Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Treasury Board of Canada Secretariat
Canada

Renforcer la protection des divulgateurs d’actes répréhensibles : Rapport du Groupe de travail sur l’examen de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles

Publié : le 4/20/2026

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada,
représentée par le président du Conseil du Trésor 2026,

Publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
90 rue Elgin, Ottawa, Ontario, K1A 0R5, Canada

No de catalogue BT22-292/2025F-PDF
ISBN: 978-0-660-97556-6

Ce document est disponible sur Canada.ca, le site Web du gouvernement du Canada.

Ce document est disponible en médias substituts sur demande.

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

Also available in English under the title: Strengthening Whistleblower Protection: The Report of the Public Servants Disclosure Protection Act Review Task Force

Renforcer la protection des divulgateurs d’actes répréhensibles : Rapport du Groupe de travail sur l’examen de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles

Sur cette page

- Message des coprésidentes
- Résumé
- Introduction
- Partie 1. Divulgation d’un acte répréhensible
- Partie 2. Mesures de protection contre les représailles et mesures de réparation
- Partie 3. Culture, administration et fonctionnement
- Conclusion
- Annexe A. Liste des recommandations du Groupe de travail sur l’examen de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs

d’actes répréhensibles
- Annexe B. Profils des membres du Groupe de travail sur l’examen de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles
- Annexe C. Questionnaire pour la consultation des intervenants
- Annexe D. Liste des organisations et des intervenants qui ont présenté des observations écrites
- Annexe E. Aperçu des résultats du sondage sur la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles

Message des coprésidentes

Au nom de tous les membres du Groupe de travail sur l’examen de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles* (Groupe de travail sur l’examen de la LPFDAR), nous sommes ravis de présenter le rapport final de notre examen de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles*. Ce rapport présente nos constatations et nos recommandations, qui visent à améliorer le processus de divulgation fédéral afin de mieux protéger les fonctionnaires et de leur donner les moyens de divulguer les actes répréhensibles potentiels sans craindre des représailles, dans l’optique de veiller à ce que la loi soit complète, utile et facile à comprendre.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons pris en compte les éléments suivants :

- les recommandations du rapport de 2017 du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (OGGO) [1];
- les observations des intervenants;
- les recommandations découlant des recherches et de l’expérience acquise à l’échelle internationale dans le domaine;

- le débat parlementaire et les témoignages devant l'OGGO concernant le projet de loi d'initiative parlementaire C-290 : *Loi modifiant la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* [2].

Ce fut un honneur pour tous les membres du groupe de travail d'entreprendre cette initiative et de travailler en étroite collaboration. Le groupe de travail était composé d'un ensemble diversifié de personnes, et chacune d'entre elles a participé à la discussion en apportant son point de vue particulier.

Ce fut également un privilège d'entendre tous les intervenants qui ont pris le temps de contribuer à ces importants travaux en soumettant des observations au groupe de travail. Nous leur sommes très reconnaissants de nous avoir transmis ces observations. Notre but était de nous assurer que nous disposions de toute l'information pertinente et que nous obtenions le plus grand nombre possible de points de vue lorsque nous avons examiné les modifications possibles à apporter à la LPFDAR. À cet égard, nous remercions tout spécialement nos collègues, le professeur Basil Alexander et Stephen Maguire (Ph. D.), qui ont élaboré le sondage du groupe de travail destiné aux fonctionnaires. Ce sondage est l'un des nombreux outils que nous avons employés pour faire en sorte que tous les fonctionnaires qui souhaitaient fournir des renseignements au groupe de travail soient en mesure de le faire.

Bien que nous nous attendions à ce que les travaux du groupe de travail fassent simplement double emploi avec ceux réalisés par l'OGGO pour son rapport de 2017, nous avons pu entendre les commentaires des intervenants et avons formulé des recommandations pour renforcer la LPFDAR.

Tous les membres du groupe de travail ont participé en tant que volontaires, et nous n'aurions pas pu réaliser ces travaux sans le soutien administratif que nous avons reçu de la part de l'équipe de professionnels

dirigée par Mary Anne Stevens, directrice principale, Orientations stratégiques et solutions numériques, Bureau du dirigeant principal des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Ce soutien s'est avéré essentiel et nous en remercions tous les membres de l'équipe.

L'engagement des membres du groupe de travail a été sincère et indéfectible. Nous espérons que nos constatations et recommandations seront non seulement acceptées, mais aussi mises en œuvre rapidement afin d'assurer l'adoption de mesures de protection des divulgateurs conformes à l'objet et à la lettre de la LPFDAR.

Suzanne Craig et Mary McFadyen
Coprésidentes du Groupe de travail sur l'examen de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*
Novembre 2025

Résumé

Le Groupe de travail sur l'examen de la LPFDAR s'est vu confier le mandat d'examiner la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR). Il était en grande partie composé de membres de l'extérieur du gouvernement qui ont apporté une expertise diversifiée, soit des représentants provenant du milieu universitaire et d'autres administrations canadiennes, et des représentants des agents négociateurs. Il comprenait également un agent supérieur chargé des divulgations internes. Le groupe devait :

- trouver des moyens d'améliorer les processus fédéraux de divulgation d'actes répréhensibles et les mesures de protection pour les fonctionnaires qui souhaitent divulguer des actes répréhensibles;

- faire des recommandations dans un rapport à l'intention de la personne à la présidence du Conseil du Trésor.

Dans notre examen, nous avons pris en considération un éventail de points de vue sur des aspects clés de la loi, et l'application de celle-ci, dans le secteur public fédéral. En particulier, nous avons :

- reçu des observations écrites de 57 intervenants internes et externes;
- organisé des rencontres de suivi avec les intervenants;
- mené un sondage en ligne qui a permis de recueillir les points de vue de plus de 3 500 fonctionnaires actuels et de répondants de l'extérieur du secteur public;
- consulté des travaux de recherche et des politiques sur la protection des divulgateurs au Canada et à l'échelle internationale.

Notre examen a aussi tenu compte des documents provenant de l'examen de 2017 de la LPFDAR, réalisé par l'OGGO, et du projet de loi d'initiative parlementaire C-290 : *Loi modifiant la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. De mars 2023 à mars 2025, nous avons minutieusement étudié l'information fournie et avons formulé nos recommandations concernant la divulgation des actes répréhensibles, défini les mesures de protection contre les représailles et fait ressortir les aspects liés à la culture, à l'application et au fonctionnement.

Nous avons recommandé des modifications dans de nombreuses parties de la LPFDAR pour y apporter des précisions et favoriser une application cohérente dans l'ensemble du secteur public fédéral, ainsi que des recommandations pour simplifier le régime de divulgation des actes répréhensibles et de protection contre les représailles, et en améliorer l'efficacité. Ces modifications visent essentiellement à gagner la confiance des fonctionnaires et à contribuer à faire en sorte que le public ait confiance dans la fonction publique. Voici certaines de nos recommandations :

- renforcer les mesures de protection des divulgateurs;
- augmenter l’assistance juridique pour les divulgateurs et les victimes de représailles;
- élargir les mesures de protection pour les victimes de représailles;
- tenir compte des Forces armées canadiennes, du Service canadien du renseignement de sécurité et du Centre de la sécurité des télécommunications Canada dans la LPFDAR;
- mettre fin aux activités du Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles.

Nous sommes conscients que les modifications de la loi ne suffiront pas à elles seules à concrétiser les changements importants qui sont nécessaires pour amener la LPFDAR à l’état souhaité. Nous avons aussi fait les recommandations suivantes :

- améliorer les rapports publics;
- donner une formation obligatoire sur la LPFDAR;
- mieux évaluer la culture organisationnelle et la sécurité psychologique en milieu de travail;
- adopter des mesures visant à tenir les administrateurs généraux responsables de l’efficacité de la LPFDAR dans leur organisation.

Notre examen a été réalisé à un moment où l’attention portée aux valeurs et à l’éthique dans le secteur public était particulièrement forte, ce qui, en outre, s’accompagnait de la reprise du dialogue du greffier du Conseil privé sur les valeurs et l’éthique et d’une mise à jour continue des orientations en matière d’intégrité par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT). Nous avons aussi appris que la commissaire à l’intégrité du secteur public et les agents supérieurs chargés des divulgations internes signalent actuellement un nombre accru de demandes de renseignements et de divulgations relatives à la LPFDAR. Une inconduite grave a un coût élevé, car elle nuit à la santé et au bien-être des fonctionnaires, à l’efficacité et à la

réputation des organisations du secteur public, et à la confiance du public. Le groupe de travail fait suite à d'autres examens qui ont mis en lumière de nombreuses préoccupations similaires. La LPFDAR a fait l'objet d'un nombre suffisant d'examens. Il est maintenant temps d'agir pour apporter des améliorations substantielles.

Introduction

▶ Dans cette section

Remarque : puisque les règles de l'écriture inclusive n'ont pas été appliquées de manière uniforme dans le sondage (élaboré par le tiers fournisseur de services de sondages du groupe de travail), elles n'ont pas été appliquées non plus dans le présent rapport par souci d'uniformité de la terminologie et afin d'éviter toute confusion à cet égard.

La LPFDAR, qui est entrée en vigueur en 2007, est la loi fondamentale du gouvernement du Canada pour la protection des divulgateurs. Son but est de fournir aux fonctionnaires du secteur public fédéral et à d'autres personnes un processus sûr et confidentiel pour divulguer les actes répréhensibles dans le lieu de travail et protéger contre les représailles. Bien que la LPFDAR exige qu'elle fasse l'objet d'un examen indépendant tous les cinq ans après son entrée en vigueur, ce qui comprend son application et son fonctionnement, elle n'a pas été révisée en profondeur depuis sa création. Dans son rapport sur l'examen de la LPFDAR, publié en 2017, l'OGGO a indiqué que des modifications majeures de la LPFDAR étaient nécessaires pour :

- la clarifier;
- mieux protéger l'intérêt public et les divulgateurs.

Plusieurs recommandations de l'OGGO visant des mesures administratives ont été adoptées, mais aucune révision législative n'a été effectuée en réponse à ces recommandations.

Le Groupe de travail sur l'examen de la LPFDAR a été formé en 2022. Ses membres ont organisé des réunions en personne et virtuelles de mars 2023 à mars 2025.

Son examen a révélé de graves problèmes dans la façon dont les fonctionnaires et d'autres personnes utilisent la LPFDAR :

- de nombreux fonctionnaires ne connaissent pas la LPFDAR, leurs options pour divulguer les actes répréhensibles et les mesures de protection à leur disposition s'ils décident d'agir;
- la LPFDAR, comme elle est appliquée actuellement, n'offre pas le sentiment de sécurité requis pour promouvoir une culture d'intégrité dans le secteur public fédéral;
- les fonctionnaires n'ont pas la certitude qu'ils seront protégés contre les représailles et ont peur de divulguer les actes répréhensibles;
- de nombreux fonctionnaires doutent que la divulgation des actes répréhensibles fasse changer les choses.

> « Si vous vous taisez, vous n'avez qu'à régler ça en thérapie, sans faire de vague dans votre lieu de travail… Je veux juste faire mon travail. »
>
> — Une personne qui a répondu au sondage

Des améliorations de la LPFDAR et de la façon dont elle est appliquée dans le secteur public peuvent contribuer à régler ces problèmes. Dans le présent rapport, nous faisons des recommandations pour améliorer la divulgation des actes répréhensibles et les mesures de protection contre les représailles, mais les modifications apportées à la LPFDAR et à la façon dont elle est appliquée ne seront pas suffisantes pour surmonter un défi de

cette ampleur. L'atteinte des objectifs de la LPFDAR exige une intervention plus vaste pour améliorer la culture dans le secteur public fédéral au Canada de sorte que les fonctionnaires ne redoutent pas de divulguer les actes répréhensibles.

Le présent rapport contient 35 recommandations d'amélioration, regroupées en trois domaines thématiques :

1. les processus de divulgation;
2. les mesures de protection contre les représailles et de soutien;
3. la culture organisationnelle, l'application et le fonctionnement.

Dans cette section d'introduction, nous présentons de l'information sur la LPFDAR, le groupe de travail et l'examen qu'il a réalisé. Ensuite, nous résumons les principaux défis concernant la LPFDAR dans chacun des domaines thématiques et présentons nos recommandations d'amélioration. L'annexe A contient une liste de toutes les recommandations.

