 12
Cas flagrant de mauvaise gestion 13
Menace grave et particulière pour la vie, la santé et la sécurité des Canadien(ne)s ou pour l'environnement 14
Plaintes de représailles 14
Divulgations anonymes 14

Partie 2 : Quelques réflexions

2.1 Une nouvelle Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles et la mise en place d'un Commissaire à l'intégrité du secteur public 18

2.2 Témoins d'actes fautifs commis contre l'intérêt public et non victimes 19

2.3 Attentes quant aux conclusions – disposé à contester les conclusions quand les allégations d'actes fautifs sont non fondées 21

2.4 Utiliser son pouvoir discrétionnaire pour refuser les divulgations ou mettre un terme aux enquêtes 23

2.5 Processus décisionnel équilibré et informé 25

2.6 Nécessité de s'appuyer sur des preuves et non seulement sur des affirmations 26

2.7 L'absence de surveillance en tant que cas grave de mauvaise gestion 27

2.8 Représailles après divulgation 28

2.9 Protéger l'identité et les renseignements personnels 30

2.10 Compétence du Commissaire à l'intégrité du secteur public – des restrictions demeurent, malgré une plus grande latitude 31

2.11 Rapport au Parlement – des chiffres seulement? 33

Conclusion 34

Annexes

Annexe A : Responsabilités de l'agent de l'intégrité de la fonction publique 36

Annexe B : Dépenses 2004-2005 38

La partie I du Rapport annuel de l'agent de l'intégrité de la fonction publique au Parlement décrit les activités du Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) pour l'exercice 2004-2005. À l'instar des années précédentes, le rapport annuel est axé sur les enquêtes du BIFP sur les divulgations internes d'actes fautifs commis par des employés de la fonction publique.

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

Dans la partie II, l'agent de l'intégrité de la fonction publique dresse le bilan et présente une analyse de ses quatre années de travail en vertu de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*. Il expose aussi son point de vue sur le projet de loi C-11, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs*.

Partie 1

APERÇU DES ACTIVITÉS DU BIFP

Partie 1

APERÇU DES ACTIVITÉS DU BIFP

Edward Keyserlingk
Agent de l'intégrité de la fonction publique

1.1 Mandat et compétence

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

La compétence du BIFP et l'accès à ce dernier s'étendent à près de 180 000 employés de la fonction publique qui travaillent dans les ministères et les organismes énumérés à l'Annexe 1 de la partie 1 de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. En d'autres mots, ces ministères et organismes sont du ressort du Conseil du Trésor, qui est l'employeur. Les 280 000 employés restants du secteur public, qui travaillent pour des sociétés d'État ou des organismes indépendants comme l'Agence de revenu du Canada, la Société canadienne des postes et les Forces canadiennes, sont exclus de la compétence du BIFP.

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

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

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

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

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

Pierre Martel
Directeur exécutif

1.1.1 Protection contre les représailles

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

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

Politique sur la divulgation

Jean-Daniel Bélanger
Avocat conseil/Enquêteur

Au cours de la dernière année, les divulgations d'actes fautifs comprenaient un nombre accru de plaintes relatives aux représailles. Il en résulte que le BIFP traitera séparément les futures plaintes de représailles et les enquêtes sur les divulgations.

1.1.2 Confidentialité et protection des renseignements

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

Le BIFP est toutefois assujetti aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et doit donner suite à toute demande d'information dont il est saisi conformément à l'ensemble des dispositions légales applicables. Le BIFP doit également respecter les principes de justice naturelle et parfois fournir aux personnes contre qui une allégation d'acte fautif ou de représailles est faite, le nom du divulgateur. Le BIFP ne peut offrir que des garanties sous réserves aux employés de la fonction publique en ce qui concerne le caractère confidentiel de leur identité et des informations qu'ils communiquent.

Martine Nantel
Avocate conseil/Enquêteure

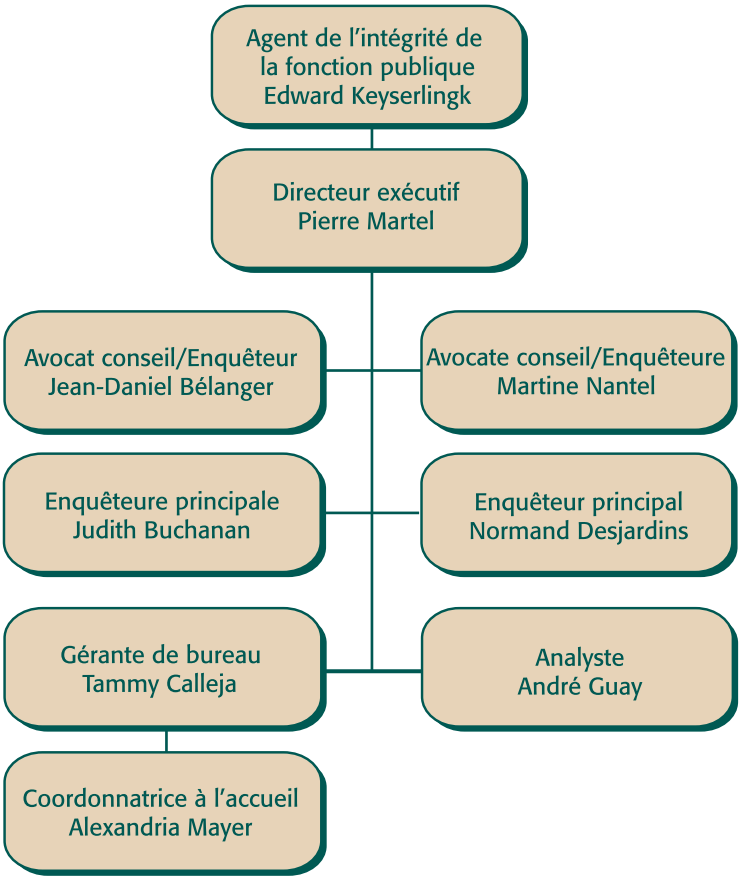
Les renseignements personnels ne peuvent être protégés que dans des circonstances limitées prescrites par la loi, par exemple lorsque l'identité d'une personne ne saurait être divulguée pour des motifs de sécurité ou si la divulgation des renseignements était préjudiciable au déroulement de l'enquête en cours.

1.2 Structure du BIFP

Le BIFP continue à œuvrer avec peu de personnel. Outre l'agent de l'intégrité de la fonction publique, le BIFP est composé d'un directeur exécutif, de deux conseillers juridiques, de deux enquêteurs, d'une gestionnaire de bureau et d'une coordonnatrice à l'accueil. Le stagiaire en droit de l'année précédente s'est maintenant joint au BIFP à titre d'analyste.

Le BIFP continue à fonctionner de manière autonome, sur le plan des enquêtes. Il est quelque peu tributaire d'autres ministères ou organismes gouvernementaux avec lesquels il a conclu des ententes contractuelles pour la prestation de services administratifs et techniques. Les dépenses engagées sont exposées à l'Annexe B.

Organigramme du Bureau de l'intégrité de la fonction publique



On anticipe que le projet de loi C-11, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, sera promulguée plus tard au cours du présent exercice. Le BIFP fera alors l'objet de changements considérables. En prévision de ces changements, le BIFP étudie les exigences organisationnelles éventuelles qui en découleront en matière de compétences requises et d'obligations juridiques.

1.3 Faire connaître le BIFP et le rendre plus accessible

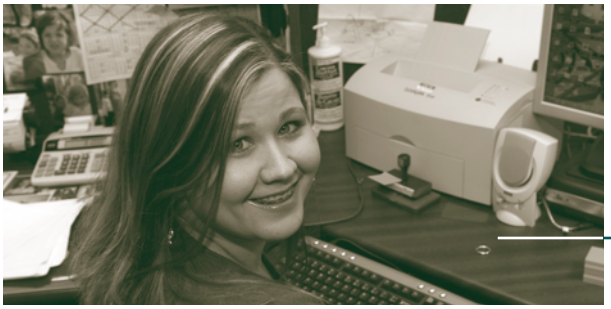
Comme dans les années précédentes, l'agent de l'intégrité de la fonction publique et le personnel du bureau ont participé à divers événements dans le but de promouvoir les activités du BIFP et de faire connaître ce dernier, ainsi que les questions dont il traite, aux différentes collectivités d'employés de la fonction publique, notamment aux experts en relations de travail, en gestion financière, en vérification comptable, en fonction de contrôleur et en sécurité.

Le BIFP était heureux d'accueillir une représentante du Bureau de l'ombudsman de la Nouvelle-Écosse. Elle a passé une semaine au BIFP, œuvrant auprès du personnel dans le but d'en apprendre davantage au sujet de la *Politique sur la divulgation* et de l'expérience du BIFP. La Nouvelle-Écosse met en place une initiative législative similaire.

Les représentants du BIFP ont participé à certains événements qui ont eu cours à l'extérieur de la fonction publique afin d'exposer la *Politique sur la divulgation* et l'expérience du BIFP sous ce régime. Les suivants sont dignes de mention :

- La VIII[e] Conférence de l'Institut international de l'Ombudsman, organisée par *Le Protecteur du citoyen du Québec*. Son Excellence la Gouverneure générale du Canada a souhaité la bienvenue à plus de 700 participants provenant de cinq continents.
- Des ateliers tenus à Calgary et à Edmonton portant sur « l'éthique, l'intégrité et la fonction publique », organisés par la Sheldon Chumir Foundation et la section albertaine de l'Association des praticiens en éthique du Canada, avec l'appui du Bureau du commissaire à l'éthique de l'Alberta.
- La Conférence sur la protection de la vie privée et les enquêtes efficaces tenue à Toronto.
- Un symposium portant sur l'éthique dans l'administration publique tenu à l'Université Saint-Paul.

La divulgation d'actes fautifs constitue un nouveau domaine d'étude dans les universités canadiennes. Au cours de l'an dernier, l'agent de l'intégrité de la fonction publique et un conseiller juridique ont pris la parole devant un groupe d'étudiants en droit de troisième année à l'Université d'Ottawa et à l'Université Western en Ontario. L'agent de l'intégrité de la fonction publique a été conférencier, et il a présidé des séminaires spéciaux portant sur l'éthique et la divulgation, à l'Université de Victoria. Il a également participé à un comité d'experts sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique, parrainé par l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada.



Tammy Calleja
Gérante de bureau

Le personnel du BIFP a rencontré les représentants d'autres pays, notamment le Brésil, la Suisse, l'Australie et les États-Unis, en vue de discuter d'expériences et de pratiques similaires. Le personnel a aussi pris part à des travaux interministériels ayant trait aux conventions internationales visant à combattre la corruption, dont les conventions élaborées sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Organisation des Nations-Unies.

