

Informé. Protéger. Prévenir.

Commissariat à l'intégrité du secteur public

RAPPORT ANNUEL 2007-2008

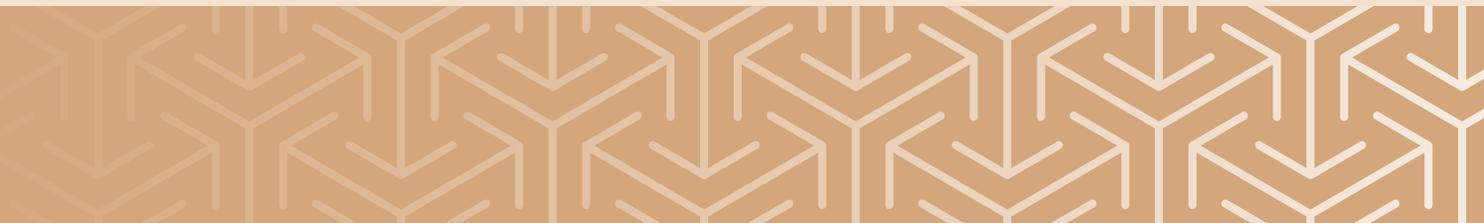
Intégrité du secteur
public Canada



Public Sector
Integrity Canada

Canada

Bâtir ensemble la confiance.



Intégrité du secteur public Canada
60, rue Queen, 7^e étage
Ottawa (Ontario) K1P 5Y7
Tél. : 613-941-6400
Sans frais : 1-866-941-6400
Télec. : 613-941-6535

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2008
N° de cat. : PG1-2008F-PDF
ISBN : 978-0-662-08685-7

Cette publication est également offerte sous forme électronique à www.psic-isp.gc.ca.



L'honorable Peter Milliken
Président de la Chambre des communes
Pièce 328-N, Édifice du Centre
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 38 de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, j'ai l'honneur de soumettre au Parlement, par votre intermédiaire, le premier rapport annuel de la commissaire à l'intégrité du secteur public.

Ce rapport couvre la période du 15 avril 2007 au 31 mars 2008.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

La Commissaire,

Christiane Ouimet



L'honorable Noël Kinsella
Président du Sénat
Pièce 280-F, Édifice du Centre
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 38 de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, j'ai l'honneur de soumettre au Parlement, par votre intermédiaire, le premier rapport annuel de la commissaire à l'intégrité du secteur public.

Ce rapport couvre la période du 15 avril 2007 au 31 mars 2008.

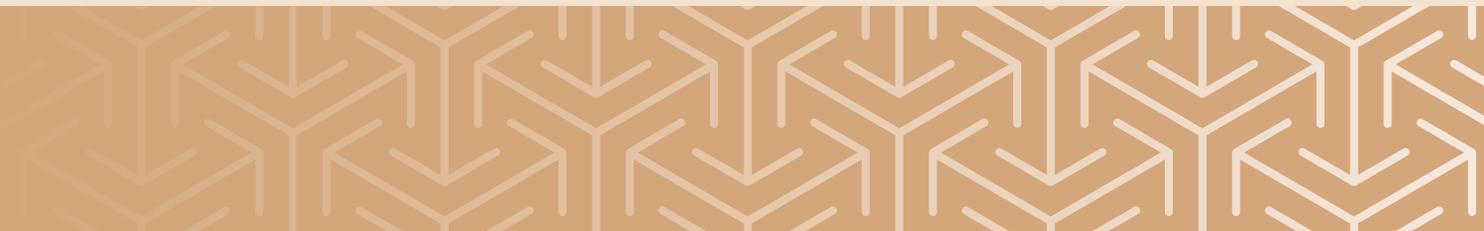
Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

La Commissaire,

Christiane Ouimet

Table des matières

	Extrait de la <i>Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles</i>	2
	Notre vision, Notre mission, Nos valeurs	3
	Message de la Commissaire	4
1	Nouveau régime de protection en matière de divulgation	10
2	Notre rôle et mandat	15
3	Enquêtes et demandes de renseignements	20
4	Prévention	26
5	Pratiques exemplaires	29
6	Regard vers l'avenir	32





Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles

L'administration publique fédérale est une institution nationale essentielle au fonctionnement de la démocratie parlementaire canadienne.

Il est dans l'intérêt public de maintenir et d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des fonctionnaires.

La confiance dans les institutions publiques ne peut que profiter de la création de mécanismes efficaces de divulgation des actes répréhensibles et de protection des fonctionnaires divulgateurs, et de l'adoption d'un code de conduite du secteur public.

Les fonctionnaires ont un devoir de loyauté envers leur employeur et bénéficient de la liberté d'expression garantie par la Charte canadienne des droits et libertés et la présente loi vise à atteindre l'équilibre entre ce devoir et cette liberté.

— Extrait du préambule de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Commissariat à l'intégrité du secteur public

Notre vision

Notre vision consiste à accroître la confiance envers nos institutions publiques et envers celles qui sont au service des Canadiennes et des Canadiens.

Notre mission

Le Commissariat à l'intégrité du secteur public veillera à :

- établir une organisation efficace où les fonctionnaires et les citoyens peuvent partager, de bonne foi et en toute confiance, leurs inquiétudes au sujet d'actes répréhensibles en toute confidentialité;
- aider les organisations fédérales à prévenir des actes répréhensibles en milieu de travail;
- permettre au Canada de jouer un rôle de chef de file mondial dans la promotion de l'intégrité en milieu de travail.

Nos valeurs

- **Intégrité** dans nos gestes et nos processus
- **Respect** envers nos clients et notre personnel
- **Équité** dans nos procédures et nos décisions
- **Professionnalisme** dans notre conduite et dans notre travail

L'approche à l'égard de notre mandat

Le Commissariat à l'intégrité du secteur public a pour mandat d'établir un mécanisme sécuritaire et confidentiel permettant aux fonctionnaires ou au grand public de divulguer des actes répréhensibles pouvant avoir été commis dans le secteur public. Le Commissariat protège également les fonctionnaires contre des représailles pour avoir divulgué de tels renseignements ou participé à une enquête.

Le Commissariat mise sur la prévention d'actes répréhensibles, le règlement de différends et l'éducation au sujet des valeurs et de l'éthique.

En tout temps, l'intérêt public guide le Commissariat qui veille à assurer l'intégrité, le respect, l'équité et le professionnalisme dans l'exécution de ses procédures.

Accroître la confiance tout en faisant la promotion de l'intégrité est l'affaire de tous. Le Commissariat ne peut accomplir cette tâche seul...

Message de la Commissaire

La Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles est entrée en vigueur le 15 avril 2007. Mes comparutions devant les deux chambres du Parlement ont eu lieu en juin 2007 et ma nomination à titre de commissaire à l'intégrité du secteur public a pris effet le 6 août 2007. Le présent rapport, le premier en ma qualité de commissaire, vise à rendre compte au Parlement de mes activités entreprises jusqu'à maintenant en vertu de la Loi.

Ce rapport répond également à un autre objectif. Il vise à rejoindre tous les employés du secteur public fédéral et la population canadienne afin de s'assurer de leur confiance et de faire en sorte que mon Commissariat soit un instrument positif pour améliorer l'intégrité en milieu de travail.

Dans ce rapport, je décris l'évolution de mon nouveau poste d'agent du Parlement. J'élabore également sur la façon dont le Commissariat et moi avons abordé notre mandat, et je décris les initiatives concrètes réalisées pour donner vie à cette Loi.

Accroître la confiance

Partout dans le monde, le secteur public canadien jouit d'une grande réputation. Il compte plus de quatre cent mille employés compétents qui s'engagent à servir fièrement l'intérêt public canadien. Parallèlement, la population canadienne s'interroge sur l'intégrité de ses institutions publiques. Les abus passés ont suscité sa méfiance; elle a toujours l'impression qu'un acte répréhensible est perpétré quelque part et elle n'est pas convaincue que les problèmes d'éthique du secteur public ont vraiment été réglés.

La recherche démontre qu'il est possible de rétablir la confiance de la population envers les institutions publiques. Les gens sont disposés à accorder leur confiance à condition que les institutions fassent preuve d'intégrité, qu'elles tiennent compte de l'intérêt public au moment de prendre des décisions, et qu'elles soient compétentes. Pour que le secteur public puisse obtenir la confiance, il doit créer un environnement propice permettant aux employés de soulever leurs préoccupations au sujet de possibles actes répréhensibles sans crainte de menace de représailles.