Le Groupe de travail sur l'examen de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*

Le 29 novembre 2022, la présidente du Conseil du Trésor a désigné un groupe de travail externe pour examiner la LPFDAR afin de trouver d'éventuelles façons de l'améliorer. Ce groupe a reçu le mandat d'examiner des possibilités :

- d'améliorer le processus de divulgation fédéral;
- de renforcer les mesures de protection et de soutien pour les fonctionnaires qui souhaitent divulguer des actes répréhensibles.

Nous devions aussi préparer un rapport pour la présidente contenant des recommandations visant d'éventuelles modifications de la LPFDAR et des améliorations visant son application et son fonctionnement [3]. Le groupe de travail a accepté de rendre le présent rapport public à la demande de la présidente. Voici les membres du groupe de travail :

- un agent supérieur chargé des divulgations internes au sein du gouvernement du Canada;
- trois représentants du milieu universitaire;
- deux représentants des agents négociateurs;
- deux personnes qui ont de l'expérience des régimes de divulgation dans des administrations provinciales ou municipales canadiennes.

Voici les membres du groupe de travail :

- coprésidente : Suzanne Craig, commissaire à l'intégrité, Vaughan, Ontario;
- coprésidente : Mary McFadyen, ancienne ombudsman et commissaire à la divulgation dans l'intérêt public de la province de Saskatchewan;
- professeur Basil Alexander, professeur de droit, Université du Nouveau-Brunswick (jusqu'au 30 juin 2025) et Toronto Metropolitan University (depuis le 1er juillet 2025).
- professeure Geneviève Cartier (membre jusqu'en octobre 2023), Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke – a quitté pour épauler l'Enquête publique sur l'ingérence étrangère;
- Scott Chamberlain, directeur des Relations de travail et avocat général, Association canadienne des agents financiers;
- Raymond Kunze, ancien ombuds et agent supérieur chargé des divulgations internes, Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada;
- Stephen Maguire, professeur auxiliaire de recherche au programme de doctorat en éthique et affaires publiques et directeur exécutif au

Centre de valeurs et d'éthique de l'Université Carleton;
- David Yazbeck, avocat général et secrétaire général de l'Association des Juristes de Justice.

L'annexe B présente les profils de chaque membre du groupe de travail.

Approche adoptée dans le cadre de l'examen

Dans notre examen de la LPFDAR, nous avons pris en considération un éventail de points de vue sur des aspects clés de la loi et de son application dans le gouvernement fédéral. Soutenus par une équipe du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines du SCT, nous avons :

- reçu des observations de 57 intervenants internes ou externes;
- organisé des rencontres de suivi avec les intervenants;
- mené un sondage en ligne qui a permis de recueillir les points de vue de plus de 3 500 fonctionnaires actuels;
- consulté des travaux de recherche et des politiques sur la protection des divulgateurs au Canada et à l'échelle internationale.

Dans notre examen, nous avons pris en considération les éléments suivants :

- les documents de l'examen de la LPFDAR de 2017 de l'OGGO;
- la Proposition de modifications législatives présentées par le commissaire à l'intégrité du secteur public, Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada;
- le projet de loi d'initiative parlementaire C-290 : *Loi modifiant la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*;
- les travaux de recherche nationaux et internationaux sur les régimes de divulgation des actes répréhensibles;
- les données des sondages auprès des fonctionnaires fédéraux du gouvernement du Canada;

- les résultats d’une consultation directe d’un large éventail d’intervenants et d’autres parties intéressées.

Nos processus de consultation ont donné l’occasion aux principaux intervenants d’exprimer leurs points de vue et de partager leur expertise et leur expérience concernant le régime fédéral de divulgation, et de suggérer des améliorations. Nos consultations nous ont aussi permis de recueillir de précieux renseignements et un large éventail de points de vue pour formuler nos recommandations.

Dans le cadre de réunions en personne et virtuelles tenues régulièrement de mars 2023 à mars 2025, les membres du groupe de travail ont examiné l’information obtenue au moyen de consultations et d’autres sources. Nous avons examiné en profondeur les problèmes et travaillé en étroite collaboration à la formulation des recommandations du présent rapport. Tous les membres du groupe de travail ont eu l’occasion d’exprimer leur point de vue alors que nous tentions de dégager un consensus pour les décisions et les recommandations. Les opinions dissidentes, de même que les points de vue divergents des intervenants, sont mentionnées tout au long du rapport.

Consultation des intervenants

Nous avons consulté des intervenants de l’intérieur et de l’extérieur du secteur public fédéral dans le cadre d’un processus de consultation complet afin de :

- trouver des moyens d’améliorer le processus de divulgation fédéral;
- renforcer les mesures de protection contre les représailles;
- fournir un soutien aux personnes qui participent aux divulgations d’actes répréhensibles.

Nous avons aussi cherché des moyens d’améliorer :

- la culture dans le secteur public pour ainsi avoir un impact positif sur les fonctionnaires qui envisagent de divulguer des actes répréhensibles;
- la gestion des processus de divulgation et de dépôt de plaintes.

Le processus de consultation s'est déroulé en deux phases, d'octobre 2023 à juin 2024. Pendant la première phase, nous avons fait des demandes ciblées d'observations écrites aux intervenants internes et externes qui avaient des connaissances et une expertise dans les domaines de régimes de divulgation et d'éthique, et d'autres sujets connexes. Nous avons commencé par les intervenants et les témoins qui avaient participé à l'examen de 2017 de l'OGGO, ainsi que les agents négociateurs. Nous avons ensuite mené une consultation afin de déterminer quels autres intervenants inclure, par exemple des membres de la collectivité de divulgation interne, des personnes du milieu universitaire et des experts. Nous avons demandé à tous les intervenants de nous faire part de leurs commentaires par écrit à l'aide d'un questionnaire [4] qui abordait nos trois thèmes et les avons invités à fournir des renseignements sur les forces, les faiblesses, les problèmes et les points à améliorer de la LPFDAR. Nous avons reçu 57 observations écrites [5], qui nous ont permis d'obtenir des renseignements essentiels pour notre examen.

Nous avons envoyé des demandes d'observations aux groupes d'intervenants ci-dessous pendant la première phase de consultation.

Intervenants externes

- Agents négociateurs (c'est-à-dire les membres du Conseil national mixte)
- Organisations non gouvernementales
- Témoins qui ont participé à l'examen de l'OGGO (quand nous pouvions trouver leurs coordonnées)

- Anciens fonctionnaires et membres du public qui s’intéressaient à la LPFDAR et en avaient déjà fait l’expérience
- Représentants du milieu universitaire
- Experts d’autres administrations (commissaires provinciaux et territoriaux, commissaires à la divulgation interne, etc.)
- Associations de journaux et de médias
- Association des praticiens en éthique du Canada

Intervenants internes

- Administrateurs généraux du secteur public
- Administrateurs généraux d’organisations exclues (c’est-à-dire le Service canadien du renseignement de sécurité, les Forces armées canadiennes et le Centre de la sécurité des télécommunications Canada)
- Commissaire à l’intégrité du secteur public
- Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs du Canada
- Service canadien d’appui aux tribunaux administratifs
- Vérificatrice générale du Canada
- Agents supérieurs chargés des divulgations internes
- Groupe de travail interministériel sur les divulgations internes
- Réseaux d’équité en matière d’emploi
- Communauté des ombuds organisationnels de la fonction publique fédérale
- Ministère de la Justice Canada
- Fonctionnaires intéressés
- Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada (APEX)
- Association nationale des retraités fédéraux

Dans la deuxième phase, nous avons invité certains intervenants à nous rencontrer pour discuter plus en détail de leurs observations. Ces rencontres de suivi ont eu lieu de mars à juin 2024.

Sondage en ligne du groupe de travail

Afin de compléter le processus de consultation décrit ci-dessus, nous avons mené un sondage en ligne, ouvert aux fonctionnaires et aux membres du public, pour recueillir des commentaires sur des éléments de la LPFDAR. Cet exercice nous a permis de recevoir de l'information de fonctionnaires, anciens et actuels, d'entrepreneurs, d'experts-conseils du secteur public fédéral et de toutes autres personnes qui s'intéressaient à la LPFDAR. Le sondage comprenait des questions sur :

- les processus de divulgation;
- les mesures de protection contre les représailles;
- l'influence de la culture du milieu de travail sur l'application de la LPFDAR et la divulgation d'actes répréhensibles.

Le sondage a été affiché sur le site Web Canada.ca pendant environ six semaines. Au total, 5 268 réponses ont été soumises, mais bon nombre d'entre elles étaient incomplètes. Tous les questionnaires complets ou remplis à plus de 40 % ont été pris en compte dans l'analyse, soit 3 574 réponses. Pour les besoins du présent rapport, l'analyse s'est concentrée sur 3501 d'entre elles qui avaient été soumises par des fonctionnaires actuels, qui représentaient la vaste majorité des personnes qui ont répondu au sondage. Les réponses des anciens fonctionnaires, des entrepreneurs et des membres du public représentaient chacune moins de 1 % du total.

Les répondants au sondage avaient été informés que leurs réponses seraient anonymes, qu'ils pouvaient répondre au sondage dans la langue officielle de leur choix et que leurs réponses seraient incluses dans

l’analyse s’ils répondaient à au moins 40 % des questions du sondage. Le sondage a été géré par SimpleSurvey, un tiers fournisseur de service en ligne. Les répondants au sondage étaient redirigés vers le site Web de SimpleSurvey pour obtenir de l’information sur sa politique de protection des renseignements personnels, et les données du sondage ont été passées en revue pour s’assurer qu’aucun renseignement permettant d’identifier une personne n’était conservé [6].

Le rapport intégral du sondage, qui comprend des résumés des données qualitatives et quantitatives, est accessible sur la page Web Examen de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles* du groupe de travail. Bien que des contraintes de temps aient limité l’étendue de notre analyse, par exemple pour inclure des comparaisons détaillées des réponses en fonction des données démographiques, il a été possible d’examiner toutes les données du sondage. Une copie du jeu de données cumulatives anonymisées sera conservée pour référence et des analyses futures, conformément aux politiques du gouvernement sur la gestion des dossiers.

La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles*

La LPFDAR est entrée en vigueur en 2007 pour :

- fournir aux fonctionnaires fédéraux et à d’autres personnes des processus protégés pour divulguer les actes répréhensibles dans les lieux de travail du gouvernement du Canada;
- protéger les fonctionnaires fédéraux et d’autres personnes contre les représailles à la suite d’une divulgation d’actes répréhensibles.

Les principaux objectifs de la LPFDAR sont de :

- promouvoir et maintenir une culture éthique en milieu de travail;

- préserver et d’accroître la confiance des Canadiens dans l’intégrité du secteur public.

La LPFDAR exige que les administrateurs généraux ou les cadres de direction d’une organisation fédérale établissent un processus de divulgation interne qui répond à certaines exigences, notamment prendre des moyens pour protéger la confidentialité des renseignements divulgués.

La LPFDAR a donné lieu à la création de deux nouveaux organes indépendants pour mettre en œuvre et administrer le processus de divulgation :

- le Commissariat à l’intégrité du secteur public du Canada (CISP);
- le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs (Tribunal).

En tant que mandataire du Parlement, le CISP doit :

- fournir un processus indépendant et confidentiel pour recevoir et examiner les divulgations d’actes répréhensibles;
- déclarer les cas fondés d’actes répréhensibles au Parlement et faire des recommandations aux administrateurs généraux au sujet des mesures correctives;
- fournir un mécanisme pour déposer des plaintes en matière de représailles.

Les plaintes en matière de représailles doivent être traitées par la conciliation ou renvoyées devant le Tribunal. Ce dernier est un organe quasi judiciaire qui entend les plaintes en matière de représailles que lui renvoie le CISP. Il a le pouvoir d’accorder des mesures de réparation aux personnes qui ont divulgué des actes répréhensibles et qui ont subi des représailles, et il peut imposer des sanctions disciplinaires contre les personnes qui ont exercé ces représailles.

Les principes fondamentaux de la LPFDAR sont les suivants :

- intégrité des fonctionnaires et des institutions du secteur public;
- protection des divulgateurs, notamment la confidentialité;
- obligation de loyauté;
- liberté d'expression;
- transparence.