Le BIFP reconnaît que le projet de loi C-11 exigera de vastes activités de sensibilisation auprès du public. En réponse, le BIFP[1] est en voie de planifier un nouveau programme de communications visant à s'assurer que les employés de la fonction publique connaissent l'existence et le mandat du nouveau Commissaire à l'intégrité du secteur public.

1.4 L'approche de la gestion des cas

Les demandes de renseignements et les divulgations reçues au cours de l'année passée ont été transmises au bureau par des moyens multiples, dont le courrier, les appels téléphoniques, les visites sur place et les courriels. Le BIFP donne suite à chaque demande dans les plus brefs délais, assurant s'il y a lieu le renvoi à un autre organisme et s'employant à obtenir des précisions et des renseignements supplémentaires lorsque la question semble relever du mandat du BIFP.

[1] Des mesures de transition ajoutées au projet de loi C-11 confirment que le BIFP servira de base au Commissaire à l'intégrité du secteur public qui est proposé.

Alexandria Mayer
Coordonnatrice à l'accueil

Le tri des divulgations éventuelles par le BIFP comporte une évaluation visant à établir :

- si le ministère concerné est assujetti à la *Politique sur la divulgation*;
- si la personne faisant la divulgation est un employé de la fonction publique;
- si les allégations sont comprises dans la définition d'actes fautifs (et si un autre recours serait plus pertinent).

Le BIFP peut également rejeter la divulgation d'actes fautifs s'il établi que les faits ne sont pas dignes de foi, s'ils ne sont suffisamment importants, si la divulgation est faite de mauvaise foi ou est frivole ou vexatoire.

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

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

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

Lorsqu'une enquête approfondie est requise, l'agent de l'intégrité de la fonction publique avise généralement l'administrateur général et demande la coopération du ministère. L'administrateur général, ou un représentant principal du ministère, ainsi que la personne qui a fait la divulgation sont également informés par écrit de la nature des allégations, des problèmes qui feront l'objet d'une enquête par le BIFP et du déroulement général de l'enquête.

Au début de l'enquête, l'enquêteur communique avec le ministère afin d'obtenir un exposé des faits et la documentation pertinente. Les points de vue de la personne qui fait les divulgations, des témoins, de l'auteur présumé des actes fautifs et des autres parties intéressées peuvent également être sollicités au sujet de diverses questions et à différentes étapes du déroulement de l'enquête. Cette information est analysée et évaluée afin d'établir si l'activité en question constitue un acte fautif.

Durant l'enquête, les parties sont informées de l'avancement de celle-ci, et elles sont invitées à présenter leur point de vue.

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

Si un ministère ou un organisme ne donne pas suite de manière adéquate ou en temps opportun aux conclusions et recommandations du BIFP, l'agent de l'intégrité de la fonction publique peut soumettre un rapport au greffier du Conseil privé, assorti d'une demande d'intervention, en sa qualité de chef de la fonction publique. À ce jour, aucun rapport de ce type n'a été émis.

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

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

1.5 Statistiques

Outre les centaines d'appels téléphoniques, le BIFP a recensé 66 contacts en 2004-2005. Environ deux-tiers de ces derniers n'ont pas entraîné de mesures additionnelles par le BIFP, puisque les problèmes ne relevaient pas de la *Politique sur la divulgation*.

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

NOMBRE DE DOSSIERS EN TRAITEMENT À LA FIN DE 2003-2004[2]	19
NOMBRE DE DOSSIERS OUVERTS UN 2004-2005[3]	25
NOMBRE DE DOSSIERS AYANT NÉCESSITÉ UN EXAMEN ET UNE ENQUÊTE EN 2004-2005	44
Dossiers clos à la suite du tri initial ou de l'examen préliminaire • Dossiers clos à la suite d'un renvoi à un autre programme • Dossiers clos : compétence inexistante[4] • Dossiers clos : allégations non fondées	12 6 2 4
Dossiers clos à la suite d'une recherche, d'un examen et d'une enquête • Dossiers clos à la suite d'un renvoi à un autre programme • Dossiers clos : compétence inexistante[4] • Dossiers clos : allégations non fondées • Dossiers où les allégations ont été jugées bien fondées	18 6 3 6 3
ENQUÊTES TOUJOURS EN COURS EN DATE DU 31 MARS 2005	14

Au cours de la dernière année, le BIFP a complété neuf rapports d'enquêtes. Dans chacun des cas, le BIFP a envoyé ses recommandations à l'organisme concerné.

À la suite d'enquêtes et d'interactions menées auprès des organismes concernés, le BIFP n'a trouvé aucune forme d'acte fautif dans six des neuf cas à l'étude. Toutefois, en ce qui concerne les cas où aucune forme d'acte fautif n'a été confirmée, le BIFP a fait des recommandations visant à améliorer les procédures ministérielles, la communication et les interactions avec les employés et la clientèle du programme. Cette approche a donné lieu à l'appui sans réserve des ministères intéressés.

Quant aux trois cas où les allégations ont été jugées bien fondées, le BIFP a fait des recommandations aux parties concernées pour régler la question.

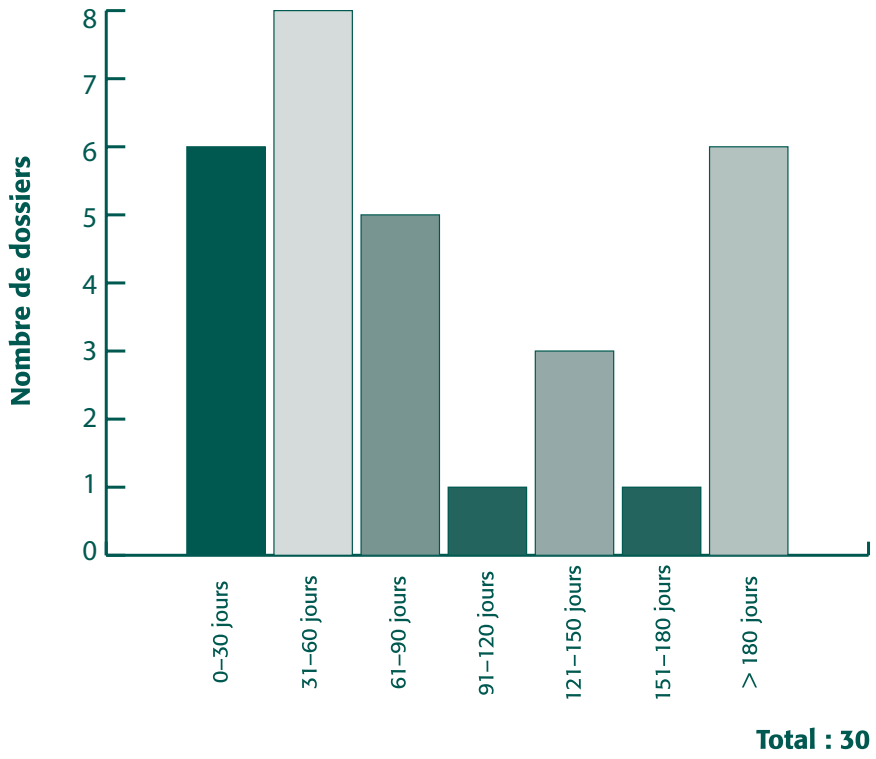
[2] Exercice financier 2003-2004, du 1er avril 2003 au 31 mars 2004.

[3] Exercice financier 2004-2005, du 1er avril 2004 au 31 mars 2005.

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

DOSSIERS PAR CATÉGORIE D'ACTE FAUTIF	
Violation d'une loi ou d'un règlement	10
Dérogation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique	1
Usage abusif des fonds ou des biens publics	6
Cas flagrant de mauvaise gestion	15
Menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadien(ne)s ou pour l'environnement	0
Représailles exercées à la suite d'allégation d'acte fautif[5]	2
Conflits d'intérêt	1
Harcèlement, abus d'autorité, conflits interpersonnels	7
Autres	2
TOTAL	44

Temps écoulé pour traiter les dossiers en date du 31 mars 2005



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

1.6 Points saillants (par catégorie d'acte fautif)

Violation d'une loi ou d'un règlement (dix dossiers)

En 2004-2005, le BIFP a achevé l'examen de dix cas où des allégations portaient sur la violation d'une loi ou d'un règlement.

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

Des sept cas restants ayant fait l'objet d'une enquête par le BIFP, l'un comprenait un examen de l'enquête ministérielle. Celle-ci traitait précisément d'allégations voulant que Transport Canada ait omis d'appliquer les dispositions réglementaires qui s'imposaient contre un pilote et une compagnie aérienne, et qu'il n'avait pas correctement appliqué une recommandation du Bureau de la sécurité des transports du Canada (BSTC).

Après avoir examiné les résultats de l'enquête, le BIFP était d'accord avec la conclusion de l'agent principal du ministère, établissant que l'allégation d'acte répréhensible n'était pas justifiée. L'agent principal a déterminé que le ministère avait tardé à révoquer le permis du pilote, après avoir conclu qu'il était largement responsable de l'écrasement. Cependant, même si le pilote avait des antécédents en matière d'infraction à la réglementation applicable lorsqu'il avait œuvré dans d'autres régions du pays, cette information n'était pas accessible au ministère avant l'accident. À toute éventualité, en raison du grand pouvoir discrétionnaire conféré au ministre en ce qui concerne l'application des divers règlements, le BIFP n'a pu conclure au bien fondé de la divulgation d'acte fautif. Cependant, il a suggéré au ministère d'élaborer et mettre en œuvre un système visant à retracer les dossiers des pilotes reconnus d'avoir commis des infractions.

Pour ce qui est de l'allégation à l'effet que Transport Canada n'avait pas adéquatement fait suite à la recommandation du BSTC, le BIFP a référé l'employé au BSTC même, puisque celui-ci est légalement obligé de veiller au suivi de ses recommandations. Enfin, le BIFP a laissé entendre au ministère que si l'employé qui a fait la divulgation initiale avait été mieux informé des conclusions de l'agent principal, la frustration qui en a résulté en regard du processus aurait pu être évitée. Le BIFP a jugé cette suggestion raisonnable, étant donné que la *Politique sur la divulgation* exige un certain niveau de transparence.

En date du 31 mars 2005, cinq dossiers étaient toujours ouverts et faisaient l'objet d'une enquête. Ils seront abordés dans le prochain rapport annuel.

Dans son rapport annuel précédent, le BIFP a signalé que l'un des cas soumis à son attention avait fait l'objet d'un contrôle judiciaire. Le tribunal fédéral a entendu l'affaire en novembre 2004. Comparaissant à titre d'intervenant, le BIFP a expliqué sa compétence et son dossier. Le 29 avril 2005, le tribunal a accueilli la révision judiciaire, et il a de nouveau référé le cas au BIFP, à des fins de réexamen.[6]

Judith Buchanan
Enquêteure principale

[6] Chopra et al. v Canada, (Procureur général) 2005 F.C. 595.