Une responsabilité commune

Accroître la confiance tout en faisant la promotion de l'intégrité est l'affaire de tous. Le Commissariat ne peut accomplir cette tâche seul, et d'ailleurs la Loi ne nous en a pas accordé la responsabilité exclusive.

Le Parlement a statué que cette responsabilité relève de chaque administrateur général du secteur public.

Il a également confié au ministre responsable de l'Agence de la fonction publique du Canada le soin de veiller à promouvoir l'adoption de pratiques éthiques et de diffuser l'information au sujet de la Loi. Le Commissariat est là pour prêter main-forte et conseiller, mais ne peut remplacer les personnes habilitées par le Parlement à assumer cette nouvelle responsabilité.

Les syndicats, les associations professionnelles ainsi que chaque employé ont également un rôle crucial à jouer. Ils doivent appliquer des normes élevées en matière d'éthique dans l'exécution de leurs fonctions quotidiennes. Et, lorsqu'ils font face à des situations de possibles actes répréhensibles, ils doivent avoir le courage d'en parler et de rectifier les problèmes relevant de leur champ de responsabilité.

Adopter une approche équilibrée

Le Parlement a créé le poste de commissaire à l'intégrité du secteur public auquel il a confié des responsabilités précises et des pouvoirs d'enquête afin de combler un besoin, soit la protection des employés du secteur public qui divulguent de possibles actes répréhensibles ou qui croient être victimes de mesures de représailles à la suite d'une telle divulgation.

Au sens de la Loi, je dois établir « *un mécanisme de divulgation d'actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public* ». Pour la première fois, chaque employé du secteur public bénéficie d'une protection prévue par la loi lorsqu'ils

Si ce Commissariat existe, c'est parce que nous en avons besoin!

— Agriculteurs de St-Albert (Ontario) —



Les communications et les relations externes prennent tout leur sens lorsqu'une loi entre en vigueur.

divulguent des renseignements sur des actes répréhensibles. Ils peuvent le faire au sein de leur propre organisation ou directement auprès d'une entité indépendante.

Il est de mon devoir de faire enquête et de protéger. Je ne reculerai devant rien pour obtenir la vérité et observer la loi, peu importe les conséquences. Pour ce faire, cependant, je veillerai scrupuleusement au respect des principes de justice naturelle et d'équité procédurale pour traiter avec toutes les personnes, tant celles qui allèguent la commission d'un acte répréhensible que celles visées par une allégation. Je m'assurerai que l'identité des personnes est protégée. Je formulerai également des recommandations auxquelles il faudra donner suite lorsque j'estimerai qu'une situation l'exigera.

Je ferai également tout en mon pouvoir pour enrayer les actes répréhensibles à la source. Lors de mes comparutions devant le Parlement en juin 2007, on m'a demandé quelles étaient mes priorités. J'ai répondu spontanément : « Tout d'abord, l'éducation, la formation, la prévention et la coopération ». Et deuxièmement : « Régler davantage les différends à l'amiable, plus rapidement, équitablement et simplement ».

Presque un an plus tard, ces paroles demeurent à mon sens fondamentales. L'adoption d'une stratégie efficace pour lutter contre les actes répréhensibles requiert bien plus que la tenue d'une enquête en réponse à une plainte. Elle exige de miser sur la prévention par l'éducation relative aux valeurs et à l'éthique, la formation du personnel,

le partage du savoir sur la définition d'un acte répréhensible et sur ce qui n'en est pas, et la façon de régler les situations à la base des problèmes perçus. Autrement dit, on doit favoriser le « professionnalisme de l'éthique » au sein du secteur public.

Communications et relations externes

Dans le cadre de mes fonctions, la Loi stipule que mon rôle est d'informer et de conseiller. Je suis donc responsable de renseigner les gens sur mon rôle, de leur communiquer l'information s'y rattachant et d'éclairer le secteur public.

Les communications et les relations externes prennent tout leur sens lorsqu'une loi entre en vigueur. Dès le jour où les deux chambres du Parlement m'ont accordé leur entière confiance, j'ai entamé une réflexion approfondie et pragmatique sur mon mandat et sur la façon de l'assumer. J'ai également amorcé un effort concerté pour communiquer avec les parlementaires, le secteur public et toute la population canadienne.

À ce jour, j'ai initié plus de 70 discussions bilatérales, ce qui comprend des rencontres avec tous les autres agents du Parlement, les parlementaires et des spécialistes du Canada et d'ailleurs, tels que les administrateurs généraux anciens et actuels des secteurs privé et public. De plus, mon Commissariat et moi avons participé à environ 80 réunions de groupe et exposés dans la région de la capitale nationale et à l'échelle du pays, ciblant un vaste éventail représentatif de ministères et organismes ainsi que

des universitaires et des entités du secteur privé qui participent aux questions de dénonciation, d'éthique et d'intégrité. Chaque consultation et présentation a permis de sensibiliser les gens à notre mandat et m'a permis d'obtenir d'autres réflexions et idées. Je peux également compter sur ma propre expérience de plus de vingt-cinq ans en tant que fonctionnaire, y compris plus de vingt ans à titre de gestionnaire et de dirigeante.

Commentaires entendus

Lors de ces consultations, j'ai été impressionnée par l'ouverture manifestée par de nombreux administrateurs généraux à l'échelle du secteur public. Certains m'ont déjà invitée dans leur organisation afin de partager les bonnes pratiques au sujet des systèmes de protection de divulgation interne et de pouvoir rencontrer leur équipe de direction. La réaction positive des chefs syndicaux, de l'Association professionnelle des cadres supérieurs (APEX) et des conseils fédéraux régionaux représente également une source de stimulation.

Plus important encore, j'ai été inspirée par les gens qui se soucient véritablement de nos institutions publiques canadiennes et qui y croient – des gens qui veulent que le Canada continue d'être un chef de file mondial en matière de gouvernance, d'être respecté grâce à sa fonction publique professionnelle dotée d'un grand sens éthique. L'un de mes rôles consistera à contribuer, dans une certaine mesure, à préserver cette réputation tant au Canada qu'à l'étranger.

On m'a également fait part de certaines appréhensions, bien entendu.

J'ai appris que, même si tous dans le secteur public sont en faveur de l'intégrité, l'on appréhende toujours la divulgation à sa moindre mention. La Loi remet en question une vieille culture selon laquelle on n'admet pas publiquement les erreurs et, dans certains milieux, on a réagi en se réfugiant derrière le syndrome « pas dans ma cour » pour rejeter toute possibilité de tenir une enquête sur un acte répréhensible. J'ai également entendu certaines préoccupations au sujet de la vaste portée de mon mandat et des pouvoirs considérables que m'a confiés le Parlement.

Je peux affirmer que la rigueur, l'équité et le bon sens dont nous avons fait preuve dans notre travail jusqu'à maintenant ont permis de gagner la confiance des intervenants. Ceux-ci constatent également que le règlement rapide et informel des problèmes respecte la rigueur, l'équité et le traitement expéditif de tous les cas qui nous sont adressés. Notre démarche a permis dans une certaine mesure de rassurer bien des gens qui avaient manifesté une certaine crainte au départ.

Nous nous engageons à poursuivre les activités de communication et de relations externes à mesure que nous allons de l'avant.

Bâtir une nouvelle institution

L'établissement d'une nouvelle organisation suscite des défis tant pour un gouvernement qu'une entreprise, et le Commissariat à l'intégrité du secteur

N'oubliez pas que peu importe ce que vous faites, vous bâtissez une institution. Chaque élément compte pour assurer votre crédibilité.

— Dirigeant d'un organisme parlementaire —

public ne fait pas exception. Les défis à relever au début étaient nettement plus imposants que ce que l'on avait imaginé.

Le travail ardu et la détermination de M. Edward Keyserlingk, PhD, ancien Agent de l'intégrité de la fonction publique, ont permis de tracer la voie pour mettre sur pied le Commissariat. Lorsque la Loi est entrée en vigueur, juste avant mon entrée en fonction, le personnel demeuré en poste a dû relever un défi de taille. Il devait continuer à opérer immédiatement, mais l'infrastructure, les gens et les processus nécessaires pour remplir nos obligations légales n'étaient pas encore instaurés. Le personnel a continué à traiter les anciennes causes tout en commençant à enquêter suite à la divulgation de renseignements sur des actes répréhensibles et les plaintes en matière de représailles en vertu de la nouvelle loi.