Ces principes se recoupent souvent et peuvent parfois entrer en conflit les uns avec les autres, par exemple, la transparence et la nécessité de préserver la confidentialité. L'obligation de loyauté et la liberté d'expression peuvent aussi être incompatibles. La LPFDAR s'efforce d'établir un juste équilibre entre ces principes.

La LPFDAR établit aussi des mécanismes pour traiter les actes répréhensibles dans le **secteur public fédéral** ou en lien avec celui-ci [7]. Elle est appliquée dans les limites du cadre législatif et stratégique relatif au secteur public fédéral, et de la compétence fédérale. Dans ce contexte, les procédures de divulgation et d'autres éléments de la LPFDAR fonctionnent conjointement avec les relations employeur-employés. Par exemple :

- les fonctionnaires qui estiment avoir subi des représailles peuvent déposer une plainte officielle devant le CISP ou recourir au processus de règlement des griefs;
- la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a un processus unique pour traiter les représailles présumées afin de rapprocher la LPFDAR et la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*;
- les mesures correctives prises à l'encontre des fonctionnaires coupables d'actes répréhensibles sont traitées en vertu de la législation relative au secteur public (par exemple, la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*).

En vertu de la LPFDAR, les fonctionnaires peuvent divulguer des actes répréhensibles en interne à leur superviseur ou à l'agent supérieur chargé des divulgations internes au sein de leur organisation, ou en externe au

CISP.

Contrairement à d’autres mécanismes de recours, par exemple le processus de règlement des griefs, les fonctionnaires ne sont pas tenus de suivre d’abord le processus de divulgation interne de leur organisation avant de s’adresser au CISP. Les employés civils et les membres de la GRC peuvent divulguer des actes répréhensibles en interne ou au CISP, mais il existe des dispositions spécifiques dans la LPFDAR concernant les plaintes en matière de représailles et la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*.

Les non-fonctionnaires, dont les entrepreneurs au sein des organisations du gouvernement fédéral et les anciens fonctionnaires, peuvent déclarer les actes répréhensibles présumés dans le secteur public ou en lien avec celui-ci au CISP, qui peut décider si une enquête est justifiée. Le CISP peut aussi se pencher sur les divulgations anonymes. La figure 1 décrit le processus que le CISP suit lorsqu’il reçoit une divulgation d’actes répréhensibles.

Figure 1. Processus du Commissariat à l’intégrité du secteur public du Canada pour traiter une divulgation d’un acte répréhensible [*]

Réception d'une divulgation d'un acte répréhensible

Les divulgations peuvent être déposées sur le site web du Commissariat, en personne, par courrier ou par télécopie.

Examen de la recevabilité du dossier

90 jours pour achever les divulgations d'actes répréhensibles selon sur les normes de service internes.

S'agirait-il d'un acte répréhensible selon la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles ?

OUI

Enquête

- Objectif de la norme de service : achever l'enquête dans us délai d'un an.
- Le Commissariat mène des enquêtes administratives.
- Toute activité criminelle peut être renvoyée aux autorités policières compétentes.

NON

- Le divulgateur est informé.
- Le dossier est fermé.

La commissaire a-t-elle conclu à l'existence d'un acte répréhensible?

OUI

Le rapport sur le cas est déposé au Parlement

- Le rapport doit être déposé au Parlement dans les 60 jours suivant la conclusion du commissaire quant à l'existence d'un acte répréhensible.
- Au préalable, l'administrateur général a la possibilité de forumuler des observations et de donner suite aux recommandations du commissaire.

NON

- Les parties sont avisées.
- Le dossier est fermé.

Lors de l'examen de la recevabilité du dossier

- Tous les renseignements fournis dans la plainte sont soigneusement examinés.
- Afin de décider s'il y a lieu d'enquêter, on tient compte de la nature des allégations, des facteurs discrétionnaires et des interdictions visées par la Loi.

Pendant l'enquête

- L'enquêteur du Commissariat recueille les éléments de preuve et s'entretient avec les témoins.
- Le droit à l'équité procédurale et à la justice naturelle de toutes les personnes qui participent à l'enquête est respecté tout au long du processus d'enquête.
- Dans un cas avéré, un rapport d'enquête préliminaire est communiqué à toutes les parties concernées, y compris l'administrateur général, afin qu'ils puissent formuler des observations et fournir des renseignements supplémentaires.
- L'enquêteur termine le rapport et formule des recommandations au commissaire pour décision.

* Adapté du document Traitement d’une divulgation d’un acte répréhensible du CISP.

▶ Figure 1 - version textuelle

Partie 1. Divulgation d’un acte répréhensible

▶ Dans cette section

La LPFDAR a pour but de fournir aux fonctionnaires fédéraux un processus sûr et confidentiel de divulgation d’actes répréhensibles dans le lieu de travail. Le groupe de travail a décelé plusieurs problèmes dans ce domaine. Dans cette section, nous présentons nos observations sur :

- la révision de la définition du terme « acte répréhensible »;
- la modification de la liste des personnes qui peuvent faire une divulgation protégée;
- l’amélioration des processus de divulgation;
- la fourniture d’une assistance juridique aux divulgateurs et aux personnes innocentées des actes répréhensibles présumés.

Définition d’un acte répréhensible

Un objectif central de la LPFDAR est de promouvoir la confiance du public et l’intégrité des fonctionnaires et des institutions en fournissant des moyens de divulguer les actes répréhensibles. Afin d’atteindre cet objectif, il est important de clairement définir ce qu’est un acte répréhensible, et il est crucial que la définition d’« acte répréhensible » de la LPFDAR soit claire,

suffisamment souple et équilibrée. Le groupe de travail a cherché à déterminer si cette définition devrait être élargie pour englober un plus large éventail d'inconduites.

En vertu de l'article 8 de la LPFDAR, un acte répréhensible est défini comme suit :

> « a) la contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris sous leur régime, à l'exception de la contravention de l'article 19 de la présente loi;
> b) l'usage abusif des fonds ou des biens publics;
> c) les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public;
> d) le fait de causer – par action ou omission – un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire;
> e) la contravention grave d'un code de conduite établi en vertu des articles 5 ou 6;
> f) le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles visés aux alinéas a) à e) ».

Les intervenants avaient des points de vue divers sur la question de savoir si la définition actuelle est équilibrée ou si elle doit être élargie, comme il est recommandé dans le rapport de 2017 de l'OGGO et proposé dans le projet de loi d'initiative parlementaire C-290 : *Loi modifiant la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Certains intervenants ont laissé entendre que la définition est trop étroite et devrait être élargie pour inclure plus de types d'inconduites. Ils ont fait remarquer que de nombreux cas de mauvais comportement divulgués comme un acte répréhensible en vertu de la LPFDAR ne faisaient pas l'objet d'une enquête parce qu'ils ne répondaient pas à la définition d'un acte répréhensible et qu'ils étaient traités suivant d'autres processus. Le projet

de loi C-290 propose de retirer des adjectifs, par exemple « grave », de la définition d'un acte répréhensible. Toutefois, la plupart des fonctionnaires chargés d'appliquer la LPFDAR s'opposent à cet élargissement de la définition au motif qu'elle pourrait devenir trop large et mener à plus d'enquêtes qui nécessiteraient trop de ressources. À leur avis, il existe d'autres mécanismes de recours disponibles pour traiter les inconduites qui ne relèvent pas de la LPFDAR.

Les intervenants en faveur d'une définition plus large d'un acte répréhensible ont mentionné quelques autres régimes de divulgation internationaux pour lesquels une approche plus large a été adoptée, par exemple celle prévue dans la Directive du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. Certains nous ont fait part de leurs inquiétudes quant au fait que la définition actuelle puisse amener les divulgateurs à croire que leur divulgation ne sera pas acceptée, ce qui représenterait une occasion manquée de promouvoir une bonne gouvernance.

La plupart des fonctionnaires chargés de l'application de la LPFDAR dans leur organisation que nous avons interrogés ont dit que la définition actuelle d'un acte répréhensible est assez large. Ils ont soutenu que l'assouplissement des critères pourrait engendrer un fardeau excessivement lourd, diluer la gravité perçue d'un acte répréhensible et ralentir la réponse des organisations du gouvernement fédéral. L'élargissement de la définition, tout particulièrement le simple retrait de certains adjectifs, risquerait de faire croître considérablement la charge de travail du CISP, du Tribunal et des responsables des enquêtes internes, ce qui mènerait à une forte hausse des ressources requises. Des fonctionnaires ont aussi dit craindre que l'élargissement du champ d'application de la définition puisse :

- mener à des enquêtes sur un grand nombre de cas qui pourraient être mieux traités dans le cadre d'autres mécanismes de recours;
- réduire la capacité des gestionnaires à prendre des mesures rapides ou préventives parce que l'agent supérieur chargé des divulgations internes ne peut pas transmettre des renseignements fournis dans une divulgation en vertu de la LPFDAR si ces renseignements permettaient d'identifier le divulgateur.

Nous avons aussi entendu que les problèmes devraient être réglés au plus bas niveau possible afin de réduire les conflits et le stress pour toutes les personnes en cause.

En plus du débat sur l'assouplissement des critères s'appliquant à un acte répréhensible, des intervenants ont affirmé qu'il pouvait y avoir des lacunes dans la définition d'un acte répréhensible. Ils ont suggéré d'ajouter les éléments suivants à la définition :

- l'adoption délibérée de pratiques de comptabilité trompeuses;
- le contournement des systèmes de contrôle interne;
- la commission ou la dissimulation d'une fraude;
- les conflits d'intérêts apparents et/ou réels

Nous devions aussi déterminer si la définition d'un acte répréhensible devrait comprendre les avancées technologiques susceptibles de créer de nouvelles possibilités de commettre des actes répréhensibles, par exemple les cybercriminels qui se servent de l'intelligence artificielle.

Chaque membre du groupe de travail avait son propre avis sur la question de savoir si la définition pouvait être améliorée. Toutefois, nous avons convenu que le champ d'application de la définition actuelle d'un acte répréhensible dans la LPFDAR est généralement approprié. À ce moment-ci, il est important de se rappeler que la LPFDAR n'a pas été créée pour traiter tous les cas de mauvaise conduite, mais plutôt pour répondre aux cas

graves de mauvaise conduite ou de mauvaise gestion susceptibles de miner la confiance dans les institutions publiques et le secteur public fédéral. Ce ne sont pas tous les cas d'inconduite qui donnent lieu à un acte répréhensible au sens de la LPFDAR, mais les cas d'inconduite qui ne répondent pas à la définition d'un acte répréhensible dans la loi ne devraient pas être ignorés. Ils devraient être examinés et réglés par d'autres moyens, d'où la nécessité de mettre à la disposition des fonctionnaires d'autres mécanismes de recours. Dans la partie 3 du présent rapport, nous présentons des moyens d'améliorer le soutien apporté aux fonctionnaires pour qu'ils puissent avoir accès à d'autres mécanismes de recours.

Les intervenants s'entendaient généralement sur le fait que plus de précisions sont nécessaires pour aider les agents supérieurs chargés des divulgations internes, les divulgateurs potentiels et d'autres personnes à interpréter la définition d'un acte répréhensible. Certains fonctionnaires responsables chargés d'appliquer la LPFDAR ont indiqué que la définition actuelle de la LPFDAR n'est pas assez claire pour faire la distinction entre un acte répréhensible et d'autres problèmes en milieu de travail. Ils voulaient voir des distinctions plus claires entre les types d'actes répréhensibles.

Des intervenants ont aussi affirmé que la définition d'un acte répréhensible et des sous-types connexes peut être interprétée de nombreuses façons, ce qui mène à l'application incohérente de la LPFDAR dans les organisations du gouvernement fédéral. Les intervenants ont mentionné que cette application incohérente peut :

- créer de la frustration chez les fonctionnaires qui sont renvoyés à un autre mécanisme de recours;
- contribuer à créer le sentiment que les personnes devraient utiliser plusieurs mécanismes de recours.

La responsabilité d'aider les employés à comprendre leurs options, qui peuvent s'avérer complexes, devrait incomber à l'employeur.