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

Dans le cas signalé dans cette catégorie, le BIFP a déterminé que l'allégation n'était pas fondée. Dans son allégation, l'employé estimait que le ministère de la Défense nationale n'avait pas présenté de manière exacte la justification de l'octroi d'un contrat. Même si cette décision d'accorder un contrat à une entreprise étrangère a suscité certaines critiques de la part des médias, le BIFP a jugé qu'il n'y avait eu aucune fausse représentation d'information.

Normand Desjardins
Enquêteur principal

Usage abusif des fonds ou des biens publics (six cas)

En 2004-2005, le BIFP a analysé six cas alléguant un usage abusif des fonds ou des biens publics. Trois de ces cas étaient reportés de l'exercice précédent.

Dans l'un des cas, après avoir mené une enquête préliminaire au sujet de certains approvisionnements et contrats, le BIFP a déterminé qu'un autre organisme d'appel, le Tribunal canadien du commerce extérieur, serait plus apte à traiter ce genre de question.

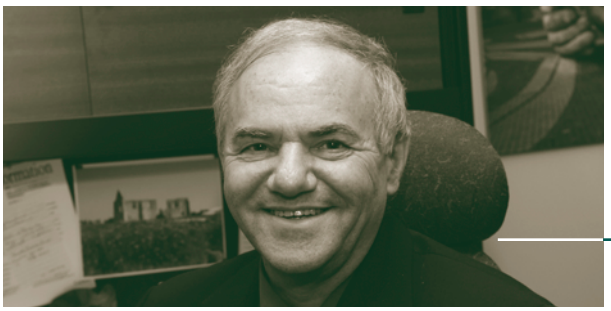
Deux cas traitaient d'approvisionnements et de contrats dans la catégorie des biens et services. Les deux ont fait l'objet d'une enquête approfondie.

Le premier cas concernait Santé Canada et l'acquisition d'un logiciel informatique. Le BIFP a découvert que les contrats avaient été fractionnés de manière à éviter les contrôles d'approbation de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en regard de l'offre permanente. Le BIFP est convaincu que le ministère a pris les mesures qui s'imposent pour empêcher une répétition de cet acte fautif. Par ailleurs, le ministère a imposé au personnel de la division visée l'obligation de suivre une formation plus poussée dans le domaine de l'approvisionnement.

L'autre cas concernait un certain nombre de contrats qui ont été examinés afin de déterminer si les règlements de passation de contrats avaient été respectés au sein d'un secteur de l'ancien ministère du Développement des ressources humaines Canada. Il n'y avait dans ce cas aucune preuve corroborant le fractionnement d'un marché ou autres irrégularités s'y rapportant.

Enfin, dans un autre cas, un employé de l'Agence spatiale canadienne a signalé un usage abusif des fonds publics et un cas flagrant de mauvaise gestion dans la manière dont l'agence avait traité une plainte de harcèlement. Le BIFP a établi que la preuve n'étayait pas l'allégation d'un usage abusif de fonds ou d'un cas flagrant de mauvaise gestion, l'Agence ayant traité la plainte de harcèlement conformément à la politique applicable.

En date du 31 mars 2005, deux dossiers étaient toujours ouverts dans cette catégorie et faisaient l'objet d'une enquête.



André Guay
Analyste

Cas flagrant de mauvaise gestion (quinze cas)

Parmi les quinze cas recensés dans cette catégorie, trois avaient débuté l'année précédente. En raison de la nature complexe de cette catégorie d'acte fautif, douze cas ont exigé un niveau de recherche et d'enquête appréciable de la part du BIFP. Un bon nombre de ces cas visait la gestion des ressources humaines par les ministères. La plupart de ces allégations se sont avérées sans fondement. Dans les autres cas, les employés ont été orientés vers une procédure de règlement des griefs.

Quatre cas ont été conclus à la suite d'une enquête. De ceux-ci, trois ont été jugés sans fondement. L'un des trois était une allégation de mauvaise gestion flagrante de la part du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international en réponse à des accusations de vol et de fraude perpétrés dans une mission canadienne. Le BIFP a déterminé que le ministère a agi de manière appropriée dans sa réponse aux cas de vol et de fraude commis par un employé étranger œuvrant à la mission canadienne. Il en est arrivé à la conclusion que le ministère avait pris les dispositions administratives et légales qui s'imposent et mis en œuvre les mesures appropriées pour limiter la possibilité d'autres occurrences de ce genre.

Dans le deuxième cas, Citoyenneté et immigration était accusé de mauvaise gestion après que l'ajustement aux fins d'équité salariale d'un employé ait été mal calculé. L'employé en question soutenait que le ministère en tentant de récupérer le paiement en trop au moyen d'une déduction salariale sur une période très courte, lui avait créé des difficultés financières. Après avoir obtenu des renseignements additionnels auprès de Citoyenneté et immigration, le BIFP a réussi à trouver une solution acceptable pour les deux parties permettant de récupérer le paiement en trop.

Dans le troisième cas, un employé a allégé un cas de mauvaise gestion flagrante de la part de Service correctionnel Canada au sujet d'une plainte de harcèlement de longue date. Même si la plainte s'est avérée fondée il y a trois ans, elle n'avait jamais été réglée. Après avoir examiné la question, le BIFP a recommandé que l'employé ne soit plus sous la surveillance de l'intimé. Le ministère était d'accord avec le remède suggéré et il a transféré l'employé à un autre service.

En date du 31 mars 2005, huit dossiers étaient toujours ouverts dans cette catégorie et faisaient l'objet d'une enquête.

Cas selon les régions

Région	Total
Alberta	3
Colombie-Britannique	2
Manitoba	0
S/O	1
Nouveau Brunswick	1
Région de la capitale nationale	11
Nouvelle-Écosse	0
Ontario	10
Île-du-Prince-Édouard	0
Québec	16
Saskatchewan	0
Total des cas	44

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

Aucun cas n'a été signalé dans cette catégorie.

Plaintes de représailles

Le BIFP continue d'appliquer la définition de la notion de représailles telle qu'elle est établie dans la *Politique sur la divulgation*. En premier lieu, il détermine si l'employé a divulgué l'acte fautif à un superviseur ou autre gestionnaire, à l'agent principal du ministère ou à l'agent de l'intégrité de la fonction publique. Deuxièmement, il évalue après enquête s'il existe un lien entre les mesures de représailles présumées et la divulgation originale de l'acte fautif.

Au cours de l'an dernier, le BIFP a reçu quatre plaintes de représailles. Quatre autres étaient reportées de l'année précédente. Dans l'un des cas, le BIFP n'a pas fait enquête, d'une part parce que les actes de représailles allégués précédaient la date de la divulgation interne, et d'autre part parce qu'ils faisaient partie d'un grief comportant des éléments additionnels encore sous enquête par le ministère.

Le BIFP a terminé son enquête sur les trois autres plaintes de représailles. Dans chacun des cas, il a conclu qu'il ne s'agissait pas d'actes de représailles dans les circonstances. Il a découvert que les événements précédaient la date de la divulgation interne et qu'il n'existait aucun lien entre cette dernière et le cas de représailles alléguées. Dans un autre cas, le BIFP est même allé plus loin, en signalant qu'une divulgation interne ne protège pas l'employé contre des mesures disciplinaires non liées à une divulgation.

Les quatre cas restants font encore l'objet d'une enquête.

Divulgations anonymes

Au cours de l'an dernier, le BIFP a reçu trois divulgations anonymes. Deux autres, reportées de l'an dernier, sont toujours ouvertes.

Dans la plupart des cas, les documents à l'appui étaient suffisants pour justifier un examen par le BIFP. Toutes les allégations ont été portées à l'attention du ministère concerné. Il a été convenu, dans deux cas, que les ministères pouvaient mener leurs propres enquêtes et rendre compte des résultats au BIFP. De ceux-ci, l'un est toujours ouvert; quant à l'autre, le ministère a présenté au bureau un rapport de son enquête et de ses conclusions. Même si aucun acte fautif ne s'est avéré fondé, on a exprimé des réserves au sujet de la gestion du problème en question. Faisant suite à une recommandation du BIFP, le ministère a remédié à la situation. Deux cas ont été fermés après avoir été référés au ministère concerné pour la suite à donner.

Le dernier cas fait encore l'objet de l'examen préliminaire. Le BIFP est à la recherche des normes et des règles qui formeront la base de son plan d'enquête, de l'évaluation et de l'analyse de ses conclusions.

Répartition des cas selon les ministères et organismes

Ministère	Total des cas
Affaires étrangères et Commerce international	1
Affaires indiennes et du Nord Canada	1
Agence de promotion économique du Canada atlantique	1
Agence des services frontaliers du Canada	1
Agence spatiale canadienne	1
Agriculture et Agroalimentaire Canada	1
Anciens Combattants Canada	1
Citoyenneté et Immigration Canada	2
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	1
Communication Canada	1
Conseil canadien des relations industrielles	4
Défense nationale	2
Développement des ressources humaines Canada	2
Environnement Canada	1
Gendarmerie royale du Canada	1
Passeport Canada	1
Pêches et Océans Canada	3
Ressources naturelles Canada	2
Santé Canada	3
Sécrétariat du Conseil du Trésor	1
Service administratif des tribunaux judiciaires	1
Service correctionnel du Canada	8
Transports Canada	3
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	1
Total des cas	44

Partie 2

QUELQUES RÉFLEXIONS

Partie 2

QUELQUES RÉFLEXIONS

Dans cette partie du rapport annuel 2004-2005 de l'agent de l'intégrité de la fonction publique présenté au Parlement, j'aborde plusieurs enjeux et défis qui, à mon avis, ne cesseront de susciter une réflexion approfondie. Il faudra continuer de s'y attarder malgré l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et la mise sur pied du Commissariat à l'intégrité de la fonction publique. Même si l'on adoptait le meilleur régime législatif possible de divulgation d'actes répréhensibles, certaines questions continueront à raison d'être contestées et nécessiteront une réflexion de tous les instants et une évolution, compte tenu des complexités éthiques et juridiques et des défis relatifs à la dénonciation.

Comme dans le cas de toute entreprise de nature humaine, on ne peut prévoir ni légiférer tous les aspects de certaines réalités durables dans ce domaine. On peut mieux y faire face en faisant appel avec sagesse au jugement éthique, à la portée discrétionnaire et à la pratique éprouvée. Par ailleurs, on peut créer, aggraver certains problèmes ou ne pas les régler à cause de l'absence ou de la non-pertinence des dispositions prévues à la loi.