Lorsque je suis entrée en fonction, j'ai saisi l'occasion unique qui s'offre à un nouveau commissaire de façonner son nouvel organisme. Or, réaliser une telle entreprise rapidement dans le secteur public représente tout un défi. Lors de la mise sur pied de ma propre institution, je me suis rendu compte du manque d'appui offert aux petits organismes. Cette question demeure une grande source d'inquiétude, et j'ai l'intention de la soulever et de l'approfondir dans un prochain rapport.

Notre organisation doit également relever d'autres défis qui lui sont propres. La Loi est très précise; par ailleurs, elle offre un grand pouvoir discrétionnaire au commissaire à plusieurs égards. Nous avons dû faire preuve de rigueur et de discipline

dans nos procédures pour traiter les cas de divulgation et les plaintes en matière de représailles. Nous devons interpréter la loi et élaborer des lignes directrices pour gérer les renseignements divulgués et les plaintes à la suite de représailles tout en assurant le recrutement du personnel, l'organisation des bureaux et l'établissement de systèmes et processus de base.

Nous sommes fiers de préciser que nous avons bâti une nouvelle organisation, comblé les postes nécessaires, défini sa mission et ses valeurs, mis en place les procédures de gestion et ouvert nos portes au public en moins de quatre mois.

Mes objectifs

Après ces consultations et ces réflexions, il convient de se demander « Qu'est-ce que le Commissariat espère accomplir au cours de la durée de mon mandat? ». Je réponds tout naturellement : contribuer à accroître la confiance de la population canadienne envers le secteur public fédéral.

À cette fin, je vise à accomplir ce qui suit :

- Établir une organisation efficace où les fonctionnaires et les citoyens peuvent partager, de bonne foi et en toute confiance, leurs inquiétudes au sujet d'actes répréhensibles en toute confidentialité;
- Aider les organisations fédérales à prévenir des actes répréhensibles en milieu de travail;
- Permettre au Canada de jouer un rôle de chef de file mondial dans la promotion de l'intégrité en milieu de travail.

Je sais que je peux réussir, car je peux compter sur l'équipe exceptionnelle du Commissariat à l'intégrité du secteur public. Elle m'appuie sans relâche dans la réalisation de notre mandat et me permet de projeter mon regard vers l'avenir. Je tiens à lui témoigner toute ma gratitude.

Nous avons le privilège de remplir notre nouveau rôle au service du Parlement et de la population canadienne. Mais le privilège est indissociable de la responsabilité, et il s'agit là d'une grande responsabilité.

On m'a demandé lors de ma comparution devant le Parlement « De quoi

voulez-vous vous rappeler à la fin de votre mandat? ».

J'ai répondu tout simplement « Avoir pris les bonnes décisions » .

C'est le souhait que désirent exprimer tous les membres du Commissariat et il s'agit là de mon engagement personnel en ma qualité de première Commissaire à l'intégrité du secteur public du Canada.

La Commissaire,

Christiane Ouimet

Nous avons dû faire preuve de rigueur et de discipline dans nos procédures pour traiter les cas de divulgation et les plaintes en matière de représailles.

Dans notre monde, la divulgation proactive est pure logique et permet de protéger l'actionnaire et les représentants de l'entreprise. Ce n'est pas une question de choix : c'est crucial. — Dirigeant du secteur privé —

1

Nouveau régime de protection en matière de divulgation

Bref historique

En 2000, la vérificatrice générale a publié un important rapport sur l'éthique et les valeurs dans la fonction publique et elle en est venue à la conclusion qu'il fallait se doter d'un mécanisme pour permettre aux employés de s'exprimer sur des questions d'éthique et d'assurer une protection adéquate à toutes les personnes visées. En 2001, le Conseil du Trésor a adopté une politique sur la divulgation interne de renseignements sur des actes fautifs et il a établi le poste d'Agent de l'intégrité du secteur public au sein de son organisation. Dans son premier rapport annuel (2002-2003), cet Agent a conclu que, pour assurer la crédibilité et l'efficacité de son bureau, il devait être indépendant du gouvernement. En 2003, un groupe de travail formé de spécialistes indépendants du gouvernement a tiré la même conclusion et a appuyé l'adoption d'une démarche législative dans le cadre d'un régime de divulgation.

Deux projets de loi ont été déposés en mars et en octobre 2004 respectivement, mais aucun des deux n'est entré en vigueur. La présente *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* est entrée en vigueur le 15 avril 2007, après sa modification découlant de la *Loi fédérale sur la responsabilité*.

Controverse autour des régimes de dénonciation

L'objectif d'un régime législatif de protection des divulgateurs est simple : s'assurer que les personnes qui divulguent des renseignements de bonne foi n'en subissent pas les conséquences à court ou à long terme. Or, les régimes de divulgation suscitent la controverse.

Le nombre de personnes qui y sont favorables semble augmenter au sein des secteurs publics à l'échelle mondiale – et même parmi les entreprises du secteur privé – qui adoptent un régime de divulgation en réponse aux demandes du public pour plus d'intégrité et de responsabilisation.

Un rapport de 2007 du Conference Board du Canada portant sur l'opinion des premiers dirigeants du secteur privé canadien indique que, même si les plans de mise en œuvre divergent, ils sont unanimes à affirmer qu'ils doivent maintenant permettre à leur organisation d'aller au-delà de la conformité et de faire en sorte que l'adoption d'un comportement éthique constitue un élément crucial de la culture de leur entreprise.

Les promoteurs soulignent les avantages tangibles lorsque les employés sonnent l'alarme bien avant que les

cadres supérieurs soient au courant. De temps à autre, des problèmes peuvent survenir dans de grandes organisations et le fait de préconiser la loi du silence peut être dangereux. De leur point de vue, les premiers signes peuvent permettre de prévenir qu'un problème n'atteigne de grandes proportions et ne cause de torts irréparables à une institution.

Ils soulignent également que l'absence de mécanisme sécuritaire ne laisse que trois options aux dénonciateurs : se taire, dénoncer publiquement ou divulguer l'information de façon anonyme. Chaque option suscite ses propres enjeux éthiques et juridiques. Toutes ces options ont en bout de ligne un effet négatif sur le moral au sein de l'institution, ce qui peut avoir de lourdes conséquences pour la fonction publique, y compris une diminution du taux de satisfaction professionnelle et des problèmes de maintien en poste des effectifs. De plus, ces facteurs peuvent grandement influencer la confiance du public envers une institution.

De façon plus fondamentale, ils allèguent qu'un régime de protection adéquat des divulgateurs représente un moyen positif d'appuyer la bonne gouvernance et la démocratie. Ils font remarquer que l'intérêt public est compromis lorsque le lien de confiance entre les citoyens et les fonctionnaires est rompu par un acte répréhensible qui n'est pas traité convenablement. Ils soulignent que les personnes chargées d'assurer la santé et la sécurité des citoyens – services de police, organismes de réglementation, inspecteurs

La dénonciation devrait être reconnue comme un aspect honorable du comportement humain et un moyen efficace de promouvoir et de protéger l'intérêt public. — Public Concern at Work (organisme de bienfaisance du R.-U.) —

La Loi renferme diverses nouvelles mesures visant à établir... un environnement propice permettant aux employés de faire part de leurs préoccupations sans crainte ni menace de représailles.

et autres – ne peuvent tout simplement pas accomplir leurs tâches si leur institution est soupçonnée de servir des intérêts privés ou de camoufler des activités de corruption.

Les opposants prétendent que de tels régimes risquent de contaminer le rapport de confiance entre l'employeur et les employés, et entre les fonctionnaires et les représentants élus. Ils craignent que des allégations frivoles ou des divulgations non fondées visant à régler des différends personnels ne ternissent la crédibilité d'un régime et découragent les personnes qui autrement seraient portées à divulguer de bonne foi des actes répréhensibles.

Le Parlement a soupesé les arguments présentés et il a opté pour l'adoption d'un régime législatif de protection des divulgateurs. La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* a ainsi vu le jour.

Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles

La Loi renferme diverses nouvelles mesures visant à établir, au sein du secteur public, un environnement propice permettant aux employés de faire part de leurs préoccupations sans crainte ni menace de représailles.