Certains intervenants ont demandé des définitions et des exemples clairs de chaque type d'acte répréhensible. Pour ce faire, ils ont suggéré de modifier la LPFDAR ou de créer de nouvelles politiques ou de nouveaux documents d'orientation. Dans les deux cas, ils ont précisé que des ressources supplémentaires seraient nécessaires pour soutenir les personnes qui participent aux processus de divulgation internes, ce qui comprend celles qui envisagent de faire une divulgation et celles qui sont accusées d'un acte répréhensible. De plus, des intervenants ont fait savoir qu'une inconduite de la part d'un membre de la direction est particulièrement grave, parce que même si elle est relativement mineure, elle peut avoir un impact important sur la perception et le moral des employés.

Pour une application cohérente de la définition d'un acte répréhensible, il est possible de s'appuyer sur les éléments suivants :

- la jurisprudence;
- le document d'orientation du SCT Contravention grave et cas graves de mauvaise gestion;
- le matériel de communication du CISP;
- les politiques et procédures du CISP relatives à l'application de la définition d'un acte répréhensible, dont les suivantes :
    - Directive sur les divulgations : apprécier l'importance de l'objet de la divulgation,
    - Politique sur les plaintes de représailles découlant du harcèlement ou de griefs relatifs au milieu de travail.

Bien que nous ne proposions pas de changer le champ d'application de la définition d'un acte répréhensible dans la LPFDAR, nous recommandons de publier des orientations complémentaires pour clarifier la définition d'un

acte répréhensible pour qu'elle soit appliquée de manière cohérente dans l'ensemble du secteur public. De plus, nous croyons que pour toute inconduite qui est déclarée, mais qui ne fait pas l'objet d'une enquête en vertu de la LPFDAR, il devrait y avoir un mécanisme pour s'assurer qu'elle n'est pas ignorée. De nombreux fonctionnaires ont soulevé cette question durant notre examen de la LPFDAR.

Nous reconnaissons le fait qu'il puisse s'avérer complexe de renvoyer des divulgateurs à différents mécanismes de recours [8], mais il est important de ne négliger aucune inconduite signalée et de rassurer les divulgateurs quant au fait que les cas qu'ils signalent seront traités. En outre, les personnes qui conseillent les divulgateurs sur les mécanismes de recours doivent toujours préserver la confidentialité des renseignements liés à la divulgation. Elles devraient aussi rassurer les divulgateurs sur le fait que les mesures de protection prévues par la LPFDAR restent en place même si les allégations ne répondent pas à la définition d'un acte répréhensible au sens de la loi.

Recommandation 1

Nous recommandons au gouvernement :

- **de fournir des orientations claires (dont des exemples) sur ce qui constitue un acte répréhensible en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR);**
- **de mettre en place un processus pour les cas qui ne répondent pas à la définition d'un acte répréhensible en vertu de la LPFDAR afin d'assurer le traitement de tous les cas;**
- **d'apporter des précisions sur l'utilisation du pouvoir discrétionnaire quant à savoir si une enquête sur un acte répréhensible est justifiée ou non, compte tenu des actions et des circonstances en cause ainsi que du niveau et du rôle de l'auteur présumé d'un acte répréhensible.**

Qui peut faire une divulgation protégée?

L'un des objectifs de la LPFDAR est de garantir à tous les fonctionnaires qui divulguent un acte répréhensible qu'ils seront protégés contre les représailles. Le groupe de travail a examiné s'il convenait d'apporter les modifications suivantes :

- étendre la portée des divulgations protégées à toutes les organisations du gouvernement fédéral;
- retirer l'exigence selon laquelle les divulgations doivent être faites « de bonne foi »;
- affirmer explicitement que les non-fonctionnaires peuvent faire des divulgations protégées;
- préciser que les enquêtes peuvent continuer si un divulgateur quitte le secteur public ou change d'organisation au sein du gouvernement fédéral;
- ajouter une obligation de divulguer.

Organisations exclues

À l'heure actuelle, la LPFDAR s'applique à 141 organisations actives dans le secteur public, telles qu'elles sont définies à l'article 2. Sont concernés tous les fonctionnaires de la plupart des ministères et organismes fédéraux, des sociétés d'État et de la GRC, y compris les administrateurs généraux et les premiers dirigeants des organisations du secteur public. Ne sont pas concernées les autres personnes nommées par le gouverneur en conseil (par exemple, juges, membres des conseils d'administration des sociétés d'État).

Trois organisations du gouvernement fédéral sont actuellement exclues de la définition de « secteur public » dans la LPFDAR :

- les Forces armées canadiennes;

- le Service canadien du renseignement de sécurité;
- le Centre de la sécurité des télécommunications Canada.

Ces trois organisations doivent avoir un processus interne accessible aux fonctionnaires ou aux militaires, selon le cas, pour divulguer les actes répréhensibles. Toutefois, ces personnes ne peuvent pas divulguer un acte répréhensible ou déposer une plainte en matière de représailles au CISP.

Selon certains intervenants, ces exclusions s'expliquent par des enjeux de sécurité nationale ou, dans le cas des Forces armées canadiennes, par sa chaîne de commandement unique. Cependant, même si rien ne montre que l'exclusion de ces organisations de la LPFDAR affaiblit les mesures de protection contre les représailles dont bénéficient leurs employés, plusieurs intervenants, dont des membres de la collectivité de divulgation interne qui traitent des renseignements opérationnels spéciaux, ont indiqué que tous les fonctionnaires fédéraux devraient avoir l'option de divulguer un acte répréhensible en interne ou auprès du CISP.

Nous avons appris que les fonctionnaires ne disposent actuellement d'aucun moyen pour divulguer les actes répréhensibles comportant des renseignements opérationnels spéciaux **soumis à des restrictions**, sauf s'ils concernent une infraction possible en vertu d'une loi fédérale. Il a été mentionné qu'il serait possible d'autoriser le CISP à recevoir des divulgations d'actes répréhensibles qui contiennent des renseignements opérationnels spéciaux soumis à des restrictions en modifiant la Loi sur l'ingérence étrangère et la protection de l'information.

Finalement, nous pensons qu'il n'est ni nécessaire ni approprié d'exclure des organisations du gouvernement fédéral de la définition du secteur public dans la LPFDAR. Des mesures peuvent être prises pour répondre aux préoccupations soulevées, tout en donnant aux employés la possibilité de divulguer un acte répréhensible soit au CISP, soit au sein de leur

organisation. Parmi ces mesures figurent des moyens de garantir que le CISP peut recevoir et analyser des renseignements soumis à des restrictions.

Recommandation 2

Nous recommandons que la définition de « secteur public » dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* s'applique aux Forces armées canadiennes, au Service canadien du renseignement de sécurité et au Centre de la sécurité des télécommunications Canada.

Définition du terme « divulgation protégée »

À l'heure actuelle, « divulgation protégée » au sens de la LPFDAR s'entend d'une divulgation qui est faite de bonne foi par un « fonctionnaire ».

L'exigence de la « bonne foi » tient compte du motif du divulgateur lorsqu'il s'agit de déterminer :

- si une enquête est nécessaire;
- la façon de traiter ses éléments de preuve;
- si le divulgateur sera protégé.

D'autres lois, dont le *Code canadien du travail* et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, permettent de rejeter une plainte « entachée de mauvaise foi ». Nous avons appris que les divulgations vexatoires existent bel et bien et qu'elles peuvent avoir des répercussions profondes et durables sur les personnes accusées.

Toutefois, il est difficile de discerner avec exactitude le motif, ce qui ne devrait pas être un facteur qui donne lieu au rejet d'une divulgation ou d'une plainte en matière de représailles ou qui empêche une enquête sur un acte répréhensible. Si les allégations sont susceptibles de révéler des actes répréhensibles, elles devraient faire l'objet d'une enquête, quel que

soit le motif du divulgateur. Comme l'a indiqué le CISP dans ses observations à l'OGGO en 2017 : « La motivation n'est pas pertinente. Ce qui est pertinent, c'est la question de savoir si l'acte répréhensible a été commis ou si des représailles ont été exercées » [9].

Un comportement qui est vexatoire et dont le but est de harceler peut devoir être examiné dans le cadre du processus d'examen des divulgations ou des plaintes, mais ceciest distinct de l'analyse d'admissibilité qui considère la preuve soumise sur une base prima facie. Nous affirmons la conclusion du rapport de 2017 de l'OGGO selon laquelle l'exigence de la « bonne foi » devrait être supprimée de la définition de divulgation protégée. De plus, nous ne recommandons pas de remplacer cette exigence par un critère de motifs raisonnables, ce qui pourrait dissuader les divulgateurs potentiels de se manifester. Le processus d'examen et d'enquête devrait ultimement déterminer s'il y a un fondement dans la preuve pour la divulgation de l'acte répréhensible.

Le raisonnement ci-dessus vaut aussi pour d'autres situations exigeant de faire preuve de « bonne foi », par exemple la coopération aux enquêtes.

Recommandation 3

Nous recommandons de supprimer l'élément « de bonne foi » de la définition de divulgation protégée et en tant qu'exigence ailleurs dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Les divulgations protégées sont limitées aux « fonctionnaires » au sens de la LPFDAR. Toutefois, la LPFDAR vise à faire en sorte que toute allégation d'acte répréhensible fasse l'objet d'une évaluation et d'une enquête, et qu'elle soit traitée. Chaque personne devrait pouvoir divulguer un acte répréhensible dans le secteur public et être protégée contre les représailles, y compris les personnes qui ne sont pas des fonctionnaires et

celles qui font des divulgations anonymes ou publiques, ce qui est conforme à l'orientation de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), selon laquelle une interprétation générale d'un divulgateur est importante pour faire en sorte que toute personne concernée soit protégée [10].

Nous avons appris que certains étaient favorables à l'autorisation explicite des divulgations anonymes, qui sont permises en vertu de la Public Interest Disclosure Act de la Colombie-Britannique et dans plusieurs lois d'autres administrations canadiennes. Certains agents supérieurs chargés des divulgations internes ont suggéré d'employer une méthode de divulgation par un tiers, par exemple une ligne d'assistance téléphonique pour les divulgateurs. De nombreux répondants au sondage ont demandé une option de divulgation anonyme, car ils craignaient que la confidentialité ne soit pas respectée.

> « Les courriels peuvent être transmis à l'insu du fonctionnaire, qui ne bénéficie donc d'aucune protection lorsqu'il dépose une plainte. »
>
> — Une personne qui a répondu au sondage

La LPFDAR permet au CISP de recevoir et d'examiner les divulgations anonymes et les divulgations de toute personne qui participe aux opérations du gouvernement, y compris les entrepreneurs du secteur privé, les anciens fonctionnaires et le grand public. Le paragraphe 33(1) de la LPFDAR confère au CISP le pouvoir d'enquêter sur de possibles actes répréhensibles d'après les renseignements fournis par une « personne autre qu'un fonctionnaire » [11]. Cependant, selon le groupe de travail, la LPFDAR devrait être modifiée pour indiquer clairement que toute personne peut divulguer un acte répréhensible au CISP (comme le recommande l'OGGO dans son rapport de 2017) ou à un agent supérieur chargé des divulgations internes au sein de son organisation.

La LPFDAR devrait aussi être modifiée pour préciser que les actes répréhensibles peuvent être divulgués de façon anonyme aux agents supérieurs chargés des divulgations internes dans les organisations du secteur public. Il devrait y avoir des procédures en place pour renvoyer ces divulgations à d'autres mécanismes de recours si elles ne peuvent pas être traitées en vertu de la LPFDAR. Bien que nous reconnaissions qu'il est difficile de protéger les personnes qui divulguent des actes répréhensibles de façon anonyme, il est important d'avoir en place des mécanismes pour gérer ce type de divulgation et de veiller à ce que ces mécanismes n'empêchent pas de prendre des mesures à l'égard des actes répréhensibles. Nous croyons que les divulgateurs anonymes devraient être protégés autant que possible en vertu de la LPFDAR, même si leur identité finit par être connue (et qu'ils devraient bénéficier d'une protection rétroactive complète à ce stade). Certains intervenants ont suggéré des moyens novateurs de recueillir des renseignements et de communiquer tout en préservant la confidentialité, par exemple des lignes d'assistance téléphoniques, des systèmes de numérotation/dépersonnalisation et des systèmes technologiques adéquats.