Le point de vue que j'exprime sur les questions traitées ci-dessous est le fruit de près de cinq ans d'expérience à titre d'agent de l'intégrité de la fonction publique. Mon mandat à ce poste, déjà reconduit deux fois à la demande du gouvernement afin de mener à bien la transition vers un nouveau cadre légiféré, se terminera bientôt. Au moment de la rédaction du présent document, j'espère que la loi déjà sanctionée, qu'elle soit ou non révisée maintenant ou à l'avenir, entrera en vigueur dans un proche avenir. Il semble, selon moi, qu'il s'agisse d'une occasion propice pour vous faire part de certaines réflexions et inquiétudes. Je souhaite que mon successeur ainsi que les lecteurs du présent rapport y voient là un certain intérêt et utilité.

2.1 Une nouvelle Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles et la mise en place d'un Commissaire à l'intégrité du secteur public

Au cours des quatre dernières années, une partie importante de mon temps et des ressources du Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP) ont été consacrés à promouvoir le bien-fondé d'une loi sur la divulgation d'actes fautifs et la création d'un poste de Commissaire à l'intégrité du secteur public (CISP) indépendant qui fait rapport au Parlement.

L'année dernière n'a pas fait exception. Nos efforts pendant la période couverte par ce rapport comprennent :

- l'étude de l'expérience d'autres instances
- l'examen de notre propre expérience
- la formulation et la proposition d'une loi type et la recommandation d'amendements au projet de loi C-11 considéré par le 38ième Parlement
- ma comparution devant le comité permanent de la Chambre des communes
- mes échanges avec des fonctionnaires, des dirigeants de syndicats et un grand nombre de groupes intéressés.

On a pris grand soin de veiller à ce que les efforts consacrés à la promotion d'une loi type ne viennent entraver ou freiner la responsabilité première de mon bureau : recevoir, enquêter et faire rapport concernant des allégations d'actes fautifs au sein de la fonction publique.

En réalité, les deux activités étaient étroitement liées. Mes conclusions et mes propositions quant au besoin d'une nouvelle loi, de protections juridiques ou d'un commissaire indépendant qui fait rapport au Parlement, sont largement fondées sur des leçons tirées suite aux allégations présentées à mon bureau et des enquêtes qui en ont découlé.

Le fait que mon bureau soit à l'extérieur du ministère et traite de manière indépendante avec les employés divulgateurs et leurs gestionnaires, augmente la crédibilité des propositions législatives. Cela signifie que, outre la réflexion théorique, elles sont fondées sur l'expérience et la pratique quotidienne.

Je considère comme l'un des points saillants de mon mandat que mes efforts ainsi que ceux de mes collègues du BIFP, de concert avec les propositions d'autres individus ou groupes, aient contribué à l'adoption de la nouvelle *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* qui crée un poste de Commissaire indépendant qui se rapporte au Parlement.

Bien que la nouvelle Loi ne soit pas parfaite, elle constitue un progrès important. L'augmentation des pouvoirs, des protections et de l'autonomie dont sera investi le CISP lui permettront d'être plus efficace et crédible que le BIFP actuel fondé sur une politique.

Quand la nouvelle Loi sera en vigueur, le Canada sera le seul pays à avoir un mandataire du Parlement indépendant nommé exclusivement pour recevoir, étudier et signaler des actes fautifs au sein du secteur public et d'en faire rapport au Parlement. Dans le même ordre d'idées, nous serons le seul pays à disposer d'une loi visant à protéger les employés divulgateurs ainsi que les témoins, contre toute représaille exercée à la suite de divulgations et de témoignages s'y rapportant.

2.2 Témoins d'actes fautifs commis contre l'intérêt public et non victimes

J'ai longtemps été d'avis que la *Politique sur la divulgation* suppose que les employés divulgateurs d'actes fautifs sont plus souvent des « témoins » que des « victimes ». J'entends par victimes, les personnes qui estiment qu'elles ont un intérêt personnel (ainsi qu'un intérêt public ou autre motivation) de faire une divulgation et qu'elles tireront avantage de l'issue de l'enquête du BIFP parce qu'elles croient avoir subi un préjudice en raison de l'action ou de l'inaction de quelqu'un.

Il existe d'autres avenues et mécanismes disponibles pour les employés qui désirent déposer des griefs concernant leurs conditions de travail (comme la classification et la rémunération), la discipline, le harcèlement, la dotation, les droits de la personne et autres.

Cette interprétation peut aussi s'appliquer à la nouvelle Loi. Même s'il aurait été utile que la *Politique sur la divulgation* et la nouvelle Loi soient plus explicites sur ce point, il n'en demeure pas moins que cette interprétation est fondamentale et se justifie.

L'on notera qu'une allégation de représailles pour avoir fait une divulgation d'acte fautif (normalement dans l'intérêt public) est correctement désignée par le terme « plainte ». Mon bureau prend les plaintes de représailles aussi sérieusement que toute autre allégation d'acte fautif. En vertu des dispositions de la nouvelle Loi, ce sera aussi le cas pour le Commissaire à l'intégrité du secteur public.

Bien qu'une plainte de représailles constitue aussi un préjudice, ce tort vise plutôt l'employé divulgateur que l'intérêt public. Il s'agit d'une plainte ayant trait à un acte répréhensible dont la victime présumée est l'employé divulgateur. Généralement, et pour de justes raisons, cet employé a un motif personnel de présenter la plainte et un intérêt dans son dénouement.

Il existe, en d'autres mots, une distinction importante entre une allégation d'acte fautif commis contre l'intérêt public – dans laquelle le rôle de l'employé divulgateur est celui de témoin – et une plainte de représailles subséquente – dans laquelle ce même employé est plus victime que témoin.

Les plaintes de représailles sont aussi graves que d'autres formes d'actes fautifs, et elles sont toutes clairement interdites en vertu de la *Politique sur la divulgation* et de la nouvelle Loi Bien que la motivation et l'intérêt qui sous-tendent de telles plaintes soient essentiellement de nature personnelle, elles revêtent aussi une importante dimension d'intérêt public. Il est clair qu'une représaille subie à la suite d'une divulgation d'acte fautif constitue une injustice. Mais en plus, puisque la crainte de représailles est susceptible d'empêcher d'autres employés de se manifester, il se peut que certains actes fautifs ne soient pas identifiés et qu'on ne puisse y mettre fin. Le cas échéant, l'honnêteté et l'obligation de rendre compte au sein du secteur public, ainsi que la confiance des gens dans la fonction publique s'en trouvent compromises.

Le thème des représailles est décrit plus en détail plus loin dans ce rapport.

L'interprétation qu'un employé peut être considéré comme un témoin, peut s'appuyer sur la définition d'actes fautifs. La *Politique sur la divulgation*, tout comme la nouvelle loi identifient correctement certains actes répréhensibles comme étant atteintes graves à l'intérêt public, par opposition aux actes fautifs commis contre la personne en tant que victime.

Voici une liste des actes énumérés dans la Loi :

- violation des lois fédérales ou provinciales
- usage abusif des fonds ou des biens publics
- cas flagrant de mauvaise gestion
- actes ou omissions créant un risque grave pour la vie humaine, santé et sécurité des personnes ou de l'environnement
- infractions graves à un code de conduite
- amener sciemment une personne à commettre un acte fautif

Ni la *Politique sur la divulgation*, ni la nouvelle Loi ne citent ces activités comme étant des actes fautifs commis contre l'intérêt public. Pourtant, sauf en ce qui concerne les représailles, ils le sont manifestement. Ce ne sont pas des exemples d'actes fautifs liés à l'emploi ou aux ressources humaines. Le régime de divulgation d'actes fautifs n'est pas un autre mécanisme de recours mis à la disposition des fonctionnaires pour régler leurs griefs personnels. En conséquence, la nouvelle Loi établit clairement que le CISP peut refuser d'enquêter une divulgation s'il s'agit d'un sujet pouvant être traité plus adéquatement par un autre mécanisme de recours.

Il est donc raisonnable de conclure qu'il serait erroné de consacrer une partie importante des ressources limitées du régime de divulgation – qui est spécialement conçu pour traiter les actes fautifs graves commis contre l'intérêt public – à des questions personnelles liées à l'emploi. En plus de constituer un recoupement indu, cette façon de faire entraînerait une distorsion du but visé par la *Politique sur la divulgation* et par la nouvelle Loi.

Malgré cela, je regrette de dire que la plupart des divulgations présentées au BIFP au cours de l'exercice visé, comme dans les années précédentes, peuvent être classifiées comme étant largement liées à l'emploi.

Ceci dit, il faudrait noter que les divulgations personnelles liées à l'emploi peuvent revêtir une dimension d'intérêt public. Par exemple, l'acte fautif allégué pourrait avoir une portée immense à l'intérieur d'un ministère ou du secteur public et être susceptible de devenir systémique, impliquer plus d'une victime et justifier, par voie de conséquence, une enquête pour des motifs d'intérêt public. Par contre, il est aussi possible qu'une divulgation justifiant une enquête pour de tels motifs comporte une dimension personnelle liée à l'emploi. Par exemple, un employé qui présente une divulgation d'acte fautif en tant que témoin peut aussi faire l'objet de représailles pour avoir révélé de l'information liée à l'acte fautif.

Il existe, selon moi, des façons de modifier cette vision des choses. Nous pouvons par exemple encourager et accepter que les employés fassent des divulgations à titre de témoins plutôt que de victimes en appliquant des tests plus rigoureux et en faisant davantage usage de notre pouvoir discrétionnaire pour refuser de traiter des divulgations où la personne se peint comme victime d'une situation liée à son emploi. J'explore ce point plus en détail, plus loin dans ce rapport.

2.3 Attentes quant aux conclusions – disposé à contester les conclusions quand les allégations d'actes fautifs sont non fondées

Selon l'expérience du Bureau de l'intégrité de la fonction publique, les employés qui se sentent victimes d'actes fautifs sont plus susceptibles de faire des divulgations que ceux qui n'en sont que témoins parce qu'ils ne se sentent pas personnellement victimisés. Cela tient sans doute du fait que l'employé divulgateur, en tant que « victime », a un intérêt personnel dans le résultat de l'enquête. Ces employés estiment que si la divulgation relative à leur emploi est justifiée et réglée, ils tireront un avantage.

Les témoins qui ne sont pas personnellement concernés ou qui sont convaincus qu'ils ne tireront aucun avantage des résultats d'une enquête donnée, sont généralement et naturellement plus hésitants à prendre des risques. Beaucoup d'entre eux s'impliqueront uniquement si les mesures suivantes sont en place :

- des protections juridiques contre toutes représailles
- des enquêtes indépendantes extra-ministérielles menées par un mandataire du Parlement
- des pouvoirs d'enquête efficaces
- de fortes sanctions imposées à ceux qui exercent des mesures de représailles contre les employés divulgateurs
- une probabilité raisonnable que des mesures efficaces seront prises s'il y a preuve d'acte fautif.