- Les administrateurs généraux d'organisations du secteur public et les ministres sont donc responsables en matière d'intégrité. Les administrateurs généraux sont précisément tenus :
 - d'établir des procédures internes de gestion des divulgations;

- de désigner un agent supérieur responsable;
 - d'assurer la confidentialité de l'identité des personnes et des renseignements divulgués, qui sont assujettis aux principes de droit et d'équité procédurale et de justice naturelle;
 - d'informer le public des faits lorsqu'un acte répréhensible est constaté;
 - d'adopter des mesures correctives.
- La Loi permet l'établissement de deux nouvelles institutions *indépendantes*, soit le Commissariat à l'intégrité du secteur public et le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles.
 - Elle accorde au commissaire le rôle d'agent du Parlement (il s'agit d'une entité qui relève du Parlement et qui est indépendante du gouvernement) et un mandat plus large que celui de l'ancien Agent de l'intégrité de la fonction publique.
 - Elle dote le commissaire de pouvoirs d'enquête, y compris le pouvoir de délivrer des assignations à comparaître.
 - La Loi établit deux régimes complètement différents :
 - le premier, pour les allégations d'actes répréhensibles, vise la formulation de recommandations à l'administrateur général et la présentation d'un rapport au Parlement dans

les 60 jours à partir de la date à laquelle on juge qu'une allégation est fondée;

- le deuxième, pour les plaintes en matière de représailles, permet au commissaire de tirer des conclusions ou de renvoyer la plainte au Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles qui peut, à son tour, établir des mesures correctives ou des mesures disciplinaires.

- Elle habilite le commissaire à octroyer des conseils juridiques gratuits jusqu'à concurrence d'un certain montant aux employés ou aux membres du public qui envisagent de divulguer des renseignements ou qui font partie d'une enquête.
- Elle assure la protection des dossiers qui pourraient autrement être accessibles en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, ce qui permet une plus grande confidentialité.
- Elle prévoit d'importantes sanctions en cas d'infraction à la Loi pour les personnes qui entravent délibérément la tenue d'une enquête et, de plus, elle interdit à l'employeur d'exercer des représailles contre un employé ayant fait une allégation. Au nombre des sanctions prévues, mentionnons une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans et/ou une amende de 10 000 \$.

Le caractère unique du modèle canadien

La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* et le Commissariat à l'intégrité du secteur public suscitent déjà beaucoup d'intérêt sur la scène internationale. Le caractère unique du modèle canadien et notre démarche concernant sa mise en œuvre permettent d'innover et d'être à l'avant-garde à plusieurs égards.

- Le Commissariat à l'intégrité du secteur public est la seule organisation de ce genre au monde dont le mandat porte sur la divulgation d'actes répréhensibles et sur la protection exclusive des divulgateurs.
- L'indépendance de la commissaire, ses pouvoirs d'enquête et le fait de relever directement du Parlement lui donnent les outils nécessaires pour relever des actes répréhensibles et en rendre compte.
- La commissaire peut offrir des conseils juridiques gratuits aux divulgateurs ou aux personnes visées dans la tenue d'une enquête portant sur des actes répréhensibles.
- La mise sur pied d'un tribunal spécialisé ayant le pouvoir de déterminer si des représailles ont été exercées et le pouvoir d'imposer l'adoption de mesures correctives et de sanctions disciplinaires est sans précédent à l'échelle mondiale.

La gouvernance représente le facteur essentiel pour que le Canada obtienne du succès au cours de la prochaine décennie. Sans bonne gouvernance, tout va mal. — Conference Board du Canada —

Nous prenons au sérieux notre objectif d'être chef de file mondial dans notre domaine. Alors qu'il est prioritaire pour nous de sensibiliser la population canadienne à notre rôle et mandat, nous ne pouvons pas faire abstraction de l'expérience, des intérêts et des besoins sur la scène internationale. Le Commissariat a déjà accueilli des visiteurs intéressés à notre modèle provenant de l'Australie, de la Chine, du Mozambique, du Royaume-Uni, du Mexique et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). De plus, la commissaire s'est rendue aux Nations

Unies et en Italie à l'aide du réseau qu'elle a établi au sein de l'OCDE. Plusieurs autres gouvernements étrangers se sont adressés à nous afin de tirer profit de notre expérience de l'établissement de ce bureau au Canada et ils nous ont demandé de participer au groupe de travail international sur la transparence dans le cadre de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Ces échanges offrent au Canada la chance d'avoir accès aux pratiques exemplaires exercées dans le monde et permettront aux politiques et procédures du secteur public fédéral d'être à la fine pointe.

Toute allégation d'acte répréhensible doit être faite de bonne foi et nous ferons enquête en tenant compte de l'intérêt public.

2 Notre rôle et mandat

Le Commissariat à l'intégrité du secteur public est un organisme indépendant créé pour combler plusieurs rôles importants : recueillir, revoir et enquêter les allégations d'actes répréhensibles au sein du secteur public fédéral, et protéger les employés du secteur public contre des représailles.

À quel niveau allez-vous fixer la barre? Quelles sont vos normes sur ce que vous accepterez et à quoi peut-on s'attendre?

— Représentant syndical —

Qu'est-ce qu'un acte répréhensible?

Dans la tenue des enquêtes, nous interprétons ce qu'est un « acte répréhensible » ou ce qui ne l'est pas en tenant compte des définitions énoncées dans la Loi. Celle-ci définit « l'acte répréhensible » comme suit :

- la contravention d'une loi ou d'un règlement fédéral ou provincial;
- l'usage abusif des fonds ou des biens publics;
- les cas graves de mauvaise gestion;
- la contravention grave d'un code de conduite;
- le fait de causer – par action ou omission – un risque grave pour la vie, la santé ou la sécurité humaine ou pour l'environnement;
- le fait de sciemment ordonner à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles visés.

Par conséquent, nous n'enquêterons pas sur des cas qui ne sont pas suffisamment sérieux ou des cas qui ont été ou pourraient être traités plus adéquatement par une entité créée par le Parlement, par exemple, la Commission canadienne des droits de la personne ou la Commission des relations de travail dans la fonction publique.

Toute allégation d'acte répréhensible doit être faite de bonne foi et nous ferons enquête en tenant compte de l'intérêt public. Voici les mots clés à retenir : « de bonne foi » et « l'intérêt public »; nous rejeterons donc les allégations qui sont faites de mauvaise foi ou qui sont présentées seulement à des fins personnelles.

1. Traiter des allégations d'acte répréhensible

Les fonctionnaires peuvent alléguer à l'interne des actes répréhensibles commis dans le secteur public en s'adressant à leur superviseur ou bien à l'agent supérieur désigné à cette fin dans leur organisation. Nous sommes mandatés pour offrir une solution indépendante et externe et les employés du secteur public fédéral peuvent s'adresser à nous pour discuter de telles allégations s'ils le préfèrent. Nous pouvons également recevoir du grand public des renseignements sur des actes répréhensibles.

Nous bénéficions d'importants pouvoirs pour faire notre travail. La commissaire a le pouvoir de délivrer à des témoins des assignations à comparaître, le pouvoir de déterminer si une allégation est bien fondée et le pouvoir de formuler des recommandations aux administrateurs généraux.

Lorsqu'il est de mise, la commissaire peut renvoyer des questions à des organismes d'application de la loi. Elle peut également assurer un suivi auprès des organisations pour veiller à l'adoption des correctifs qui s'imposent.

En vertu de la Loi, la commissaire doit déclarer au Parlement tous les cas d'actes répréhensibles fondés. Les rapports qu'elle présente devraient inclure la nature de l'acte répréhensible, tout correctif recommandé ainsi que la réponse de l'administrateur général de l'organisation visée. Le rapport veille à assurer la confidentialité de la personne qui divulgue un acte répréhensible.

2. Protection des fonctionnaires contre les représailles

L'interdiction absolue d'appliquer des représailles contre toute personne qui allègue un acte répréhensible de bonne foi ou quiconque a collaboré à une enquête représente l'une des principales caractéristiques de la Loi. Nous sommes dotés d'un champ de compétence exclusif de faire enquête à la suite d'une plainte reçue d'un employé qui croit avoir été victime de représailles, car il a divulgué des renseignements ou participé à une enquête.

Que sont les représailles?

On entend par « représailles » au sens de la Loi l'une ou l'autre des mesures suivantes adoptées contre un fonctionnaire qui a divulgué des renseignements ou participé à une enquête :

- une sanction disciplinaire;
- la rétrogradation;
- le licenciement;
- toute mesure portant atteinte à l'emploi ou aux conditions de travail d'un fonctionnaire;
- toute menace à cet égard.

Lorsqu'une plainte en matière de représailles nous est adressée, nous devons déterminer dans un délai de 15 jours si nous pouvons y donner suite. La commissaire peut décider si une enquête est justifiée, transmettre la plainte à des fins de conciliation ou la rejeter. Une plainte faite de mauvaise foi peut être rejetée. Le Commissariat ne peut traiter une plainte si une autre entité créée par le Parlement en est saisie au titre d'une autre loi ou convention collective.