Recommandation 4

Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* afin de préciser que :

- **les actes répréhensibles peuvent être divulgués de façon anonyme au Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (CISP) et dans le cadre des processus de divulgation internes et que des mesures de protection contre les représailles seront, dans la mesure du possible, appliquées en vertu de la LPFDAR;**
- **les membres du public peuvent divulguer des actes répréhensibles au CISP ou à un point de contact désigné au sein de l'organisation concernée.**

Divulgations qui concernent deux organisations ou plus

Des intervenants ont indiqué qu'ils ne savent pas trop ce qui se passe quand un fonctionnaire qui a fait une divulgation ou l'auteur présumé d'un acte répréhensible accepte un poste dans une autre organisation du gouvernement fédéral, quitte le secteur public ou part à la retraite. Certains croient que l'organisation précédente du fonctionnaire n'a plus le pouvoir de poursuivre l'examen du cas. D'autres ont laissé entendre que si la personne change d'organisation au sein du gouvernement fédéral, quitte le secteur public ou part à la retraite, son ancienne organisation ne peut plus poursuivre l'enquête ou prendre des mesures correctives si l'acte répréhensible est avéré.

En fait, la réalité est que si une divulgation est faite avant que le divulgateur change d'organisation, l'enquête se poursuit. Il n'est pas nécessaire de faire appel à l'agent supérieur chargé des divulgations internes de la nouvelle organisation. Si l'allégation est jugée fondée, il appartient à l'ancienne organisation du divulgateur de donner suite aux recommandations et d'imposer les sanctions disciplinaires, parce que l'auteur présumé de l'acte répréhensible était un employé de cette organisation quand l'enquête a été lancée.

Par ailleurs, si l'auteur présumé de l'acte répréhensible change d'organisation, l'agent supérieur a le pouvoir, en vertu du *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*, de continuer de gérer la divulgation et il peut assurer la liaison avec l'agent supérieur de la nouvelle organisation du secteur public, au besoin. Les conclusions peuvent être communiquées à la nouvelle organisation, car celle-ci aurait le pouvoir d'imposer des sanctions disciplinaires s'il y a lieu.

Il faut des orientations plus claires pour que tous les agents supérieurs chargés des divulgations internes comprennent l'approche à adopter et l'appliquent de façon cohérente dans ces circonstances. Les processus

améliorés devraient préciser qu'un agent supérieur peut et devrait poursuivre l'enquête sur un acte répréhensible lorsque le divulgateur ou l'auteur présumé de l'acte répréhensible change d'organisation, quitte le secteur public ou part à la retraite. Sans apporter cette précision, l'acte répréhensible peut ne pas faire l'objet d'une enquête, ce qui irait à l'encontre de l'intérêt public. Par conséquent, nous insistons sur le fait qu'il est nécessaire que le gouvernement clarifie les procédures de gestion des enquêtes lorsqu'un divulgateur ou un auteur présumé d'un acte répréhensible quitte une organisation ou le secteur public ou part à la retraite.

Recommandation 5

Nous recommandons au gouvernement d'indiquer clairement que les enquêtes sur les actes répréhensibles devraient se poursuivre, même si le divulgateur ou l'auteur présumé d'un acte répréhensible change d'organisation au sein du gouvernement fédéral, quitte le secteur public ou part à la retraite.

Obligation de divulguer

Nous avons cherché à déterminer si une obligation de divulguer un acte répréhensible devait être ajoutée à la LPFDAR. Quelques intervenants ont proposé de le faire, étant donné l'importance de la divulgation pour les fonctionnaires et pour encourager la divulgation d'actes répréhensibles. Cependant, à notre avis, l'attente à l'égard de la divulgation fait déjà partie du *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*, que les fonctionnaires doivent respecter pour servir l'intérêt public. Une obligation de divulguer officielle serait difficile à mettre en place dans la pratique et pourrait avoir des effets négatifs, ce qui pourrait comprendre l'imposition de sanctions disciplinaires si un acte répréhensible n'est pas divulgué. Il convient plutôt

d’inciter les personnes à divulguer un acte répréhensible en apportant d’autres améliorations à la LPFDAR, à la façon dont elle est appliquée et à la culture organisationnelle du secteur public.

Processus de divulgation

En vertu de la LPFDAR, les fonctionnaires ont trois choix pour divulguer de façon protégée des actes répréhensibles. Ils peuvent les divulguer :

1. à leur superviseur;
2. à l’agent supérieur chargé des divulgations internes au sein de leur organisation;
3. au CISP.

Les fonctionnaires des organisations qui sont trop petites pour avoir un processus de divulgation interne peuvent faire des divulgations protégées au CISP.

Nous avons pris en considération les éléments suivants :

- comment assurer l’équité procédurale malgré le manque de cohérence dans le régime de divulgation, surtout en ce qui concerne les actes répréhensibles divulgués en interne;
- si le CISP devrait pouvoir obtenir des renseignements de l’extérieur du secteur public;
- des moyens de surmonter les difficultés causées par le recoupement des mécanismes de recours.

Certains intervenants ont soutenu qu’il ne devrait plus y avoir de processus internes pour divulguer les actes répréhensibles et que toutes les divulgations d’actes répréhensibles devraient être adressées au CISP. Voici les raisons qu’ils ont invoquées :

- le CISP est plus neutre;

- les régimes de divulgation des organisations sont moins solides que celui du CISP;
- certaines organisations n'ont pas les connaissances, l'expertise ou les ressources nécessaires, ce qui fait que les divulgations ne sont pas traitées de manière uniforme.

Nous avons appris de témoins que certains divulgateurs ne suivent pas les processus de divulgation internes parce que l'identité d'un divulgateur est souvent révélée par les médias ou des personnes dans l'organisation durant l'enquête. Certains fonctionnaires ne se sentent pas en sécurité lorsqu'ils appliquent les procédures internes parce que celles-ci ne semblent pas être un moyen indépendant.

Des intervenants ont mentionné les risques liés aux conflits d'intérêts, à la violation de la confidentialité, aux représailles et aux problèmes « balayés sous le tapis ». Certains ont soutenu que :

- les organisations peuvent protéger leurs gestionnaires;
- dans les petites organisations, les mécanismes de divulgation et les systèmes de soutien ne sont pas clairs;
- les superviseurs qui connaissent mal la LPFDAR peuvent compromettre les éléments de preuve et la confidentialité;
- les processus internes pourraient être utilisés pour exercer des représailles contre les gestionnaires.

Nous avons examiné ces points et la majorité d'entre nous avons conclu que nous ne souhaitions pas limiter les choix dont disposent les fonctionnaires pour signaler les actes répréhensibles. Ce sont eux les mieux placés pour savoir s'il est préférable de divulguer l'acte répréhensible en interne ou à l'externe, et nous avons pu prendre connaissance d'exemples d'organisations où les processus de divulgation semblent bien fonctionner, particulièrement lorsqu'ils sont soutenus par la direction et que la culture de l'organisation y est propice [12]. La clé est que les fonctionnaires

disposent d’une option externe à laquelle ils ont accès sans être tenus d’épuiser les options internes, ce qu’exige la LPFDAR. En outre, le CISP aurait besoin de beaucoup de ressources supplémentaires s’il devenait le seul organisme chargé de recevoir les divulgations d’actes répréhensibles. Toutefois, nous sommes tous d’accord pour dire que la qualité des processus internes varie d’une organisation à l’autre et qu’il est nécessaire de remédier à ce manque d’uniformité.

Équité procédurale

Des intervenants ont mentionné que certaines organisations ont de meilleurs processus de divulgation internes que d’autres et que deux tiers des divulgations sont faits en interne. Il est important de tenir compte du fait que les fonctionnaires devraient être traités uniformément, quel que soit le moyen choisi pour divulguer un acte répréhensible. Comme il a été mentionné, nous avons pris connaissance de préoccupations au sujet des risques liés à la divulgation d’actes répréhensibles aux superviseurs.

Des préoccupations ont été soulevées concernant les processus de divulgation internes, par exemple :

- l’incohérence des évaluations initiales, des enquêtes et des rapports;
- la confusion entourant les personnes qui doivent prendre les décisions et les processus décisionnels;
- le rôle de l’agent supérieur chargé des divulgations internes;
- les qualifications des agents supérieurs requises.

Dans le secteur public fédéral, il y a des incohérences évidentes dans la façon de traiter les divulgations. Il y a lieu d’élaborer des orientations. Par ailleurs, le rôle que doit jouer un superviseur quand une divulgation lui est adressée n’est pas clair. Certains superviseurs ne savent pas trop s’ils doivent faire enquête eux-mêmes ou s’ils doivent aviser l’agent supérieur

chargé des divulgations internes de l'acte répréhensible. D'autres superviseurs ne connaissent pas leurs responsabilités en vertu de la LPFDAR. Ainsi :

- une divulgation à un superviseur peut ne pas parvenir à l'agent supérieur chargé des divulgations internes;
- la confidentialité peut ne pas être préservée;
- le risque de représailles est accru.

Les tribunaux ont indiqué clairement [13] que les employés n'ont pas besoin de mentionner la LPFDAR ou le mot-clé « divulgation » ni d'indiquer expressément qu'ils « divulguent un acte répréhensible » pour que leur divulgation soit traitée comme étant protégée en vertu de la LPFDAR. De plus, une divulgation est protégée, qu'elle réponde ou non à la définition d'un acte répréhensible au sens de la LPFDAR, c'est-à-dire qu'elle demeure protégée même si l'allégation ne remplit pas les critères d'un acte répréhensible.

Les incohérences et les points de confusion mentionnés ci-dessus ont amené certains intervenants à conclure que toutes les divulgations d'actes répréhensibles devraient être adressées au CISP. Toutefois, il a également été mentionné qu'il est important que les fonctionnaires aient différents choix. Notre sondage a révélé que de nombreux fonctionnaires se tournent vers leur superviseur pour soulever des questions éthiques. Dans les quatre scénarios hypothétiques du sondage portant sur une conduite contraire à l'éthique, les répondants ont indiqué qu'ils étaient plus enclins à parler à leur superviseur s'ils avaient des préoccupations.

> « Dans bien des cas, un employé qui éprouve des difficultés au travail s’adressera en premier lieu à son superviseur. Si son superviseur sait quoi faire pour le soutenir tout au long du processus de divulgation (tout particulièrement, en ce qui concerne la logistique procédurale et l’empathie ou le soutien), il est plus probable qu’il se rende jusqu’au bout du processus. »
>
> — Une personne qui a répondu au sondage

Les intervenants ont également souligné le fait que les enquêteurs organisationnels peuvent mieux comprendre l’environnement dans lequel ils interviennent et être mieux outillés pour examiner les allégations d’actes répréhensibles, par exemple dans les cas concernant des ambassades à l’étranger.

Les préoccupations à propos de l’équité procédurale peuvent être apaisées sans enlever des options de divulgation. Après une longue discussion, nous avons conclu que tous les fonctionnaires devraient pouvoir faire une divulgation en interne ou auprès du CISP. Toutefois, il est nécessaire d’améliorer l’équité, la sécurité et la facilité d’accès aux processus de divulgation.

Pour qu’une enquête soit équitable, le divulgateur et l’auteur présumé d’un acte répréhensible doivent savoir quels renseignements seront examinés et avoir le droit de répondre à l’enquête et d’être tenus informés de l’état d’avancement de celle-ci. De nombreuses personnes, tant des divulgateurs que des auteurs présumés d’actes répréhensibles, ont indiqué qu’elles n’étaient pas tenues informées et qu’elles ne connaissaient pas l’état d’avancement des enquêtes. Les résultats de notre sondage montrent que le manque de transparence est l’une des causes d’insatisfaction les plus courantes à l’égard du processus de divulgation.

> « Un bon point de départ serait d'éliminer le sentiment d'avoir balancé ses préoccupations dans un trou, puis de ne plus jamais en entendre parler ni d'en connaître l'issue. »
>
> — Une personne qui a répondu au sondage

Les processus d'évaluation et d'enquête doivent aussi tenir compte de la confidentialité, surtout quand les parties craignent des représailles. Il s'agit là d'un aspect qui pourrait être amélioré si la LPFDAR ou le règlement fournissait plus de détails sur la manière dont les enquêtes doivent être menées. De nombreuses lois provinciales sur la protection des divulgateurs d'actes répréhensibles comprennent des dispositions précises sur les procédures d'enquête et de gestion des divulgations.