Au cours des quatre dernières années, moi-même ainsi que d'autres personnes, avons prôné la mise en place d'une législation qui prévoit toutes ces mesures. Bien que la nouvelle Loi représente un grand pas dans cette direction, je crois qu'elle ne va pas assez loin sous certains aspects. Ceci est la position que j'ai pris devant le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires au cours du 38ième Parlement et c'est toujours ma position.

Contrairement aux employés qui font des divulgations en tant que victimes, ceux qui en font en tant que témoins ne s'attendent généralement pas à être impliqués aussi directement ou personnellement dans une enquête subséquente. Par ailleurs, ils sont plus portés à accepter les conclusions d'une enquête exhaustive et équitable et dont la justification est démontrable. S'ils présentent une allégation d'acte fautif à un organisme d'enquête digne de confiance, ces témoins disent essentiellement : « J'ai fait ma part; je ne fais pas cela pour moi-même, mais pour l'intérêt de la fonction publique ou du public en général. Je crois avoir été témoin d'un acte fautif, la balle est maintenant dans votre camp; il n'en tient qu'à vous de faire enquête, ou non, et j'accepterai les conclusions que vous aurez tirées à la suite d'une enquête exhaustive et équitable. »

Un nombre modeste d'employés ont fait des divulgations de ce genre au cours des quatre dernières années. Les divulgations présentées au BIFP étaient crédibles, elles ont fait l'objet d'une enquête en bonne et due forme avec la collaboration de la direction des organismes concernés et dans l'esprit de la *Politique sur la divulgation*, les conclusions ont été acceptées par les deux parties intéressées, et les recommandations, le cas échéant, ont été mises à exécution.

Cette image de confiance, de détachement et d'acceptation peut s'avérer trompeuse, du moins dans certains cas. L'expérience suggère, à tout le moins en ce qui concerne les employés qui font des divulgations en tant que victimes, qu'il existe d'importantes différences sur le plan des attentes. Certainement, les employés qui se voient comme des victimes peuvent aussi invoquer de graves actes fautifs allant à l'encontre de l'intérêt public. Cependant, au fur et à mesure que ces cas se déroulent, leur motivation et leurs attentes semblent largement dictées par leur état de victime.

Peu importe la pertinence de la comparaison, selon l'expérience du BIFP, les employés qui font des divulgations en tant que victimes s'attendent généralement à ce que leurs allégations fassent l'objet d'une enquête. Certains peuvent constester les décisions de ne pas faire enquête, ainsi que les enquêtes qui ne concluent pas à l'acte fautif. Ils sont déterminés à poursuivre la défense de leur cause peu importe les coûts monétaires ou autres pertes qu'ils risquent d'encourir. Ce qui, naturellement, est leur droit. Aucune décision, enquête ou conclusion de la part de mon bureau n'est infaillible ou à l'abri des contestations. Néanmoins, de graves conséquences pratiques méritent notre attention.

Mon bureau est relativement modeste et ses ressources sont limitées. Si les allégations d'actes fautifs ayant un minimum de crédibilité et d'intérêt public étaient couramment acceptées à des fins d'enquête – et que les conclusions étaient invariablement remises en question – ces ressources ne seraient pas suffisantes.

La nouvelle Loi prévoit que le mandat du Commissaire à l'intégrité couvrira la majorité des institutions du secteur public fédéral. En dépit du fait que le personnel et les ressources seront visiblement augmentés en vue de mener à bien ces responsabilités additionnelles, la portée considérablement élargie du mandat, rendra encore plus difficile au Commissaire la tâche de répondre à la demande accrue. Il en résulte que le problème des employés qui font des divulgations en tant que victimes est susceptible de perdurer, car ils s'attendent à ce que leurs allégations d'actes fautifs soient fondées et ils sont prêts à contester toute conclusion qui ne va pas dans ce sens.

Une approche efficace en réponse à cette réalité exige que le CISP fasse valoir et fasse connaître son mandat précis. Un travail considérable a été accompli par le BIFP à cet égard au cours des quatre dernières années, mais il reste encore beaucoup à faire. L'avènement d'une nouvelle législation solide et la nomination d'un commissaire à titre de mandataire du Parlement fourniront l'occasion et l'incitatif voulus pour poursuivre l'éducation des fonctionnaires sur le but et la portée spécifique du régime de divulgation. Nous espérons, avec le temps, que les allégations d'actes fautifs porteront de plus en plus sur de graves questions d'intérêt public.

Vu l'importance du rôle éducationnel qui relève du CISP, il serait utile qu'on lui confie un mandat législatif explicite à cet égard. Par ailleurs, pour être en mesure de remplir efficacement un mandat de ce genre, des ressources et des fonds raisonnables doivent être assignés à la tâche.

Le but ultime du régime de divulgation est de permettre l'utilisation d'un mécanisme sûr et efficace afin que les fonctionnaires puissent exprimer leurs préoccupations au sujet d'actes fautifs dont ils ont été témoins, que ceux-ci soient enquêtés et résolus. Par analogie, cette situation est similaire à celle d'un citoyen qui signale un crime potentiel à la police. Dans les deux cas, on s'attend à une expression de bonne foi et à quelques preuves. Le divulgateur s'attendra à une révision attentive de la crédibilité des preuves présentées et si l'enquête est entreprise, il s'attendra à ce qu'elle soit complète, objective et fiable. Les fonctionnaires, tout comme les citoyens, devraient être assurés qu'ils rendent un service public en déposant une allégation.

Une fois la divulgation faite, le Commissaire devrait effectuer l'enquête dans l'intérêt public, et non uniquement en fonction des affirmations de l'employé divulgateur. Si l'on poursuit l'analogie, le Commissaire devrait agir à peu près comme la police et l'avocat de la Couronne. Par exemple, il devrait décider s'il y a lieu de tenir une enquête, d'arrêter le processus s'il ne mène nulle part et, après une enquête, de tirer des conclusions d'actes fautifs (à l'instar de la Couronne qui juge s'il faut porter des accusations).

2.4 Utiliser son pouvoir discrétionnaire pour refuser les divulgations ou mettre un terme aux enquêtes

On espère que la présence d'un Commissaire à l'intégrité du secteur public indépendant, combinée aux pouvoirs et protections prévus dans la nouvelle Loi, donnera aux employés qui sont témoins d'actes fautifs la confiance nécessaire pour les divulguer.

Parallèlement, il importe que le Commissaire use de son pouvoir discrétionnaire pour refuser de traiter les divulgations qui ne répondent pas à certains critères prédéterminés et pour mettre un terme aux enquêtes en cours lorsqu'elles ne répondent pas à ceux-ci. À la lumière de leur expérience et d'une réflexion plus poussée, les responsables du Bureau de l'intégrité de la fonction publique ont appliqué de tels critères de manière plus rigoureuse. Cela explique en partie la réduction du nombre de dossiers traités par le BIFP depuis sa première année.

Le processus de sélection en vigueur au BIFP comporte quatre critères généraux qui permettent de décider si on traite ou non une divulgation. La majorité de ces critères sont décrits dans la *Politique sur la divulgation* ou, à mon avis, s'inscrivent dans l'esprit de la *Politique*. Ces quatre mêmes tests ont guidé mon bureau pour décider si oui ou non il fallait poursuivre une enquête en cours.

Le premier de ces critères consiste à déterminer si l'objet de la divulgation est un cas grave et d'intérêt public ou une question de ressources humaines ou d'emploi. En d'autres termes, le BIFP doit déterminer si l'employé qui fait la divulgation est un témoin ou une victime.

Le deuxième critère appliqué par le BIFP consiste à déterminer si la question ne serait pas mieux traitée par un autre mécanisme, comme l'examen des griefs.

Le troisième critère du BIFP consiste à juger de la crédibilité de l'allégation d'acte fautif; il faut donc juger s'il est possible que l'acte en question ait été posé. Pour prendre la décision, on vérifie si l'employé qui fait la divulgation était en position d'être témoin de l'acte en question, si d'autres témoins sont disponibles et désireux de témoigner, et si on dispose de preuves documentaires. Il se peut qu'il soit nécessaire d'entreprendre une enquête pour parvenir à un certain degré de certitude dans ces vérifications; c'est à ce moment-là qu'il faut décider si on poursuit ou non l'enquête.

Un test de crédibilité n'est pas équivalent à un test de bonne foi. Ces deux critères ne sont pas nécessairement équivalents ou inclusifs. On peut présumer qu'un employé qui fait de mauvaise foi une allégation d'acte fautif sait que sa divulgation n'est pas crédible et que l'acte allégué n'a pas été commis. Le sens même de « mauvaise foi » exclut toute crédibilité. D'un autre côté, une allégation faite de bonne foi n'est pas nécessairement crédible. On peut faire une divulgation en toute bonne foi, mais se tromper sur les faits. De plus, les preuves pour étayer l'allégation peuvent tout simplement être trop faibles.

Le quatrième critère que le BIFP utilise consiste à déterminer si l'employé qui fait la divulgation agit de bonne foi. C'est un critère difficile à appliquer parce qu'il est généralement impossible d'évaluer avec certitude la bonne foi d'un employé. Il est possible que les employés pratiquent une sorte d'autocensure, en ce sens que la majorité des gens savent que si leur motif est, par exemple, la vengeance, l'enquête le dévoilera rapidement. D'ailleurs, aucun cas n'a été rejeté par mon bureau pour ce motif. En pratique, le critère de crédibilité est beaucoup plus utile. La bonne foi est cependant un critère important et légitime qui dissuade les gens de faire des divulgations futiles, vexatoires ou entachées de mauvaise foi. Sans preuve du contraire, l'usage au BIFP est de présumer que toutes les allégations sont faites de bonne foi.

Ces quatre critères devraient s'appliquer et s'appliquent effectivement lorsqu'il s'agit de décider si on doit entreprendre une enquête ou poursuivre une enquête une fois qu'elle est entreprise.

Quant à savoir si la Loi restreint indûment le pouvoir discrétionnaire du Commissaire de refuser de donner suite à une divulgation, je crois que non. Les divers critères décrits sont raisonnables, bien qu'il soit permis de croire qu'ils sont incomplets. La législation ne réfère pas explicitement à un test de crédibilité. Par contre, elle reconnaît que le Commissaire peut refuser de traiter une divulgation ou cesser une enquête et ainsi exercer sa discrétion et son jugement. En effet, il faut faire preuve de jugement pour décider si une divulgation est d'intérêt public ou non, est suffisamment grave ou manque de crédibilité. On trouve un autre indice suggérant que la Loi confère un pouvoir discrétionnaire adéquat. Après que toutes les autres raisons de refuser de donner suite à une divulgation ont été explicitement énumérées, cet article ajoute celle-ci, qui les englobe toutes, « que cela est opportun pour tout autre motif justifié ». En d'autres mots, il existe d'autres motifs pour refuser de traiter une divulgation, à la discrétion du Commissaire.