La commissaire peut également choisir de renvoyer une plainte au nouveau Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles qui a également vu le jour dans le cadre de la Loi. Le mandat du Tribunal consiste à déterminer précisément, sur demande de la commissaire, si des représailles ont été exercées à la suite d'une divulgation. Il dispose de vastes pouvoirs, également sur demande de la commissaire, d'ordonner la prise de mesures de réparation pour les victimes de représailles et de sanctions disciplinaires contre des fonctionnaires qui ont commis un acte de représailles. Dans ce cas, notre rôle consiste à s'assurer que les ordonnances du Tribunal soient exécutées.

Les premiers membres du Tribunal ont été nommés en juillet 2007. Il était alors composé de l'honorable Pierre Blais, C.P., (président), de l'honorable Luc Martineau, de l'honorable Richard Mosley et de l'honorable Judith A. Snider (membres). Tous ces membres étaient juges de la Cour fédérale. Depuis, l'honorable Pierre Blais, C.P., a été nommé à la Cour d'appel fédérale.

Comment allons-nous assumer notre rôle?

Voici les propos qu'a rédigés Jean-François Malherbe, professeur d'éthique et de philosophie de l'Université de Sherbrooke :

« Dans l'administration publique on s'aperçoit que de nombreuses décisions doivent être prises, qui ne consistent pas seulement

Nous sommes dotés d'un champ de compétence exclusif de faire enquête à la suite d'une plainte reçue d'un employé qui croit avoir été victime de représailles, car il a divulgué des renseignements ou participé à une enquête.

à appliquer la Règle: ce sont des décisions prudentielles qui demandent de la sagacité, c'est-à-dire d'une part une connaissance approfondie des raisons d'être des règles à appliquer (ce qui relève d'une connaissance technique) et d'autre part, une véritable capacité de jugement, c'est-à-dire, de discerner subjectivement comment être équitable en dépit de la lettre de la loi. »

Notre Commissariat veillera à respecter cette approche. Nous ne souhaitons pas imposer notre approche ou bien nos méthodes de fonctionnement. Nous voulons avant tout trouver des solutions aux enjeux qui sont portés à notre attention. Selon nous, notre rôle consiste à collaborer avec la personne qui fait une allégation, la personne qui fait l'objet d'une allégation d'acte répréhensible et l'administrateur général pour trouver ensemble les faits et la preuve qui nous orientent vers la solution la plus appropriée.

Nous ne sommes pas un ombudsman qui se porte à la défense de l'une ou l'autre des parties. Nous sommes un organisme impartial et indépendant. La Loi prévoit que la commissaire est chargée de respecter le droit en matière d'équité procédurale et de justice naturelle de toutes les parties visées par une enquête. Elle comporte également l'obligation de protéger la confidentialité des personnes qui participent au processus de divulgation. Nous ferons toujours preuve d'équité, d'impartialité et serons guidés par les objectifs de la Loi.

Notre relation avec les autres organisations

La création de toute nouvelle institution suscite des questions sur son intégration : comment diverge-t-elle des institutions existantes et comment interagit-elle avec ces autres organisations?

Notre rôle est *différent* de celui du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et du conseiller sénatorial en éthique. Le premier traite les questions de conflits d'intérêts des titulaires de charge publique et des députés, tandis que le deuxième se penche sur les questions de conflits d'intérêts des sénateurs.

Notre rôle *complète* également celui d'autres agents du Parlement et d'organismes de surveillance, dont la vérificatrice générale et la Commission de la fonction publique.

Outre notre bureau, *trois fonctions jouent un rôle clé* dans le cadre de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* et de la gouvernance du secteur public.

- L'Agence de la fonction publique promulgue l'adoption de pratiques éthiques ainsi qu'un environnement propice à la divulgation d'actes répréhensibles dans le secteur public. L'Agence établit des politiques pour aider les organismes à mettre en place leur régime de divulgation interne et elle est responsable d'élaborer le nouveau code de conduite du Conseil du Trésor pour tout le secteur public fédéral.
- Le Conseil du Trésor et le Secrétariat du Conseil du Trésor,

NOS VALEURS

- Intégrité
- Respect
- Équité
- Professionnalisme

à titre de conseil de gestion du gouvernement et d'employeur de la fonction publique, sont chargés d'assurer la coordination de la politique en vue de promouvoir l'adoption de saines pratiques de gestion à l'échelle gouvernementale, y compris l'intégration d'un régime de divulgation efficace dans le secteur public.

- Le chef de la fonction publique assure la gérance de la fonction publique et il est responsable de la qualité des conseils et des services spécialisés, professionnels et non partisans qu'offre la fonction publique au premier ministre, au Cabinet et à toute la population canadienne.

La responsabilité de promouvoir l'éthique et l'intégrité dans la fonction publique ne se limite pas aux organismes mentionnés précédemment. La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* prévoit le partage des responsabilités entre les institutions fédérales et les administrateurs généraux. Selon nous, cette responsabilité incombe également aux syndicats, aux associations, aux parlementaires, aux médias et, à vrai dire, à toute la population canadienne. Le secteur public appartient à tous et à chacun d'entre nous; il a des répercussions sur notre quotidien et influence la perception que l'on a de nous à l'échelle mondiale. Nous avons tous intérêt à ce qu'il soit perçu comme étant de la plus haute intégrité.

Le secteur public appartient à tous et à chacun d'entre nous; il a des répercussions sur notre quotidien et influence la perception que l'on a de nous à l'échelle mondiale. Nous avons tous intérêt à ce qu'il soit perçu comme étant de la plus haute intégrité.

Pour servir l'intérêt public et remplir son mandat législatif, ... le Commissariat est entièrement habilité et préparé à faire enquête là où c'est justifié...

3 Enquêtes et demandes de renseignements

Enquêtes et demandes de renseignements

Les enquêtes représentent logiquement une fonction clé de tout régime d'intégrité. Mais quel est l'objet de ces enquêtes? La *Loi* stipule que les enquêtes menées sur une divulgation d'actes répréhensibles « *ont pour objet de porter l'existence d'actes répréhensibles à l'attention des administrateurs généraux et de leur recommander des mesures correctives* ». C'est la reconnaissance du rôle joué par les administrateurs généraux dans la promulgation et l'amélioration de l'intégrité dans les organisations.

Pour répondre efficacement à cet objet bien établi, la Loi accorde un grand pouvoir d'enquête au Commissariat. La valeur des approches de collaboration axées sur l'établissement d'une solution pour régler un problème est également bien claire. Pour servir l'intérêt public et remplir son mandat législatif de façon aussi efficace et significative que possible, le Commissariat est entièrement habilité et préparé à faire enquête là où c'est justifié et à travailler avec diligence pour désigner des occasions appropriées de règlement. Notre succès sera évalué en fonction de l'efficacité de fonctionnement du cadre juridique et stratégique qui régit et éclaire nos actions.

Demandes de renseignements

On encourage les demandes de renseignements sur notre rôle, notre champ de compétence et nos processus. Le personnel de notre registraire accueille les enquêtes, par téléphone, par courrier ou bien en personne. Ce bureau offre de l'information et des consignes sur le processus de divulgation et de plainte en matière de représailles ainsi qu'une orientation au sujet de possibles options pour traiter une situation en particulier, s'il est établi qu'elle déborde de notre champ de compétence. Ce rôle est crucial pour s'assurer que les personnes qui envisagent de divulguer, ou divulguent, des renseignements le font de façon entièrement éclairée.

Le registraire joue également un rôle d'importance capitale visant à s'assurer que l'identité d'un expéditeur est protégée et que toutes les mesures nécessaires ont été prises pour veiller

à ce que le nom d'une personne ne soit pas révélé.

Nous avons reçu environ 200 demandes de renseignements, et la plupart d'entre elles débordaient de notre champ de compétence ou ne répondaient pas aux critères désignés en vertu de la Loi pour que la commissaire puisse aller de l'avant. En outre, bien des demandes de renseignements visaient des questions qui faisaient déjà l'objet d'examen à l'aide d'un autre mécanisme ou qui ne répondaient pas à la définition d'acte répréhensible prévue dans la Loi. Tout porte donc à croire que nos efforts constants de relations externes et de communication devraient demeurer une priorité. À titre de nouvelle organisation, il est crucial que les gens sachent qui nous sommes, ce que nous faisons et comment nous le faisons afin de s'assurer que nos services soient accessibles et compris par les personnes qui en ont besoin. Cela souligne également l'importance de vérifier les renseignements qui nous sont divulgués afin de déterminer si une enquête est justifiée. La vérification peut supposer de communiquer avec l'organisation pour établir la validité des renseignements tout en protégeant l'identité des personnes visées.