Selon le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*, les administrateurs généraux sont responsables de surveiller et d'évaluer le processus de divulgation interne de leur organisation, ce qui devrait être régularisé et intégré aux évaluations du rendement. Étant donné le manque d'uniformité dans l'application de la LPFDAR par les organisations du gouvernement fédéral, des intervenants estiment qu'il est nécessaire d'établir des exigences normalisées et une surveillance du rendement. Les audits sur le rendement sont des outils utiles pour vérifier si les évaluations initiales et les enquêtes sont réalisées de manière cohérente dans tout le secteur public. Nous croyons qu'une fonction d'audit et d'examen devrait être ajoutée à la LPFDAR, mais la détermination de l'organe approprié pour mener les audits et les examens exige une étude plus approfondie.

Selon certains intervenants :

- la fonction d'audit devrait être ajoutée au mandat du CISP;
- un organe de surveillance pourrait être établi au SCT pour surveiller le rendement par rapport aux normes de service;
- des audits de la LPFDAR pourraient être exigés et réalisés en interne;

- le Bureau du vérificateur général du Canada pourrait avoir un rôle à jouer à cet égard.

La majorité des organisations du gouvernement fédéral ont des processus d'audit interne, et les petits ministères et organismes font appel à l'équipe des services d'audit interne du SCT pour réaliser ce genre d'audit. Des intervenants ont indiqué que des audits de la LPFDAR pourraient être ajoutés aux fonctions des équipes d'audit interne. Si c'était le cas, toutes les organisations du gouvernement fédéral seraient tenues d'appliquer les mêmes principes pour garantir la cohérence du processus de divulgation dans l'ensemble du gouvernement.

Si le dirigeant principal de l'audit d'une organisation est aussi l'agent supérieur chargé des divulgations internes, les services d'audit interne du SCT pourraient aider à gérer les craintes de conflit d'intérêts. Les politiques internes devraient préciser comment régler les situations de conflit d'intérêts, par exemple par la réaffectation des responsabilités. Il a également été mentionné que le Bureau du vérificateur général du Canada pourrait être bien placé pour s'acquitter de cette fonction. Nous recommandons que le gouvernement fédéral détermine quel est le meilleur mécanisme disponible pour auditer la conformité et déclarer les résultats selon les exigences de la LPFDAR.

Recommandation 6

Nous recommandons que le gouvernement fédéral mette en place des mécanismes d'audit périodiques et d'autres mécanismes afin de s'assurer que toutes ses organisations répondent de manière uniforme aux exigences de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Réécriture de la LPFDAR

La LPFDAR est une loi complexe et composée de plusieurs articles qui répond à deux objectifs différents. Avant son entrée en vigueur, elle a fait l'objet d'importantes modifications, ce qui a donné lieu à un contenu décousu, moins clair, moins cohérent et difficile à lire et à comprendre. Des intervenants ont parlé du besoin de la rendre plus conviviale.

Le groupe de travail a discuté de restructurer la LPFDAR en trois principales parties :

1. l'objet, la culture et les valeurs, ainsi que les pouvoirs et les orientations qui s'y rattachent;
2. le processus de divulgation;
3. le processus de protection contre les représailles.

Nous avons aussi discuté de renommer la LPFDAR pour qu'elle reflète mieux ses principes et objectifs généraux.

Nous avons remarqué que les lois provinciales et territoriales sur la protection des divulgateurs d'actes répréhensibles sont beaucoup plus faciles à lire et à suivre et pourraient être des modèles utiles pour réviser la LPFDAR. Nous avons aussi constaté que le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* contenait des renseignements pratiques sur les fonctions et les responsabilités des agents supérieurs chargés des divulgations internes et des administrateurs généraux. Ces renseignements devraient également être ajoutés à la LPFDAR pour en améliorer la clarté.

Recommandation 7

Nous recommandons que le gouvernement fédéral réécrive la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* pour la rendre plus facile à lire, à comprendre et à appliquer.

Processus de divulgation interne

Afin d’éliminer les incohérences et la confusion entourant les processus de divulgation internes, la LPFDAR devrait définir clairement les rôles et les responsabilités des administrateurs généraux, des agents supérieurs chargés des divulgations internes et des superviseurs. Elle devrait également préciser la façon de recevoir et d’évaluer les divulgations, d’enquêter à leur sujet et d’en rendre compte. Même si certains de ces renseignements figurent dans le *Code de valeurs et d’éthique du secteur public*, ils devraient être indiqués clairement dans la loi, qui peut être complétée par un règlement et des lignes directrices appropriées.

Recommandation 8

Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles* afin :

- **de définir clairement les rôles et les responsabilités des administrateurs généraux, des agents supérieurs chargés des divulgations internes et des superviseurs, notamment en ce qui a trait aux enquêtes et aux rapports sur les divulgations d’actes répréhensibles;**
- **d’ajouter des exigences précises sur la façon de mener les enquêtes internes, et d’en rendre compte, tout en respectant des procédures équitables pour toutes les parties.**

Les intervenants nous ont répété maintes et maintes fois que la formation, la sensibilisation et la cohérence dans les politiques et les lignes directrices s’avèrent nécessaires pour traiter et évaluer les divulgations d’actes répréhensibles dans les organisations, et mener des enquêtes à leur sujet. De nombreux agents supérieurs ont dit qu’ils avaient besoin de soutien, de formation et d’orientation pour remplir leurs fonctions en toute confiance. Ils ont :

- souligné le besoin de formation obligatoire pour les superviseurs, les administrateurs généraux et eux-mêmes;
- suggéré de créer un point central consacré aux politiques et aux orientations dans le but de produire et de diffuser des ressources documentaires et de soutenir une communauté de pratique intergouvernementale.

Ces outils devraient être fournis pour améliorer la qualité et l'équité du régime de divulgation. Les intervenants ont exprimé divers points de vue sur la question de savoir qui devrait être le point central pour l'élaboration de politiques et d'orientations :

- certains ont suggéré de créer un nouveau centre d'expertise;
- d'autres ont recommandé que ce soit le CISP;
- d'autres encore pensaient que ce devrait être le SCT, qui est le centre de décision et le point de contact pour d'autres cadres législatifs, dont la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (accès à l'information et protection des renseignements personnels - AIPRP)

Nous croyons que l'utilisation du modèle de l'AIPRP aide à maintenir l'indépendance des agents du Parlement (par exemple, commissaire à la protection de la vie privée) par rapport aux pratiques du secteur public. Dans le contexte de la LPFDAR, le fait que le SCT serve de centre de décision préserverait l'indépendance du CISP par rapport aux processus de divulgation internes de même que son impartialité lorsqu'il doit traiter un cas qui lui a été soumis. Toutefois, le CISP ou d'autres organisations pourront toujours participer au processus d'élaboration. Qui plus est, si le CISP se voyait confier la responsabilité d'établir les exigences, il en découlerait une pression supplémentaire sur ses ressources, qui sont déjà insuffisantes.

Recommandation 9

Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* afin de préciser qu'il incombe au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada d'élaborer les politiques, les procédures et les directives pour le traitement des divulgations internes, la prévention des représailles et la tenue des enquêtes, aux fins de la mise en application dans les organisations fédérales.

Des orientations spécifiques sont requises sur les conflits d'intérêts, notamment pour déterminer à quel moment les personnes qui reçoivent les divulgations et enquêtent à leur sujet doivent se récuser. Par exemple, si un agent supérieur chargé des divulgations internes a une relation (hiérarchique, familiale, professionnelle, etc.) avec le divulgateur ou l'auteur présumé d'un acte répréhensible, il ne devrait participer d'aucune façon à l'examen des allégations d'actes répréhensibles. Des orientations et des processus clairs devraient aider les personnes à reconnaître les conflits d'intérêts potentiels ou réels, y compris la partialité apparente ou réelle, dans le traitement d'une divulgation.

Recommandation 10

Nous recommandons de confier au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada la responsabilité d'élaborer des lignes directrices et des processus à l'intention des personnes qui participent à l'examen des allégations d'actes répréhensibles afin que soient pris en compte les conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels.

Opinion dissidente

Nous appuyons les recommandations dans le présent rapport, sauf celle qui vise le maintien des bureaux de l'intégrité ministériels en plus du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (CISP). En tout

respect, nous sommes en désaccord avec cette position. Les éléments de preuve dont nous disposons, les données du sondage [i], les témoignages et, plus récemment, les rapports publics, montrent que les programmes ministériels sont sous-utilisés et incohérents et qu'ils manquent de ressources. Dans un contexte où les ministères doivent réduire leur budget de 15 %, la préservation de systèmes parallèles risque de ne laisser que des choix insatisfaisants aux personnes qui souhaitent divulguer des actes répréhensibles : un CISP sous-financé ou un bureau ministériel doté de ressources à temps partiel et de normes incohérentes.

La fourniture aux plaignants d'un service excellent, rapide et qui tient compte des traumatismes [ii] doit avoir priorité sur le maintien de cette structure redondante. Les ministères renseignent mal les employés au sujet des actes répréhensibles, et le CISP croule déjà sous les plaintes. Il n'est pas réaliste d'étendre les programmes ministériels dans le contexte budgétaire actuel.

Les trois arguments avancés pour maintenir le système actuel – choix, expertise opérationnelle et innovation ministérielle – ne l'emportent pas sur les avantages du regroupement :

- choix : deux choix inadéquats ne renforcent pas les pouvoirs des fonctionnaires, ils créent de la confusion;
- expertise opérationnelle : le CISP peut et devrait retenir les services d'enquêteurs qui possèdent des connaissances ministérielles spécialisées, selon les besoins;
- innovation ministérielle : certains ministères ont fait preuve d'un certain leadership, mais trop nombreux sont ceux qui n'ont ni mené d'enquêtes ni présenté des rapports dans les délais impartis; l'innovation peut être partagée au sein d'un CISP plus fort.

Les fonctionnaires affichent déjà leur préférence en adressant en très grand nombre leurs préoccupations au CISP, causant l'arriéré de travail actuel [iii], ce qui montre en qui ils ont confiance. Un CISP plus grand, bien financé et pourvu de ressources accordées directement par le Parlement serait en mesure de maintenir en poste son personnel, tout en offrant des services uniformes et professionnels dans l'ensemble du secteur public.

Scott Chamberlain, David Yazbeck, Stephen Maguire

---

i Seulement 20 % des répondants au sondage ont dit qu'ils connaissaient moyennement bien ou très bien la LPFDAR.

ii 66 % des répondants au sondage ont affirmé qu'avoir été témoins d'une inconduite grave a été une expérience traumatisante.

iii « Nous avons reçu un nombre sans précédent de divulgations d'actes répréhensibles, de plaintes en matière de représailles et de demandes de renseignements généraux. Veuillez vous attendre à des retards dans notre traitement de votre dossier ou dans notre réponse à votre demande. » (Site Web du CISP, 2 septembre 2025)

Divulgation au Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada

La LPFDAR précise les rôles et les responsabilités du CISP, dont le processus pour traiter les divulgations d'actes répréhensibles. Toutefois, l'article 34 empêche le CISP d'obtenir des renseignements de sources en dehors du secteur public et exige qu'il mette fin à toute partie d'une enquête qui exige de tels renseignements.

Le CISP a indiqué que cette limite peut nuire fortement au bon déroulement des enquêtes et que plusieurs régimes provinciaux de protection des divulgateurs, dont ceux du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse) permettent l'obtention de renseignements provenant de l'extérieur du secteur public [14]. Étant donné la gravité de bon nombre de divulgations d'actes répréhensibles, nous croyons que la commissaire devrait avoir le pouvoir d'obtenir des renseignements de toute source et de poursuivre une enquête, peu importe où elle mène.

Nous sommes d'accord avec la conclusion du rapport de 2017 de l'OGGO selon laquelle le commissaire devrait disposer de plus de pouvoirs d'enquête, comme la vérificatrice générale du Canada et la commissaire à l'information du Canada, pour ce qui est d'utiliser des éléments de preuve provenant de l'extérieur du secteur public, notamment en convoquant des témoins et en les obligeant à présenter des éléments de preuve. Nous suggérons de remplacer l'article 34 de la LPFDAR par un texte semblable à celui de la partie I de la *Loi sur les enquêtes* ou du paragraphe 36(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. De plus, le gouvernement pourrait clarifier la portée des pouvoirs d'enquête des agents supérieurs.