2.5 Processus décisionnel équilibré et informé

La Loi donne une autre raison pour laquelle le Commissaire à l'intégrité du secteur public peut refuser de donner suite à une divulgation. Cette raison est la suivante : « les faits visés par la divulgation résultent de la mise en application d'un processus décisionnel équilibré et informé » à propos d'une question de politique publique. C'est un point intéressant.

La *Politique sur la divulgation* comporte une disposition comparable puisqu'on peut y lire ce qui suit dans le préambule : « Il est reconnu que les administrateurs généraux sont tenus de prendre des décisions en pesant le pour et le contre de différents plans d'action et de sélectionner des approches qu'ils jugent comme étant dans l'intérêt du public, y compris certaines approches qui comportent un certain risque. La décision prise à l'issue de ce processus décisionnel équilibré et informé ne saurait être considérée comme un acte fautif en vertu de la présente politique. »

Curieusement, la version de la Loi est plus courte. Par ailleurs, elle n'exclut pas que de telles décisions puissent être considérées comme des actes fautifs, comme semble le faire la *Politique sur la divulgation*. La disposition comparable, bien que différente, dans la Loi prévoit que le Commissaire « peut » ne pas donner suite à une telle divulgation. Il s'ensuit donc que le Commissaire peut également décider d'y donner suite.

Quoi qu'il en soit, qu'on applique la version de la *Politique sur la divulgation* ou celle de la Loi, on ne peut raisonnablement s'abriter derrière cette disposition pour éviter qu'une décision politique ne fasse l'objet d'un examen ou d'une enquête. Il serait trop facile d'affirmer que la décision politique en question résulte d'un processus décisionnel équilibré et informé, et que le risque qu'elle implique est acceptable parce qu'on juge qu'il y va de l'intérêt du public.

Cette disposition et ce critère sont importants et méritent considération dans toute enquête impliquant une politique publique. Sans examen toutefois, il est rare, sinon impossible, qu'on puisse déterminer avec certitude que le critère est respecté. Dans le contexte d'une enquête, il faudrait se pencher sur chacun des éléments suivants :

- Est-ce que le processus décisionnel était équilibré et informé?
- Sur quelle norme et quelles considérations se fonde-t-on pour déterminer si le processus décisionnel était équilibré et informé?
- Le niveau de risque était-il acceptable compte tenu de l'intérêt public?
- Qu'est-ce qui constitue un risque acceptable, compte tenu de l'activité ou de la substance en question et des individus particuliers, du segment de population ou de l'environnement qui y sont exposés?

Ce ne sont pas des questions auxquelles on peut répondre facilement. Dans une enquête pour allégation d'acte fautif impliquant une politique publique, toutefois, ces questions s'imposent.

2.6 Nécessité de s'appuyer sur des preuves et non seulement sur des affirmations

Les actes fautifs sont souvent difficiles à prouver. Même si, par exemple, le Bureau de l'intégrité de la fonction publique détermine qu'une divulgation n'est pas fondée, il est possible que l'acte répréhensible allégué ait vraiment été commis.

Même lorsqu'un employé fait une divulgation d'acte fautif en toute bonne foi, il est possible que les preuves permettent d'établir de manière convaincante que l'activité en question n'a pas eu lieu. En effet, un acte, qui aux yeux d'un employé semble répréhensible peut simplement être un malentendu. C'est le cas par exemple si la raison d'être et la nature de l'activité en question sont mal communiquées, ou si l'activité se déroule mal pour des raisons indépendantes de la volonté de toutes les parties en cause.

Dans d'autres cas, j'ai conclu que l'allégation d'acte fautif n'était pas fondée simplement parce que j'étais incapable de conclure sur une balance des probabilités que l'acte fautif avait eu lieu. Bref, malgré une enquête approfondie et objective menée avec diligence, et malgré un libre accès à la documentation et à l'information pertinentes, il a été parfois impossible de trouver une preuve convaincante qu'un acte fautif avait été commis.

Il est bien évident que, pour l'employé dont la divulgation est rejetée ou jugée non fondée, cette conclusion serait plus facile à accepter dans certains cas si mon bureau avait été doté de pleins pouvoirs en matière d'enquête, y compris ceux d'exiger des preuves documentaires et de contraindre des personnes à témoigner.

Les enquêteurs du BIFP bénéficient normalement de la pleine coopération des gens concernés, de sorte que mon Bureau ainsi que les divulgateurs ont l'assurance que l'enquête a été complète et que les conclusions sont supportées par de la preuve documentaire et des témoignages recueillis. Il y a eu cependant des exceptions à cette coopération; dans ces cas, le BIFP l'a noté dans ses conclusions et les a ajustées en conséquence. Il est arrivé que des ministères refusent de donner une information sous prétexte qu'elle était protégée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ou de la *Loi sur l'accès à l'information*. Non seulement une telle attitude complique-t-elle le travail du BIFP, mais elle pave la voie à une enquête insatisfaisante et incomplète.

D'un autre côté, la nouvelle Loi donnera au Commissaire toute la gamme des pouvoirs qui échoient normalement aux mandataires parlementaires. Cela devrait contribuer grandement à la fiabilité des conclusions du Commissaire. Il est fort probable qu'à l'avenir, le fait de disposer de ces pouvoirs permette au Commissaire de recourir à des preuves auxquelles il n'aurait pas accès autrement.

Les preuves d'un acte fautif, même dans les cas où la présomption est forte et crédible, ne sont pas toujours disponibles. Cela est vrai même lorsque les organismes d'enquête sont armés des plus grands pouvoirs. Dans certains cas, les fonctionnaires sont simplement incapables de donner suffisamment de détails pour permettre une enquête : rien n'a été écrit, les documents ne sont plus disponibles, les témoins éventuels refusent de participer, les témoignages ne concordent pas.

Compte tenu des graves implications pour les auteurs présumés des actes fautifs et pour d'autres personnes, on ne peut conclure à un acte fautif sans s'appuyer sur toutes les preuves voulues. Par contre, comme de tels actes de la part du secteur public donnent souvent lieu à un grave préjudice pour les victimes, y compris la population, les enquêtes doivent être entreprises avec diligence et les enquêteurs doivent disposer des pouvoirs et du temps nécessaires pour mener leur travail à bien.

Le BIFP a adopté la méthode d'enquête suivante, qui respecte les droits et les intérêts des diverses parties en cause, tout en garantissant l'exactitude des rapports finaux.

D'abord le BIFP effectue un triage en appliquant les tests cités plus haut. Si une enquête est entreprise, elle se fonde en grande partie sur la preuve documentaire disponible ou les témoignages recueillis des parties intéressées. Normalement, on remet un rapport préliminaire à l'employé qui fait la divulgation, au ministère concerné et aux supposés auteurs de l'acte fautif. Les parties sont invitées à apporter des précisions à ce rapport préliminaire et à formuler des remarques et des commentaires qui sont ensuite examinés et pris en considération. Cet examen peut mener à des changements mineurs ou à des modifications importantes qui figureront dans le rapport final.

La nouvelle Loi contient un processus comparable. Si l'on constate qu'un rapport ou une recommandation peut nuire à un particulier ou à une partie du secteur public, il faut donner aux personnes concernées l'occasion de répondre aux allégations avant la fin de l'enquête et le dépôt du rapport final.

À la lumière de l'expérience du BIFP, on constate qu'il est extrêmement important d'expliquer clairement aux employés qui divulguent un acte fautif les éléments de preuve requis et les réalités du processus. Le BIFP a constaté que cela évite les attentes irréalistes.

2.7 L'absence de surveillance en tant que cas grave de mauvaise gestion

La catégorie d'actes fautifs qu'on appelle « cas grave de mauvaise gestion » comporte des difficultés particulières en ce qui a trait à sa définition et à son application. Il s'agit en outre de la forme d'acte fautif qu'on me demande le plus souvent d'expliquer.

Une question courante est la suivante : « Est-ce que le l'Agent de l'intégrité de la fonction publique considérerait le manque de surveillance de la part, par exemple, d'un administrateur général ou d'un gestionnaire d'un autre échelon, comme étant un cas grave de mauvaise gestion? » C'est une bonne question. Elle est pertinente non seulement par rapport à mon mandat, mais également par rapport au mandat d'autres organismes qui font des enquêtes.

On présume souvent que, pour qu'il y ait acte fautif, il faut qu'une action ait été posée, plutôt qu'inaction. On considère à tout le moins l'inaction comme étant moins répréhensible, tant d'un point de vue déontologique que juridique, que le fait de commettre un acte fautif. Le degré de gravité d'un acte fautif, qu'il soit de nature déontologique ou juridique, est souvent donné dans l'ordre descendant suivant :

- TIRER UN AVANTAGE PERSONNEL d'une activité répréhensible exécutée par soi-même ou en collaboration avec une ou plusieurs autres personnes;
- avoir la responsabilité finale ou administrative d'un gouvernement, d'un ministère ou d'un programme ministériel, et être AU COURANT qu'un acte fautif est posé dans sa sphère de responsabilité, mais permettre que la situation perdure;
- avoir la responsabilité finale ou administrative d'un gouvernement, d'un ministère ou d'un programme ministériel, et NE PAS SAVOIR qu'un acte fautif est posé dans sa sphère de responsabilité, du fait qu'on a omis d'exercer de la vigilance.

Le deuxième et le troisième type d'activité ou d'inactivité (surtout le troisième) sont souvent considérés comme étant moins graves que le premier. On se dit qu'après tout, le gestionnaire ne tire aucun profit personnel de l'acte fautif. Toutefois, ce n'est pas nécessairement le cas. Il convient de souligner deux points ici.

En premier lieu, il est certainement possible que le gestionnaire qui est au courant de l'acte fautif, mais ne fait rien pour y mettre un terme, ou que celui qui n'exerce pas une vigilance raisonnable, ne tire aucun avantage financier de la situation. Toutefois, il se peut également qu'il ait calculé que son inactivité lui procurerait d'autres types d'avantages. Il peut, par exemple, avoir voulu éviter d'attirer l'attention sur sa propre gestion. Une telle attention aurait pu, croit-il, être source d'embarras. Il peut aussi avoir l'impression que cela nuirait à sa carrière.