Une organisation comme la nôtre recevra sans l'ombre d'un doute des allégations anonymes. Nous n'y donnons pas suite officiellement, car il n'existe aucune façon de vérifier les renseignements anonymes ou de déterminer si une personne anonyme agit de bonne foi. Dans un tel cas, si les renseignements sont suffisamment

A titre de nouvelle organisation, il est crucial que les gens sachent qui nous sommes, ce que nous faisons et comment nous le faisons afin de s'assurer que nos services soient accessibles et compris par les personnes qui en ont besoin.



Le respect des principes d'équité procédurale, de justice naturelle et la confidentialité du processus d'enquête sont prédominants.

précis, nous communiquons avec l'organisation qui pourrait être potentiellement affectée par la divulgation et nous nous proposons de partager ces renseignements avec elle. L'organisation déterminerait alors si elle donne suite à ces renseignements et de quelle façon. Nous encourageons la concertation pour régler les problèmes ou les prévenir.

Outre les demandes de renseignements provenant de personnes qui envisagent de divulguer des renseignements ou de formuler une plainte en matière de représailles, nous avons également été abordés par des administrateurs généraux qui nous ont manifesté leur intérêt à obtenir une aide en matière d'enquête lorsque l'on soupçonne qu'un acte répréhensible a été commis dans leur organisation. Il s'agit là d'une marque de confiance envers notre indépendance et notre expertise, ainsi que de notre volonté de traiter les actes répréhensibles dans les organisations en utilisant les outils maintenant disponibles dans la Loi pour trouver des solutions.

Enquêtes

Le processus d'enquête est encadré par certaines dispositions précises de la Loi.

La commissaire détermine lorsqu'une enquête est justifiée à la lumière de l'examen et de l'analyse de la direction des enquêtes et des services juridiques. Avant d'amorcer une enquête, nous informons officiellement l'administrateur général d'une organisation quelles sont les personnes visées par les allégations.

Le respect des principes d'équité procédurale, de justice naturelle et la confidentialité du processus d'enquête sont prédominants.

Les allégations d'actes répréhensibles et les plaintes en matière de représailles ne nous amènent pas à déterminer simplement qui a raison, qui a tort. La Loi nous octroie un grand pouvoir discrétionnaire au cours de la tenue d'une enquête pour décider comment régler un problème de façon appropriée. Dans certains cas, par exemple, nous pourrions déterminer qu'une erreur plutôt qu'un acte répréhensible a été commis, ou qu'une allégation d'acte répréhensible a été le résultat d'un malentendu entre deux parties concernées. Dans de tels cas, nous pourrions déterminer qu'il n'y a pas eu d'acte répréhensible mais pourrions toujours faire des recommandations à l'administrateur général pour éviter de telles erreurs dans le futur. Toutefois, dans d'autres cas, nous pourrions constater qu'un acte répréhensible a eu lieu. Nous informerions alors le divulgateur, la personne visée ainsi que l'administrateur général de nos conclusions et nous ferions nos recommandations pour l'adoption de mesures correctives à ce dernier.

La Loi accorde à la commissaire tous les pouvoirs d'un commissaire en vertu de la partie II de la *Loi sur les enquêtes*, ce qui signifie que nous pouvons pénétrer sur les lieux d'une institution ou d'un bureau public, examiner tous les ouvrages, documents, pièces justificatives, registres et livres de cette institution ou de ce bureau public, que nous pouvons assigner une personne à fournir des preuves,

que nous pouvons faire prêter serment et que nous pouvons délivrer une assignation à comparaître.

La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* établit également un principe de fonctionnement de base selon lequel les enquêtes doivent être menées de façon aussi souple et expéditive que possible. Elle autorise précisément le recours à la conciliation dans des enquêtes portant sur des représailles. Nous envisageons l'utilisation de modes alternatifs de règlement des différends pour trouver une solution à un problème qui a suscité une allégation ou une plainte. Nous étudions l'expérience de divers organismes, comme la Commission canadienne des droits de la personne et la Commission des relations de travail dans la fonction publique, qui ont déjà réussi à mettre en œuvre des modes alternatifs de règlement des différends.

Évaluation du rendement

La gestion et l'évaluation de notre rendement alors que nous appliquons notre nouveau mandat représentent une tâche importante et stimulante. Les principes directeurs servant à mesurer le succès s'appuient sur notre mandat prévu par la Loi et notre façon de faire à même les paramètres de ce mandat. Nous devons nous demander si nous répondons aux exigences précises de la loi ainsi qu'à l'objet et à l'esprit de la loi. Servons-nous l'intérêt public? Permettons-nous d'améliorer la confiance envers les institutions publiques? Enrichissons-nous les systèmes de gouvernance

publique? Nous assurons-nous que les gens comprennent notre rôle et ont accès à nos services? Ajoutons-nous de la valeur?

Il faudra approfondir ces questions pour élaborer des indicateurs de rendement appropriés. Il est crucial d'accorder à chaque cas qui nous est adressé une attention rigoureuse et une évaluation de son mérite.

Enquêtes effectuées

Deux cas récents permettent d'illustrer comment nous appliquons notre mandat complexe et comment nous mesurons la valeur de notre travail.

Le premier cas soulevait un enjeu important de santé et de sécurité du public qui présentait un risque de danger imminent attribuable, selon les allégations, à des lacunes réglementaires. Face à cette menace potentielle, il fallait agir sans tarder. Notre enquête était vaste et élargie et nous avons notamment étudié les obligations législatives, les preuves scientifiques de spécialistes, les pratiques de l'industrie et les normes de protection de la santé publique. Aucune preuve d'acte répréhensible n'a été constatée et aucune menace à la sécurité et à la santé du public n'a été démontrée. Notre conclusion s'appuyait sur l'analyse et l'évaluation de tous les renseignements existants en vue de préciser que les pratiques et les procédures respectaient des normes acceptables. Ce cas a permis de démontrer l'importance d'améliorer les communications internes en expliquant comment les décisions sont prises dans une organisation en vue de traiter de possibles malentendus

Il faudra approfondir ces questions pour élaborer des indicateurs de rendement appropriés. Il est crucial d'accorder à chaque cas qui nous est adressé une attention rigoureuse et une évaluation de son mérite.

...notre enquête ait permis de clarifier le rôle et les responsabilités au sein de cette organisation et de mieux les comprendre.

qui pourraient donner lieu à des allégations d'actes répréhensibles. Il s'agit là de souligner également le fait très important que lors d'une enquête, le rôle du Commissariat n'a pas pour objet de remplacer l'opinion de spécialistes et à se faire sa propre idée dans des domaines spécialisés, mais il s'agit plutôt de tenir compte de l'information fournie par des spécialistes au cours d'une enquête pour déterminer si un acte répréhensible potentiel a été commis.

Le deuxième cas portait sur le processus d'approvisionnement du gouvernement, qui est d'importance capitale, pour mener à bien dûment et équitablement l'administration et les opérations gouvernementales. On s'interrogeait à savoir si les pratiques étaient adéquates dans une organisation pour respecter la loi et les politiques actuelles ainsi que les valeurs de transparence et d'équité. On a donc procédé à l'analyse de toutes les questions techniques et on a clarifié, par une consultation auprès d'experts de l'industrie, le cadre du processus décisionnel et de surveillance, les normes de pratique dans ce domaine spécialisé, le nombre suffisant de pratiques de protection existantes et l'évaluation des

niveaux de risque acceptables. Nous avons conclu qu'aucun acte répréhensible n'avait été commis en clarifiant l'application adéquate des politiques et des procédures pertinentes. Voici les éléments déterminants dans ce cas : la désignation des autorités avec la responsabilité et les connaissances au sein de l'organisation. Il s'agit pour nous d'une réalisation que notre enquête ait permis de clarifier le rôle et les responsabilités au sein de cette organisation et de mieux les comprendre.

Dans ces deux cas, nous souhaitons répondre à des allégations d'actes répréhensibles de façon prompte et diligente. Nos objectifs étaient : de mettre à profit notre expertise d'enquête face à ces allégations; de désigner et d'évaluer toutes les sources d'information pertinentes; de s'assurer que les décisions étaient axées sur les niveaux les plus élevés d'expertise et de preuves fondées; de dresser une analyse contextuelle du problème en vue de répondre à des causes préoccupantes systémiques; et de s'assurer que les activités de ces deux organisations se sont poursuivies avec le moins d'interruption possible tout en reconnaissant du même souffle notre obligation axée sur l'intérêt public.