Recommandation 11

Nous recommandons de remplacer l'article 34 de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* par un nouvel article pour donner au commissaire à l'intégrité du secteur public le pouvoir d'obtenir des renseignements provenant de l'extérieur du secteur public, à l'instar des pouvoirs conférés par la partie I de la *Loi sur les enquêtes* et le paragraphe 36(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Pouvoirs d'enquête du CISP

Dans le cadre de nos consultations, nous avons appris que le CISP peut actuellement ouvrir de sa propre initiative une enquête séparée concernant un acte répréhensible sur le fondement de renseignements reçus dans le cadre d'une enquête sur une divulgation [paragraphe 33(1)]. Toutefois, le CISP n'a pas le même pouvoir d'enquêter sur un acte répréhensible si les renseignements sont obtenus dans le cadre d'une enquête sur des représailles. Rien ne justifie que les enquêtes sur des représailles soient exclues ou traitées différemment en ce qui concerne le pouvoir du CISP d'ouvrir une enquête.

Recommandation 12

Nous recommandons que la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* donne au commissaire à l'intégrité du secteur public le pouvoir d'ouvrir une enquête sur le fondement de renseignements obtenus dans le cadre d'une enquête sur des représailles (comme il peut le faire pour des renseignements obtenus dans le cadre d'une enquête sur une divulgation).

Pouvoirs d'enquête de la vérificatrice générale

En vertu de la LPFDAR, une divulgation qu'un fonctionnaire a le droit de faire concernant le CISP peut être adressée à la vérificatrice générale du Canada qui, à l'égard de la divulgation, a les mêmes attributions et mesures de protection que le CISP en vertu de la loi. Nous avons appris qu'il existe des lacunes dans les pouvoirs d'enquête de la vérificatrice générale dans la LPFDAR. La LPFDAR **ne permet pas** pour l'instant à la vérificatrice générale :

- de traiter les divulgations d'actes répréhensibles concernant le CISP faites par d'anciens fonctionnaires ou des non-fonctionnaires;
- de recevoir et d'évaluer des plaintes en matière de représailles d'actuels ou d'anciens employés du CISP concernant celui-ci, ou de

mener une enquête sur ces plaintes.

L’élargissement du pouvoir de la vérificatrice générale, pour qu’elle puisse traiter les divulgations d’actes répréhensibles de personnes autres que des fonctionnaires et les plaintes en matière de représailles concernant le CISP, permettrait de faire en sorte que ces cas soient traités en vertu de la LPFDAR et que les personnes concernées puissent bénéficier des mesures de protection contre les représailles prévues dans la LPFDAR.

Recommandation 13

Nous recommandons que la vérificatrice générale obtienne le pouvoir :

- **de recevoir et d’évaluer les divulgations d’actes répréhensibles présumés concernant le Commissariat à l’intégrité du secteur public du Canada (CISP) provenant d’anciens fonctionnaires et de membres du public, et de mener des enquêtes à leur sujet;**
- **de recevoir et d’évaluer les plaintes en matière de représailles provenant d’employés actuels et anciens du CISP concernant celui-ci, et de mener des enquêtes à leur sujet, en disposant de toutes les attributions connexes conférées au commissaire.**

Chevauchement avec d’autres mécanismes de recours

La LPFDAR fait partie d’un écosystème complexe de mécanismes de recours pour le traitement des problèmes en milieu de travail. Les fonctionnaires ne savent pas toujours quel mécanisme est le plus approprié pour leur situation ou à quel endroit obtenir des conseils. Si un fonctionnaire divulgue un acte répréhensible en vertu de la LPFDAR au moyen d’un certain mécanisme, mais qu’un autre mécanisme aurait été plus approprié, sa divulgation sera probablement refusée. Les divulgateurs devraient être informés du bon mécanisme à utiliser, mais ce n’est pas toujours le cas. Si les fonctionnaires connaissent mal les choix qui s’offrent

à eux, bon nombre d'entre eux pourraient invoquer la LPFDAR pour des cas d'allégations qui ne répondent pas à la définition d'un acte répréhensible qui y est prévue. Il pourrait s'agir là d'une des raisons pour lesquelles seul un faible pourcentage des divulgations fait l'objet d'une enquête au titre de la LPFDAR, que ce soit par le CISP (7 %) ou en interne (19 %) [15].

> « Il va sans dire que les connaissances approfondies de la LPFDAR et des structures qu'elle crée sont limitées au sein de la fonction publique tentaculaire, diversifiée et éparse du Canada. Les petits ministères et organismes n'ont pas de procédures pour atteindre les objectifs de la LPFDAR. »
>
> — Une personne qui a répondu au sondage

D'après les résultats de notre sondage, certains fonctionnaires veulent un « guichet unique » simple et facile d'accès pour naviguer dans cet écosystème de mécanismes de recours complexe. Les fonctionnaires trouvent que le système de recours porte à confusion et ont de la difficulté à trouver la bonne information ou la bonne personne à contacter. Selon eux, cette situation peut engendrer un dédoublement des efforts et des cas d'actes répréhensibles qui ne font pas l'objet d'une enquête parce que les fonctionnaires ne connaissent pas la LPFDAR. La LPFDAR et d'autre mécanismes doivent impérativement permettre aux fonctionnaires de trouver le bon endroit pour exprimer leurs préoccupations et d'avoir la certitude qu'elles seront entendues, évaluées et soumises à une enquête, sans quoi les inconduites risquent de se poursuivre et le tort causé pourrait rester sans suite.

> « Je dois savoir où aller et à qui m’adresser. Je dois savoir quels types d’inconduites doivent être signalés. Je dois savoir que ma divulgation sera prise au sérieux et qu’elle fera l’objet d’une enquête, et que si un acte répréhensible est avéré, il y aura des conséquences. »
>
> — Une personne qui a répondu au sondage

Il existe de nombreuses façons de soutenir les fonctionnaires qui ont des préoccupations au sujet d’actes répréhensibles. Les intervenants ont suggéré une approche « sans fausse route » pour aider les personnes qui ont des préoccupations à comprendre leurs choix et à savoir quel mécanisme de recours utiliser. Certains membres de la collectivité de divulgation interne ont indiqué que leur organisation a des groupes de triage pour donner un avis sur la meilleure manière de traiter une divulgation.

Étant donné la nécessité de préserver la confidentialité, un guichet unique ne devrait **pas** renvoyer automatiquement une plainte à un autre mécanisme. Il devrait donner de l’information sur les choix disponibles pour que les plaignants puissent se renseigner et déterminer celui qui convient le mieux à leur situation. Dans certains cas, il serait possible de renvoyer la plainte à un autre mécanisme, mais il faudrait dans un tel cas obtenir l’accord du divulgateur [16]. Nous croyons cependant que les organisations du gouvernement fédéral bénéficieraient de la désignation d’un bureau qui offre un soutien neutre et confidentiel aux employés au sujet des divers mécanismes de recours et choix qui s’offrent à eux. Les organisations pourraient également recourir à un système d’intervention précoce pour traiter les inconduites mineures. Nous avons appris que, dans de nombreuses organisations du secteur public, les bureaux des ombudsmans offrent aux fonctionnaires un lieu confidentiel où ils peuvent

obtenir un soutien et de l'information sur les différents recours possibles. Dans les petites organisations, un tel bureau peut remplir plusieurs fonctions.

Recommandation 14

Nous recommandons que toutes les organisations du gouvernement fédéral désignent un bureau pour offrir un soutien confidentiel aux employés au sujet des divers mécanismes de recours et choix qui s'offrent à eux.

Nous avons également pris connaissance d'un problème propre au harcèlement en milieu de travail à la suite de changements dans le processus de plainte. Le *Code canadien du travail* exige maintenant que toutes plaintes de harcèlement soient soumises à une enquête en tant que problèmes liés à la santé et à la sécurité. La Directive sur la prévention et la résolution du harcèlement et de la violence dans le lieu de travail est entrée en vigueur le 1er janvier 2021, remplaçant l'ancienne Politique sur la prévention et la résolution du harcèlement du Conseil du Trésor. Bien qu'il soit louable de considérer le harcèlement comme un problème de santé et sécurité, le processus actuel dans le *Code canadien du travail* ne prévoit pas de mesures de réparation pour le plaignant ni de sanctions disciplinaires contre le harceleur, ce qui exige une enquête séparée. Cette lacune a laissé certains plaignants insatisfaits, à juste titre, du processus et des résultats connexes obtenus.

Nous avons appris que cette situation a mené des plaignants à tenter d'invoquer la LPFDAR pour divulguer des cas de harcèlement afin d'obtenir une réparation personnelle. Bien que le harcèlement puisse être considéré comme un acte répréhensible s'il répond à la définition (par exemple s'il constitue un cas de grave de mauvaise gestion parce qu'il est répandu et systémique), la LPFDAR n'a pas été pensée pour traiter les cas de harcèlement individuel, ce qui fait que ces divulgations sont habituellement

rejetées. Étant donné l'insatisfaction à l'égard de l'incidence de la directive sur le régime de divulgation de la LPFDAR, nous recommandons que le gouvernement révise le mécanisme actuel de gestion des plaintes de harcèlement en vue de répondre à ces préoccupations.

Recommandation 15

Nous recommandons au gouvernement de réviser le mécanisme actuel de gestion des plaintes pour harcèlement prévu par le *Code canadien du travail* de sorte qu'il permette de conclure à l'existence d'un problème de harcèlement et d'accorder des réparations personnelles dans chaque cas, en plus de garantir que les plaintes pour harcèlement fassent l'objet d'enquêtes et de mesures appropriées.

Assistance juridique

Nous nous sommes penchés sur deux questions relatives à la prestation d'une assistance juridique dans le contexte des divulgations d'actes répréhensibles :

- si les paiements maximaux actuels sont trop bas;
- si les frais et honoraires juridiques des personnes acquittées d'un acte répréhensible devaient être remboursés.

La LPFDAR permet au CISP de donner accès à des avis juridiques aux fonctionnaires qui ont fait une divulgation d'actes répréhensibles ou une plainte en matière de représailles. Elle l'autorise aussi à donner des avis juridiques à toute personne qui :

- envisage de donner de l'information au commissaire au sujet d'un acte répréhensible présumé;
- participe à une enquête sur un acte répréhensible ou à une procédure en vertu de la LPFDAR concernant des allégations de représailles.

Or, le paiement maximum pour une assistance juridique n'est actuellement que de 1 500 $ (ou de 3 000 $ tout au plus dans des cas exceptionnels). Selon les intervenants, ce montant est insuffisant. Le barème de tarif actuel du Barreau de l'Ontario, par exemple, indique des taux horaires de 190 $ à 405 $ pour les avocats, selon leur expérience [17]. Le montant de 1 500 $ ne permettrait de prendre en charge que huit heures d'assistance de la part de la majorité des avocats adjoints et quatre heures ou moins de la part des avocats principaux. Au lieu de préciser un montant maximal dans la LPFDAR, nous recommandons d'accroître les paiements maximaux pour les honoraires juridiques et de les revoir et, au besoin, de les rajuster périodiquement pour s'assurer que l'assistance juridique apporte un véritable soutien aux divulgateurs et aux autres personnes en cause dans les enquêtes sur des actes répréhensibles.

Recommandation 16

Nous recommandons d'ajouter les montants des honoraires juridiques en vertu de l'article 25.1 de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* au règlement plutôt qu'à la loi, et d'augmenter et de revoir périodiquement le montant maximal permis pour les honoraires juridiques.

Une question connexe est de savoir s'il faut rembourser aux fonctionnaires accusés d'avoir commis un acte répréhensible leurs frais juridiques, s'ils ont obtenu une assistance juridique pour répondre à des allégations non fondées. La Politique sur les services juridiques et l'indemnisation prévoit l'indemnisation des fonctionnaires et la prise en charge de leurs frais juridiques en cas de réclamations ou d'actions en justice s'ils ont agi de bonne foi, dans l'exercice de leurs fonctions et durant leur emploi. Ainsi, le gouvernement peut payer leurs frais juridiques s'ils sont poursuivis en

justice. Toutefois, la politique ne prévoit pas d'**enquête interne** ou de **mécanisme de recours administratif interne**, et les enquêtes en vertu de la LPFDAR sont internes.