En deuxième lieu, même si le gestionnaire ne profite pas personnellement de la situation, le préjudice que son inaction cause aux autres, à l'intérêt public et à la crédibilité et à l'efficacité de la fonction publique, peut être tout aussi grave, sinon plus. Dans la majorité des cas, cela dépend de la position qu'il occupe dans la hiérarchie (de manière générale, plus la responsabilité est grande, plus les retombées de l'inaction sont graves, tant sur le plan déontologique que légal). On peut en partie déterminer l'ampleur de la responsabilité découlant de l'inaction, que le gestionnaire ne fasse rien pour mettre un terme à la situation ou qu'il n'en soit pas informé faute de faire preuve de vigilance raisonnable, par la gravité des conséquences pour les autres personnes en cause et pour l'intérêt public.

Le principe déontologique et juridique sur lequel est fondée la responsabilité dans le secteur public, et qui détermine si on se trouve devant un cas grave de mauvaise gestion, veut que les responsables de la gestion aient le devoir d'exercer une diligence raisonnable. Cela implique qu'ils sachent qu'il est possible qu'un acte fautif soit posé et qu'ils prennent les mesures nécessaires pour l'éviter, pour le dévoiler et pour y mettre un terme. En outre, le degré de responsabilité qui incombe au gestionnaire, advenant un grave méfait et un important préjudice, correspond normalement à l'échelon qu'il occupe sur l'échelle administrative.

Cela peut sembler évident, mais il faut tout de même souligner que l'auteur réel de l'acte fautif doit aussi être tenu responsable, et non seulement le gestionnaire qui n'était au courant de rien, ou qui n'a rien fait pour y mettre un terme.

2.8 Représailles après divulgation

La nouvelle Loi interdit les représailles contre les fonctionnaires qui divulguent un acte fautif. Cela constitue en soi une réalisation importante. L'interdiction s'applique à toute forme de représailles.

Cependant, des problèmes persistent en ce qui a trait aux représailles. Plusieurs valent qu'on s'y attarde.

Le premier est la question des sanctions pour représailles. Malheureusement, la Loi ne comporte aucune disposition faisant des représailles une infraction. La seule mention à cet égard, qu'on peut lire à l'article 9, précise que des mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'au congédiement peuvent être prises contre les auteurs des méfaits.

À cet égard, la Loi n'est pas sur la même longueur d'ondes compte tenu d'autres mesures en vigueur telles que l'article 425.1 du *Code criminel*, l'article 59 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* et l'article 60 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Certaines de ces mesures législatives prévoient une forte amende en cas de représailles contre les divulgateurs.

Plus important, à mon avis, est le fait que l'absence d'une telle pénalité dans la Loi ne pourra que dissuader les personnes qui songent à divulguer un acte fautif de le faire. En effet, puisque les représailles ne sont pas fortement condamnées, le risque est plus grand qu'il y en ait et qu'on les tolère. Évidemment, telle n'était pas l'intention des législateurs, mais le fait demeure que la Loi ne comporte pas de disposition punissant sévèrement les auteurs de représailles. À mon avis, les employés qui pensent à divulguer un acte fautif et les personnes portées à exercer des représailles tireront les mauvaises conclusions.

Un deuxième problème, connexe au premier, concerne le rôle que la Loi attribue à la Commission des relations de travail dans la fonction publique (CRTFP) et au Conseil canadien des relations industrielles (CCRI). Dans le rapport annuel 2003-2004 du BIFP, et dans la présentation que j'ai faite le 30 novembre 2004 devant le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, j'ai soulevé le fait que dans la nouvelle Loi, on confie le traitement des plaintes pour représailles à la CRTFP et au CCRI plutôt qu'au Commissaire à l'intégrité du secteur public. À mon avis, c'est un point d'une importance fondamentale, mais malheureusement on n'a pas cru bon d'amender le projet de loi C-11 en conséquence et la Loi maintient une division dans les mandats.

Puisque j'ai déjà abordé la question plus en profondeur dans le dernier rapport annuel du BIFP et dans ma présentation au Comité permanent, je me contenterai de dresser un bref sommaire de ma position. Ceux qui voudront la connaître plus précisément peuvent consulter les documents ci-dessus à l'adresse suivante : www.integritas.gc.ca.

On reconnaît que les plaintes au sujet de représailles constituent bien des « plaintes ». Il est tout aussi vrai que les activités de représailles entraînent généralement des sanctions reliées à l'emploi. Mais il existe d'autres mesures de représailles, plus subtiles, qui ne sautent pas aux yeux. Ce type de représailles est rarement traité par la CRTFP ou par le CCRI. La direction et/ou les collègues d'un fonctionnaire qui a fait une divulgation peuvent, par exemple, lui rendre la vie infernale au travail. Et ils peuvent le faire sans imposer de mesures disciplinaires qui relèveraient des conditions d'emploi et, par conséquent, de la CRTFP ou du CCRI. Si on ne tient pas compte de ces types de représailles subtiles, ou si on en minimise l'importance, on risque de réduire l'efficacité de la législation. Il ne serait peut-être pas mieux non plus de traiter les représailles comme étant du harcèlement en vertu de la *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail*. À mon avis, il serait de loin préférable qu'on laisse le Commissaire à l'intégrité du secteur public traiter ces cas de représailles dans le cadre du régime de divulgation.

En outre, bien que la majorité des mesures de représailles soient liées à l'emploi, on note une caractéristique particulière ici : le lien entre la plainte pour représailles et la divulgation d'un acte fautif qui a donné lieu aux représailles. La plainte est dictée par le fait que les mesures de représailles ont été prises uniquement en raison de la divulgation préalable d'un acte fautif. Étant donné que toute plainte sera fondée sur la prétention que la divulgation et les représailles subséquentes sont inextricablement liées, il va sans dire que le même organisme, c'est-à-dire le Commissaire à l'intégrité du secteur public, devrait se charger des deux allégations.

La CRTFP et le CCRI n'ont ni l'expérience ni le mandat nécessaires pour traiter les divulgations d'actes fautifs. Des représailles sont des représailles uniquement si on peut les relier à la divulgation d'un acte fautif. En outre, la CRTFP et le CCRI ont recours aux audiences publiques, et les audiences publiques risquent de nuire à la confidentialité que souhaitent ceux qui divulguent un acte fautif.

Le Commissaire devrait être en mesure d'expliquer à ceux qui songent à divulguer un acte fautif non seulement ce qu'une telle divulgation implique, mais également comment les plaintes pour représailles qui pourraient s'ensuivre seront traitées. À l'heure actuelle, comme ce n'est pas lui qui gère les plaintes pour représailles, il ne peut offrir de telles explications ni aucune garantie.

On peut supposer que, devant l'éventualité d'avoir à traiter avec une deuxième organisation, sans lien avec la première, advenant des représailles, certains employés qui songent à faire une divulgation se diront que c'est trop compliqué et abandonneront l'idée.

Une troisième situation risque de poser des difficultés. Il s'agit des cas où un employeur prétend que les mesures disciplinaires prises contre un employé qui a fait une divulgation sont sans rapport avec ladite divulgation. L'employeur peut insister pour dire que les mesures disciplinaires étaient fondées et dictées par d'autres motifs.

D'un côté, un employeur doit conserver son droit d'imposer des mesures disciplinaires à ses employés si des motifs légitimes l'y incitent. D'un autre côté, le fait qu'un fonctionnaire divulgue en toute bonne foi un acte fautif au Commissaire, que cette divulgation soit fondée ou non, ne saurait être un motif légitime pour entraîner des mesures disciplinaires flagrantes ou subtiles. C'est une pratique raisonnable, lorsque des mesures disciplinaires sont imposées à un employé après une divulgation de ce genre, que l'employeur ait le fardeau de prouver que ces mesures n'ont aucun lien avec la divulgation. S'il ne peut le prouver, on présume que les mesures disciplinaires constituent des représailles interdites.

Aucun délai ne devrait être imposé en ce qui concerne le dépôt d'une plainte, car les représailles peuvent prendre plusieurs formes et il peut s'écouler un certain temps avant que la personne concernée ne se rende compte qu'elle fait l'objet de représailles. De plus, une présomption d'un an devrait être prévue à compter de la date à laquelle la divulgation est faite, établissant que toute action prise par l'employeur contre le fonctionnaire divulgateur serait considérée comme une mesure de représailles. Ainsi, il incomberait à l'employeur de justifier son action.

2.9 Protéger l'identité et les renseignements personnels

Pour réduire les risques de représailles contre ceux qui divulguent un acte fautif au Commissaire à l'intégrité du secteur public, il faut des dispositions dans la Loi pour protéger l'identité des personnes concernées.

Au Bureau de l'intégrité de la fonction publique, nous avons constaté que les fonctionnaires – particulièrement ceux qui travaillent toujours dans la fonction publique – sont réticents à divulguer un acte fautif parce qu'ils craignent que leur nom puisse être divulgué par suite d'une demande d'accès à l'information.

J'ai reçu un certain nombre de divulgations anonymes au cours des ans. Dans la plupart de ces cas, on peut croire qu'elles ont été faites de manière anonyme par crainte de représailles. Bien qu'on puisse comprendre la situation, les divulgations anonymes ne sont pas souhaitables, puisqu'elles laissent potentiellement place à la malveillance et aux frivolités. De plus, cela rend l'enquête plus difficile puisqu'on ne peut interroger la personne qui fait la divulgation. Résultat : on ne peut pas toujours enquêter à fond sur les situations alléguées, ce qui donne la fausse impression qu'on ne donne pas suite à la divulgation.

Par conséquent, je suis d'avis que l'identité des personnes qui font une divulgation et celle des témoins impliqués dans l'affaire ne devrait être divulguée qu'en certaines circonstances. Le même principe devrait s'appliquer à tout renseignement personnel qui pourrait permettre de les identifier. On ne devrait déroger à ce principe que si une règle de justice naturelle l'exige, ou encore, dans les rares cas où l'intérêt public prévaut sur le droit à la vie privée de l'employé qui fait la divulgation.

Bien que la nouvelle Loi prévoie une telle protection, celle-ci ne vaut que pour une période de cinq ans. Je doute que cela constitue une garantie suffisante pour les fonctionnaires qui seront toujours en poste au bout de cette période de cinq ans. Bien entendu, l'information n'aurait pas à être tenu confidentielle si la personne concernée consent à ce qu'elle soit communiquée.

Quant aux renseignements de nature non personnelle, contrairement à la protection de cinq ans prévue dans la Loi, je ne vois pas pourquoi, une fois l'enquête terminée et toutes les procédures subséquentes d'examen et d'appel épuisées, on ne pourrait pas rendre cette information disponible, par l'intermédiaire d'une demande d'accès à l'information en autant que l'information en question ne soit pas assujettie à une restriction de divulgation en vertu d'une loi fédérale.