Statistiques

La Loi exige que la commissaire présente des chiffres précis sur les activités du Commissariat pendant l'exercice financier.

Il faut noter que les chiffres fournis ne tiennent pas compte des divulgations internes au sein des ministères et des organismes fédéraux, qui sont déclarées par l'entremise de l'Agence de la fonction publique du Canada.

DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS

Nombre de demandes de renseignements d'ordre général	206
--	-----

Cela comprend les personnes qui désirent obtenir plus de renseignements sur la divulgation de renseignements ou la formulation d'une plainte en matière de représailles ainsi que celles qui veulent obtenir de l'information juridique.

DIVULGATIONS

Nombre de divulgations reçues	59
-------------------------------	----

Note : Cela inclut la divulgation par les fonctionnaires et la communication de renseignements reçus de la part de membres du public.

Nombre de divulgations ayant fait l'objet d'un examen préliminaire	49
--	----

Note : Parfois, il est possible de déterminer rapidement qu'une divulgation n'est pas dans la juridiction du Commissariat. Ces situations ne sont pas comptabilisées ici

Nombre de dossiers de divulgation auxquels il n'a pas été donné suite (après analyse et examen préliminaire)	25
--	----

Nombre de dossiers de divulgation en traitement le 31 mars 2008	19
---	----

Nombre de dossiers de divulgation auxquels il a été donné suite	2
---	---

Ces dossiers ont fait l'objet d'analyse et de vérifications plus approfondies.

Nombre d'enquêtes de divulgation déclenchées sous la Loi	3
--	---

Note : L'une de ces enquêtes a été débutée sous l'ancien Bureau de l'intégrité de la fonction publique.

REPRÉSAILLES

Plaintes à la suite de représailles alléguées	22
---	----

Nombre de plaintes en matière de représailles qui ont fait l'objet d'une analyse quant à la juridiction et à leur recevabilité au titre de la Loi	22
---	----

Nombre de dossiers de représailles auxquels il n'a pas été donné suite (après analyse et examen préliminaire)	18
---	----

Nombre de dossiers de représailles auxquels il a été donné suite	0
--	---

Ces dossiers ont fait l'objet d'analyse et de vérifications plus approfondies.

Nombre de dossiers en traitement le 31 mars 2008	2
--	---

Nombre d'enquêtes de représailles déclenchées sous la Loi	2
---	---

Note : L'une de ces enquêtes a été débutée sous l'ancien Bureau de l'intégrité de la fonction publique

Note : Il n'y a eu aucun règlement ni aucune demande au Tribunal. On n'a pas constaté la commission d'un acte répréhensible et en conséquence, la commissaire n'a pas fait de recommandation

L'exécution découle bien souvent de l'échec des initiatives de prévention.

4 Prévention

Le Commissariat accorde une grande importance à l'intégrité et non pas seulement à l'atteinte à l'intégrité. Nous avons un parti pris en faveur de la prévention au détriment de l'enquête. Nous avons l'intention d'être proactifs dans notre rôle en matière de communication et d'éducation afin d'épauler le secteur public et éviter que des actes répréhensibles soient commis à l'avenir. En vue de promouvoir la prévention, nous voulons édifier notre travail existant de fondation en matière d'éthique en partenariat avec les parlementaires, les administrateurs généraux, les syndicats, les gestionnaires et les employés.

Depuis la présentation du rapport de feu John Tait, ancien sous-ministre de la Justice, sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique en 1996¹, le secteur public fédéral n'a cessé d'accorder une attention à l'éthique. Bien des organisations ont trouvé des moyens novateurs pour intégrer l'éthique et les valeurs au milieu de travail et à la culture organisationnelle. Toutes ces initiatives ont contribué à jeter les bases de la prévention d'actes répréhensibles.

¹ *De solides assises*, Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique, décembre 1996.

Pourquoi la prévention est-elle si importante? La réponse est simple : l'expérience nous apprend qu'un simple modèle d'exécution ne serait pas efficace. De plus, les coûts rattachés aux actes répréhensibles au sein d'une organisation sont nettement plus élevés que les coûts en matière de prévention. L'exécution découle bien souvent de l'échec des initiatives de prévention.

La prévention commence dès le niveau d'entrée ou même avant le processus de sélection, au moment d'évaluer les candidats par rapport aux valeurs de l'organisation. Elle suppose l'adoption d'une série de mesures et elle doit être revue régulièrement à l'aide de rappels de la part des gestionnaires à tous les niveaux au sujet des normes de conduite et du respect des valeurs. Fait à souligner, la prévention est fructueuse lorsque les gestionnaires promulguent une ouverture en encourageant les employés à remettre en question les situations qui les mettent mal à l'aise. Dans cette optique, les divulgations de bonne foi s'inscrivent dans la rectitude organisationnelle.

La prévention permet non seulement de protéger une organisation, ses employés et les gens auxquels elle est au service, mais elle donne lieu bien souvent à un « second regard serein » de la part d'un possible auteur d'acte répréhensible.

Nous percevons les cadres intermédiaires en particulier – les « transmetteurs » de la culture d'aujourd'hui et les leaders de demain – comme l'élément clé de la prévention. Nos discussions avec eux à ce jour

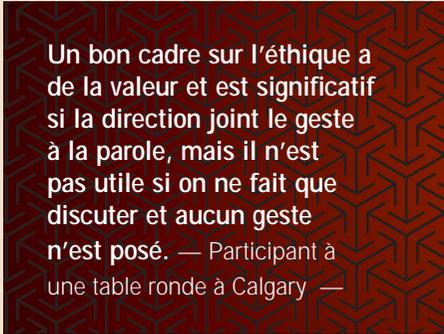
nous ont convaincu que les cadres intermédiaires seront d'importants partenaires dans nos efforts de prévention, d'éducation et de changement culturel.

Les cadres intermédiaires sont constamment observés par les employés et ils représentent, pour la plupart des fonctionnaires, leur seul contact avec la haute direction. Les normes éthiques des cadres intermédiaires auront des répercussions sur l'ensemble de l'équipe et orienteront les gestes quotidiens des employés. Ils sont le baromètre de l'intégrité d'une organisation. Leur intolérance face à un acte répréhensible et leur volonté à promouvoir la « rectitude » permettront grandement d'améliorer la confiance de la population canadienne envers ses organisations. Nous prévoyons tenir un dialogue sur l'intégrité avec les membres de cette collectivité.

Que peuvent faire les administrateurs généraux? Beaucoup.

Ils peuvent s'assurer que leur équipe de direction et eux-mêmes servent de modèle aux normes éthiques dans le secteur public dans le cadre de leurs activités quotidiennes et du processus décisionnel de l'organisation. Ils peuvent discuter de valeurs et d'éthique dans le secteur public avec leurs employés au niveau d'entrée, dans les programmes de formation et au cours d'événements spéciaux auxquels participent de nombreux employés. Ils peuvent collaborer avec notre commissariat et d'autres bureaux mandatés de promouvoir le comportement éthique en milieu de travail.

Ils peuvent également informer leur personnel sur les nouvelles dispositions



Un bon cadre sur l'éthique a de la valeur et est significatif si la direction joint le geste à la parole, mais il n'est pas utile si on ne fait que discuter et aucun geste n'est posé. — Participant à une table ronde à Calgary —

de la Loi et créer un climat propice à assurer la confiance des employés pour dénoncer des actes répréhensibles. Ils peuvent aussi prévenir les cadres à tous les niveaux des graves sanctions imposées à quiconque intente des représailles contre un employé qui fait des allégations de bonne foi ou participe à une enquête.

La prévention est une responsabilité commune. Nous ferons notre part en

continuant à informer les fonctionnaires de tous les niveaux et à communiquer avec eux. Nous contribuerons à créer un milieu propice à décourager activement et à traiter directement les actes répréhensibles, et dans lequel la prévention et les enquêtes n'entravent pas le travail des organisations permettant aux personnes, qui agissent en toute honnêteté et de bonne foi, d'être épaulées.

Voici l'impression que j'ai acquise de mon expérience : la corruption ne sera jamais enrayerée efficacement par un processus de traitement des plaintes. Les questions à la racine du problème doivent être réglées. S'il n'existe qu'un seul terme pour définir le moyen le plus efficace d'enrayer la corruption, il s'agit du terme « professionnalisme ».

— M. le juge G.W. Crooke, QC, commissaire à l'éthique, Queensland, Australie —

Nous croyons que le fait de reconnaître les organisations... influence les autres en démontrant comment les valeurs et l'éthique peuvent être renforcées dans le vécu des organisations.

5 Pratiques exemplaires

Nous croyons que le fait de reconnaître les organisations qui ont recours à des pratiques exemplaires les encourage à continuer leurs efforts de prévention et à influencer les autres en démontrant comment les valeurs et l'éthique peuvent être renforcées dans le vécu des organisations. Nous voulons également promouvoir l'intégrité en devenant un centre d'information sur le partage des pratiques exemplaires à l'échelle du secteur public.

Dans ce premier rapport annuel, nous aimerions citer quelques exemples d'organisations qui, lors de notre premier contact avec elles, ont fait preuve de leadership dans la promotion de l'intégrité grâce à la prévention.

Tous les ans, dans le cadre d'un exercice de planification, l'**Office national de l'énergie** révisé sa mission, sa vision et ses valeurs de base, y compris l'intégrité, et il établit ses objectifs stratégiques. Son président et premier dirigeant a également souligné aux gestionnaires qu'il s'attend à ce qu'ils encouragent les gens à parler en toute confiance de possibles actes répréhensibles.

L'**École de la fonction publique du Canada** a accepté sans hésiter notre demande d'intégrer à leur programme de base l'éducation sur l'intégrité et la sensibilisation au sujet de notre rôle.

L'**Alliance de la fonction publique du Canada** a accepté l'idée que la lutte contre les actes répréhensibles représente une responsabilité commune entre les syndicats et les employeurs et elle a démontré une ouverture à établir un dialogue avec nous sur notre rôle et notre approche en matière d'intégrité.

L'**Association professionnelle des cadres (APEX)** a manifesté une volonté de travailler avec nous et de nous aider à rejoindre les gestionnaires du secteur public.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a investi grandement dans la formation sur l'éthique et les valeurs à l'intention de plus de 12 000 employés au cours des deux dernières années.

Les **Conseils fédéraux régionaux** nous ont permis d'entrer en contact avec les employés du secteur public

à l'échelle canadienne. De plus, chaque conseil fédéral régional a mis sur pied ses propres pratiques. En outre, en mai 2007, le **Conseil fédéral du Manitoba**, de concert avec l'École de la fonction publique du Canada, a offert un cours à ses membres intitulé « Values and Ethics/Valeurs et Éthique ». Le cours a été offert en français permettant au conseil de remplir deux de ses objectifs : appuyer le recours aux deux langues officielles et permettre de s'assurer que les employés de la région comprennent bien les valeurs et l'éthique dans le contexte de la fonction publique.

Postes Canada a établi une pratique interne sur la divulgation, incluant une ligne téléphonique pour les employés. L'organisation continue de porter une attention sur les enjeux liés à l'éthique et à l'intégrité, et a récemment établi une direction de la conformité.

La **Gendarmerie royale du Canada (GRC)** a pris au sérieux la notion d'éduquer les employés au sujet de la Loi et a modifié certains des cours liés au service en conséquence. De plus, elle a effectué un sondage interne pour établir une stratégie d'éducation adaptée, pour implanter des éléments de comparaison au sujet de la connaissance de la Loi par les employés, et pour offrir toute information additionnelle. La GRC a également manifesté son souhait de travailler avec notre commissariat.

Le **ministère des Affaires étrangères et du Commerce international** s'est

doté d'un régime de divulgation interne qui est entièrement fonctionnel depuis plusieurs années, est bien connu et est très crédible. De plus, certaines ambassades ont également entrepris leur propre démarche sur les valeurs et l'éthique. Un ambassadeur, en outre, a rencontré individuellement chaque employé de l'ambassade pour discuter valeurs et éthique et de leurs responsabilités en vertu de la Loi.

Bien d'autres ministères, organismes et tribunaux ont déjà manifesté une ouverture et ils sont proactifs à collaborer avec le Commissariat en matière de prévention. Mentionnons notamment le **Comité des griefs des Forces canadiennes**, l'**Agence de la santé publique du Canada**, l'**Agence du revenu du Canada** et le **Conseil national de recherches**.

Tous les ans, dans le cadre d'un exercice de planification, l'Office national de l'énergie revise sa mission, sa vision et ses valeurs de base, y compris l'intégrité, et il établit ses objectifs stratégiques.

...nous continuerons à
appliquer dans notre
travail les techniques de
règlements des différends.

6 Regard vers l'avenir

Alors que nous jetons un regard vers 2008-2009, il est manifeste qu'il reste beaucoup de travail à accomplir.

Nous continuerons, tout d'abord, à enrichir nos connaissances institutionnelles et à approfondir les outils et les procédures nécessaires pour traiter efficacement diverses allégations et plaintes possibles. À cette fin, nous continuerons à appliquer dans notre travail les techniques de règlements des différends.

Nous poursuivrons et élargirons nos consultations et nos relations avec le secteur public.

Nous partagerons notre expérience et nos techniques avec d'autres pays qui possèdent un régime de protection des divulgateurs et, dans la mesure du possible, nous guiderons les pays qui viennent de mettre sur pied un régime de protection des divulgateurs.

Des experts, tel le professeur Paul Thomas de l'université du Manitoba, m'ont informée que l'expérience de la plupart des pays est trop récente pour nous permettre de tirer des conclusions définitives à savoir si les lois en matière de divulgation ont réussi à atteindre les buts visés. Ses constatations préliminaires indiquent que non : malgré les régimes prévus par la loi, la plupart des fonctionnaires qui ont fait des divulgations n'étaient pas en bout de ligne protégés contre des formes insidieuses d'atteinte à leur carrière.

Néanmoins, selon lui, les lois ont eu un effet positif : elles ont favorisé l'élaboration de politiques de divulgation interne et l'établissement d'une culture plus ouverte.

Nous devons connaître les réussites dans d'autres pays, les échecs et leur cause. Il faut démontrer la force et le leadership du Canada en matière de gouvernance et de responsabilisation, pour examiner les points forts relatifs à notre modèle par rapport à d'autres

modèles, et partager les leçons retenues avec d'autres nations. Même si notre première priorité consiste à remplir notre rôle au pays, et nous continuerons dans cette voie, nous accentuerons l'an prochain nos efforts sur la scène internationale.

Nous continuerons à étudier les domaines qui sont particulièrement vulnérables. D'ici 2009-2010, année qui marquera notre troisième année d'existence, nous espérons avoir acquis assez d'expérience pour rendre compte des problèmes systémiques au sein du secteur public et suggérer de possibles stratégies pour y faire face.

Nous déploierons ces efforts sachant que la confiance de la population canadienne envers ses institutions publiques est tributaire du respect des normes d'intégrité les plus élevées qui soient ainsi que du respect de l'intérêt public.

Nous nous réjouissons à l'idée d'avoir notre rôle à jouer dans l'atteinte de cet objectif.

Même si notre première priorité consiste à remplir notre rôle au pays, et nous continuerons dans cette voie, nous accentuerons l'an prochain nos efforts sur la scène internationale.

...j'ai été inspirée par les gens qui se soucient véritablement de nos institutions publiques canadiennes...

Au sujet de la commissaire

M^{me} Christiane Ouimet a été nommée première commissaire à l'Intégrité du secteur public Canada par résolution du Sénat et de la Chambre des communes. Elle est entrée en fonction en août 2007. En sa qualité de commissaire, elle est responsable de l'administration de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, qui est entrée en vigueur le 15 avril 2007.

M^{me} Ouimet met à profit ses vingt-cinq ans d'expérience dans l'administration publique fédérale. Elle a été sous-ministre déléguée à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et à Agriculture et Agroalimentaire Canada. Précédemment, elle a été directrice exécutive de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, soit le plus grand tribunal administratif au Canada. Elle a travaillé dans huit différents ministères et organismes, principalement en

vérification, en affaires réglementaires, en services de police et d'application de la loi, dans des fonctions quasi judiciaires et l'appareil gouvernemental.

Diplômée de l'Université d'Ottawa, M^{me} Ouimet détient un baccalauréat avec spécialisation en lettres françaises et deux baccalauréats en droit : l'un de la Faculté de droit civil où elle a enseigné à temps partiel au début de sa carrière et l'autre de la Faculté de common law. Elle est membre du barreau de l'Ontario.