Je crois qu'il est de la plus grande importance que le Commissaire agisse de la manière la plus transparente possible vis-à-vis du Parlement et du public. Toutefois, je crois que l'information de nature non personnelle devrait être protégée pendant la durée de l'enquête. Les enquêtes sur les actes fautifs sont importantes et complexes et prennent souvent des directions imprévues. Tenter de deviner quel préjudice pourrait résulter de la divulgation de cette information avant même la fin de l'enquête est une entreprise pour le moins hasardeuse. Il est tout à fait possible qu'une telle divulgation nuise à l'enquête, et cause un préjudice à une ou plusieurs des parties en cause.

2.10 Compétence du Commissaire à l'intégrité du secteur public – des restrictions demeurent, malgré une plus grande latitude

La nouvelle Loi donne au Commissaire une très vaste couverture institutionnelle. Presque tout le secteur public fédéral aura accès au Commissaire : ministères, agences, employeurs distincts, sociétés d'État et membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Seuls les Forces canadiennes, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST) sont exclus.

Bien que cette généralisation de l'accès soit excellente, je maintiens que les Forces canadiennes, le SCRS et le CST devraient également avoir accès au Commissaire. Les membres de ces institutions devraient avoir accès à un organisme d'enquête externe et indépendant, au même titre que les autres membres du secteur public. Toute information reliée à la sécurité devrait et pourrait être protégée par le Commissaire. Quoi qu'il en soit, de tels renseignements ne font normalement pas l'objet de communication. Par ailleurs, ce ne sont pas toutes les activités de ces institutions qui touchent la sécurité. Comme les autres ministères et agences, celles-ci doivent s'acquitter d'activités gouvernementales et de responsabilités de gestion, activités et responsabilités qui peuvent toutes faire l'objet d'allégation d'acte fautif, selon la portée et les définitions de la Loi.

J'ai déjà proposé que, quelle qu'en soit la source, si l'allégation d'un acte fautif répond aux critères prévus (crédibilité, bonne foi et intérêt public), le Commissaire devrait être autorisé à recevoir cette allégation et à procéder à une enquête. Si on s'y prenait autrement, on risquerait de laisser dans l'ombre les situations graves d'actes fautifs connus uniquement de personnes qui n'appartiennent pas au secteur public. La nouvelle Loi, quelque peu alambiqué, semble l'autoriser. On peut en effet y lire que le Commissaire peut entreprendre une enquête lorsque des renseignements lui sont communiqués « par une personne autre qu'un fonctionnaire », « s'il est d'avis sur le fondement de motifs raisonnables, que l'intérêt public le commande ».

J'ai également proposé qu'on autorise le Commissaire à suivre la preuve là où elle mène, même à l'extérieur du secteur public. En effet, si le Commissaire n'y était pas autorisé, il pourrait en résulter des enquêtes injustes et incomplètes. Un fonctionnaire pourrait, par exemple, apparaître comme seul responsable d'un méfait quand, en réalité, d'autres personnes, à l'extérieur du secteur public, en partagent la responsabilité. Pour la même raison, le Commissaire devrait pouvoir collaborer et échanger de l'information avec d'autres organismes d'enquête, selon les besoins.

La Loi n'a toutefois pas été amendée pour donner ces pouvoirs au Commissaire. Elle prescrit que lorsqu'il est nécessaire d'obtenir de l'information auprès de sources extérieures au secteur public, le Commissaire « est tenu de mettre fin à cette partie de son enquête et peut en saisir les autorités qu'il estime compétentes en l'occurrence ». Cette restriction pourrait sérieusement limiter certaines enquêtes, voire obliger à les fermer, pour des raisons d'équité pour le fonctionnaire concerné ou d'autres parties.

Une autre situation soulève des inquiétudes : Comment le Commissaire peut-il tirer des conclusions lorsqu'on allègue que la responsabilité pour un acte fautif allégué incombe à un membre d'un tribunal administratif? Après tout, les membres de tels tribunaux sont des personnes nommées par le gouverneur en conseil, et non des fonctionnaires. En effet, la nouvelle Loi empêche le Commissaire d'interroger quelqu'un qui n'est pas fonctionnaire.

Elle précise que dans le cas où une divulgation porte sur une décision rendue au titre d'une loi fédérale dans l'exercice d'une fonction judicaire ou quasi-judiciaire, l'enquête doit cesser. On peut présumer que cette restriction empêcherait malheureusement d'enquêter, ou mettrait fin à une enquête qui impliquerait un fonctionnaire travaillant avec un membre d'un tribunal.

Il est raisonnable et justifié d'empêcher le Commissaire d'enquêter sur les décisions rendues par de telles organisations quasi-judiciaires. On peut toutefois se demander si le Commissaire pourrait enquêter pour vérifier si les procédures ou les méthodes de cette organisation sont conformes aux prescriptions de la loi applicable. Refuser ce pouvoir au Commissaire pourrait créer un préjudice ou rendre impossible une enquête complète et juste dans les cas où un fonctionnaire fait une allégation d'acte fautif qui serait commis par un membre d'un tribunal.

Si l'intention est d'exclure des enquêtes du Commissaire uniquement les décisions quasi-judiciaires et non les activités du tribunal, il faudrait que ce soit explicitement mentionné dans la disposition.

Enfin, il faut souligner que les tribunaux administratifs où les fonctions quasi-judiciaires sont exercées par des personnes nommées par le gouverneur en conseil, composent un grand segment du secteur public.

Heureusement, la Loi inclut la disposition suivante à la liste des actes fautifs visés : « le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre un acte fautif. » On peut concevoir qu'un fonctionnaire puisse alléguer, de manière crédible, qu'une personne nommée par le gouverneur en conseil, ou toute personne autre qu'un fonctionnaire ait posé un tel geste. Cette disposition confirme la nécessité d'autoriser le Commissaire, au moins dans certaines circonstances, à inclure les personnes nommées par le gouverneur en conseil et d'autres personnes qui n'appartiennent pas à la fonction publique, lorsqu'il doit faire enquête sur un fonctionnaire.

2.11 Rapport au Parlement – des chiffres seulement?

Un avantage évident de créer en vertu d'une loi un poste de Commissaire à l'intégrité du secteur public qui relève du Parlement, c'est que cela donne au Commissaire le droit et le devoir de présenter des rapports au Parlement. En effet, l'information au sujet des allégations d'actes fautifs commis dans le secteur public et des conclusions qui s'ensuivent deviennent ainsi du domaine public. De plus, l'accès à ces renseignements ne serait limité que par des motifs de confidentialité, de protection de la vie privée et de respect de la *Loi sur l'accès à l'information*. Se contenter de présenter des chiffres et des statistiques ne permettrait certainement pas la plus grande transparence possible.

Au premier coup d'oeil, on pourrait croire que la nouvelle Loi est trop restrictive en ce qui peut être rapporté publiquement. Toutefois, quand on examine la situation dans son ensemble, on constate que tel n'est pas le cas.

Tant la *Politique sur la divulgation* que la nouvelle Loi exigent que le rapport annuel présente des chiffres (p. ex., le nombre de demandes, de divulgations, de cas auxquels on a donné suite et d'enquêtes entreprises). D'un autre côté, les deux permettent le dépôt de rapports ayant une portée plus large. La *Politique sur la divulgation*, pour sa part, précise qu'il faut déclarer « au moins » les chiffres. Cela m'a permis de déposer des rapports annuels dans lesquels on trouvait beaucoup plus que des listes de statistiques. Si la Loi demande qu'on divulgue des chiffres dans le rapport annuel, elle permet aussi à la présentation de toute autre question que le Commissaire juge pertinente.

Par ailleurs, la nouvelle Loi, après énumération de les formes de renseignements qu'on ne peut divulguer, autorise néanmoins la divulgation d'information pour certains motifs, notamment :

- pour mettre fin à l'enquête et saisir une autorité compétente;
- pour motiver les conclusions ou recommandations d'un rapport spécial ou d'un rapport annuel; et
- lorsque l'intérêt du public à la communication a clairement préséance par rapport au préjudice pouvant résulter de celle-ci.

Je me demande pourquoi il devrait revenir au Commissaire de décider du bien-fondé de communiquer ou non des informations. Il est préférable à mon avis que le Commissaire puisse dresser un portrait le plus exact possible pour que le Parlement puisse décider des mesures à prendre dans l'intérêt public.

Quoi qu'il en soit, étant donné le degré de latitude et le pouvoir discrétionnaire dont il dispose, le Commissaire devrait pouvoir déposer devant le Parlement des rapports annuels et des rapports spéciaux qui reflètent fidèlement et complètement ce qui suit :

- l'état des divulgations d'actes fautifs dans le secteur public;
- les recommandations du Commissaire;
- ce que les institutions publiques compétentes ont fait ou font pour corriger l'acte fautif et pour sanctionner leurs auteurs.

Conclusion

Les observations et inquiétudes décrites précédemment ne devraient pas laisser sous-entendre que la nouvelle loi sur la divulgation comporte des failles irrémédiables. Il n'en est rien. La *Loi sur la protection des fonctionnaires dévulgateurs d'actes répréhensibles* représente un grand pas en avant, une nette amélioration par rapport à la présente *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* et au mandat ainsi qu'aux pouvoirs de l'agent de l'intégrité de la fonction publique.

Il faut souligner encore une fois que certaines des inquiétudes soulevées précédemment ne se limitent pas à de simples solutions législatives et n'y sont pas soumises. En théorie et en pratique, même la loi la plus idéale ne peut pas et ne devrait pas viser à réglementer toutes les possibilités dans un même champ d'activité. Compte tenu de la complexité et de la nature controversée de bien des enjeux liés à la dénonciation, il restera, et devrait rester, une grande marge de manœuvre pour exercer un sage jugement éthique et établir des pratiques éprouvées.

Annexes

Annexe A

Responsabilités de l'agent de l'intégrité de la fonction publique*

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

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

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

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

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

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

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

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

8. de protéger les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs contre des représailles en soumettant des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur les mesures correctrices à prendre;
9. de surveiller le genre et la disposition des affaires soumises à l'agent de l'intégrité de la fonction publique;
10. de dresser un rapport annuel destiné au Président du Conseil privé sur ses activités pour dépôt au Parlement.

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

Annexe B

Dépenses 2004-2005

Description

Personnel	
Nombre d'employés	9
Coûts relatifs au personnel	*($000)*
Salaires	875
Avantages sociaux	175
Sous total	1 050
Autres dépenses de fonctionnement	
Voyages	41
Communications	6
Impression	18
Formation	12
Services informatiques	118
Autres services professionnels/spécialisés	49
Matériel/approvisionnements	36
Autre	37
Redevance pour les services administratifs fournis par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)	54
Sous total	371
Grand total	1 421

Source : SCT, Système de rapports financiers.

Conformément à la politique concernant la divulgation obligatoire des frais de voyage et d'accueil de cadres supérieurs désignés du gouvernement, les détails relatifs au BIFP peuvent être consultés à l'adresse www.psio-bifp.gc.ca.