Il est arrivé que des fonctionnaires soient accusés d'un acte répréhensible, mais qu'après enquête, les allégations aient été jugées non fondées. Nous avons aussi appris que des fonctionnaires ont payé des honoraires juridiques de leur poche pour se défendre, parfois des dizaines de milliers de dollars, sans jamais être remboursés. Dans d'autres cas, l'auteur présumé d'un acte répréhensible a été représenté par un avocat du gouvernement.

Il faut remédier à ces incohérences, ce qui peut être fait en élargissant la Politique sur les services juridiques et l'indemnisation pour qu'elle tienne compte des enquêtes en vertu de la LPFDAR. À notre avis, les fonctionnaires qui agissent de bonne foi et dans l'exercice de leurs fonctions devraient recevoir une assistance juridique s'ils ont été accusés à tort d'un acte répréhensible. Toutefois, si l'enquête conclut qu'ils ont bel et bien commis un acte répréhensible et qu'ils n'agissaient pas de bonne foi ou dans les limites de leurs fonctions, nous recommandons au gouvernement de prendre des mesures pour recouvrer les frais juridiques de ces fonctionnaires.

Recommandation 17

Nous recommandons de revoir la Politique sur les services juridiques et l'indemnisation pour qu'elle tienne compte des enquêtes menées en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Un point très précis soulevé par l'ancien commissaire durant nos consultations était que la confidentialité de l'identité de la personne et de l'information fournie en lien avec une divulgation peut être compromise

par le principe de la publicité des débats judiciaires, surtout si la personne visée par la divulgation soumet une demande de révision judiciaire de la décision du CISP, ce qui ne devrait pas se produire. Même si cette question ne relève pas du champ d'application du présent examen, nous croyons que les tribunaux devraient prendre en considération l'importance de la confidentialité pour le bon fonctionnement du régime de divulgation des actes répréhensibles de sorte que, dans de tels cas, la divulgation publique ne soit pas la règle par défaut, mais qu'il soit plutôt possible de demander la divulgation à titre non publique.

Partie 2. Mesures de protection contre les représailles et mesures de réparation

▶ Dans cette section

Les fonctionnaires doivent se sentir protégés contre les représailles afin de faire confiance au processus de divulgation et d'être à l'aise de se manifester. La LPFDAR interdit les représailles contre les fonctionnaires et établit un processus de recours lorsqu'il y a lieu de croire que des représailles ont été exercées. Le processus actuel prévoit des mesures de réparation pour les victimes et des sanctions disciplinaires pour ceux qui exercent des représailles contre un fonctionnaire. De plus, la LPFDAR vise à préserver autant que possible la confidentialité du processus de divulgation, dont l'identité du divulgateur, afin de réduire au minimum les risques de représailles.

Toutefois, certains intervenants nous ont clairement fait savoir que, même si la LPFDAR interdit les représailles en théorie, dans la pratique, ce n'est pas toujours le cas. Les fonctionnaires ne se sentent souvent pas en confiance quant à leur protection contre les représailles. Nous avons aussi appris que les représailles peuvent être subtiles et difficiles à prouver.

Malheureusement, la crainte des représailles est répandue et bien documentée dans diverses données du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux (SAFF). Même si la direction encourage les fonctionnaires à faire des divulgations pour le bien de l'organisation, l'expérience des divulgateurs est dans bien des cas décourageante. Les personnes qui décident de faire une divulgation peuvent le regretter après avoir traversé le long processus. Les fonctionnaires ne sont pas non plus enclins à divulguer des actes répréhensibles à cause :

- du manque de transparence au sujet des mesures prises pour répondre aux préoccupations;
- du manque d'informations au sujet du traitement des plaintes pour représailles;
- de la lenteur des systèmes et des méthodes de traitement des actes répréhensibles;
- de la culture de milieu de travail qui tend à étouffer les cas.

Dans cette section, nos recommandations sont axées sur la protection des fonctionnaires contre les représailles, car la plupart des problèmes exprimés durant les consultations concernaient les fonctionnaires. Notre examen a révélé plusieurs lacunes dans le processus visant à signaler des représailles qui pourraient être corrigées pour que les fonctionnaires se sentent plus à l'aise et mieux protégés au moment de signaler un acte répréhensible. De plus, nous avons cerné des problèmes concernant le rôle et le processus du Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles visant le traitement des plaintes pour représailles qui lui ont été acheminées par le CISP, et avons appris qu'un bon nombre d'intervenants se demandent si le Tribunal devrait continuer d'exister. Les paragraphes suivants contiennent des recommandations pour régler ces problèmes et simplifier le processus de recours en cas de représailles pour les fonctionnaires.

Qui est protégé contre les représailles?

La LPFDAR interdit à quiconque d'exercer des représailles contre un fonctionnaire ou de demander à ce que des représailles soient exercées contre un fonctionnaire qui :

- a divulgué un acte répréhensible;
- a, de bonne foi, coopéré à une enquête sur une divulgation.

La LPFDAR interdit également aux employeurs en dehors du secteur public d'exercer des représailles contre leurs employés qui fournissent des renseignements au CISP au sujet d'un acte répréhensible présumé dans le secteur public [18].

> « Il faut être particulièrement naïf pour penser qu'on est protégé contre de graves représailles si la direction est informée qu'on a signalé une inconduite. »
>
> — Une personne qui a répondu au sondage

À notre avis, la LPFDAR ne protège pas contre les représailles de nombreuses personnes qui participent à un processus de divulgation. Par exemple, il n'existe pas de mesure de protection pour les fonctionnaires qui aident le divulgateur ou ceux qui sont considérés à tort comme le divulgateur, même s'ils peuvent subir des représailles en raison de leur rôle, réel ou présumé. De même, les fonctionnaires qui demandent des conseils à propos de la divulgation d'un acte répréhensible ne sont pas protégés et pourraient tout de même subir des représailles visant à les dissuader de divulguer.

Les agents supérieurs chargés des divulgations internes et les autres personnes qui administrent le processus de divulgation interne ou mènent les enquêtes ne sont pas protégés non plus. Nous avons appris que des agents supérieurs et des enquêteurs ont subi des conséquences négatives

durant certaines enquêtes, y compris des représailles de la direction pour leur participation à une enquête ou la tenue d'une enquête sur des actes répréhensibles présumés ou pour la communication des conclusions d'une enquête concernant un acte répréhensible. Lorsque des enquêteurs subissent de la pression pour ne pas conclure à un acte répréhensible, les objectifs de la LPFDAR et l'intégrité du processus de divulgation sont sérieusement compromis.

Toute personne qui demande des conseils, divulgue un acte répréhensible ou enquête sur un acte répréhensible devrait être protégée contre les représailles. L'élargissement des mesures de protection pour tenir compte des autres fonctionnaires qui participent au processus permettra de faire en sorte qu'ils n'aient plus à craindre de conséquences s'ils divulguent ce qu'ils savent. Et comme il a été mentionné dans la partie 1 du présent rapport, les fonctionnaires qui divulguent un acte répréhensible ne devraient pas avoir à répondre à des exigences de « bonne foi » ou de « motifs raisonnables ».

De plus, les intervenants nous ont dit qu'il serait utile que la définition de « représailles » mentionne explicitement la protection dans le cadre :

- du dépôt d'une plainte pour représailles;
- de la collaboration à une enquête sur des représailles;
- de la collaboration à une enquête menée en vertu de toute autre loi fédérale.

Recommandation 18

Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* pour protéger les fonctionnaires contre les représailles s'ils :

- **font une divulgation;**
- **demandent des conseils à propos d'une divulgation;**

- **collaborent à une enquête en vertu de la LPFDAR ou de toute autre loi fédérale;**
- **mènent une enquête ou participent à une enquête;**
- **aident un fonctionnaire à faire une divulgation;**
- **sont pris à tort pour un divulgateur;**
- **refusent de participer à un acte répréhensible;**
- **déposent une plainte pour représailles.**

Quelles mesures constituent des représailles?

En vertu de la LPFDAR, « représailles » s'entend de l'une ou l'autre des mesures ci-après prises à l'encontre d'un fonctionnaire :

> « a) toute sanction disciplinaire;
> b) la rétrogradation du fonctionnaire;
> c) son licenciement et, s'agissant d'un membre de la Gendarmerie royale du Canada, son renvoi ou congédiement;
> d) toute mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail;
> e) toute menace à cet égard ».

Nos consultations ont révélé que la définition actuelle de « représailles » dans la LPFDAR est adéquate, car l'alinéa d) traite de toute mesure qui pourrait avoir une incidence négative sur l'emploi ou les conditions de travail d'un fonctionnaire. Toutefois, elles ont également révélé que la définition devrait comprendre des formes précises de représailles qui ne semblent pas être prises en considération dans la définition actuelle. En voici des exemples :

- le harcèlement;
- l'intimidation;
- le changement de lieu de travail;
- l'exclusion d'activités organisationnelles ou sociales au travail;

- la remise en doute de la crédibilité du plaignant;
- l’ostracisme social.

Voici d’autres exemples de possibles représailles :

- recevoir une mauvaise évaluation du rendement au travail sans motif valable;
- être injustement privé de possibilités d’avancement de carrière;
- ne pas être pris en considération pour des affectations, des projets spéciaux ou des nominations intérimaires, sans motif valable;
- se voir refuser des possibilités de formation, sans motif valable.

Le projet de loi C-290, qui est mort au feuilleton lorsque l’élection fédérale a été déclenchée le 23 mars 2025, proposait la liste suivante de mesures qui constitueraient des représailles à l’encontre d’un fonctionnaire :

> « a) toute sanction disciplinaire;
> b) sa rétrogradation;
> c) son licenciement, y compris, s’agissant d’un membre de la Gendarmerie royale du Canada, son renvoi ou son congédiement;
> d) toute mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail, notamment les suivantes :
>
> (i) son assignation ou sa mutation obligatoire,
> (ii) toute forme de réprimande,
> (iii) toute forme de discrimination,
> (iv) le fait de lui infliger un trouble émotionnel,
> (v) tout acte ou toute omission lui causant une blessure psychologique;
>
> e) toute menace à cet égard ».

Si la majorité des membres du groupe de travail pensent que la définition actuelle est adéquate pour ce qui est de tenir compte de toutes les mesures qui peuvent être considérées comme des représailles, nous reconnaissons

que le projet de loi C-290 a clarifié la définition actuelle.

Recommandation 19

Nous recommandons de modifier la définition de représailles pour tenir compte des éléments suivants concernant le fonctionnaire [alinéa d)] :

« d) toute mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail, notamment les suivantes » :

- **son assignation ou sa mutation obligatoire,**
- **toute forme de réprimande,**
- **toute forme de discrimination,**
- **le fait de lui infliger un trouble émotionnel,**
- **tout acte ou toute omission lui causant une blessure psychologique.**

Délais pour déposer une plainte pour représailles

Une plainte pour représailles peut être déposée auprès du CISP dans les 60 jours suivant la date à laquelle le plaignant a pris connaissance ou aurait dû prendre connaissance des représailles dont il fait l'objet. Le CISP peut proroger ce délai et dispose de 15 jours pour décider s'il doit enquêter sur la plainte.

Nous croyons que ces délais sont trop restrictifs. Selon des intervenants, 60 jours, dans bien des cas, ne laisse pas assez de temps pour déterminer si certaines mesures constituent une forme de représailles. Les fonctionnaires ne sont pas forcément au courant de ce recours ou en mesure d'obtenir un soutien juridique et de réunir des éléments de preuve suffisants en 60 jours. De plus, le traumatisme causé par les représailles peut faire qu'une personne va prendre plus de temps pour les signaler. Même les témoins de représailles peuvent être touchés. Les résultats du sondage sur

la LPFDAR montrent que 63 % des répondants qui ont été témoins de représailles ont trouvé que c'était une expérience traumatisante – comme 66 % des répondants qui ont été témoins d'une inconduite grave. La prorogation du délai pour signaler les représailles laisserait aux fonctionnaires assez de temps pour réfléchir à la possibilité de déposer une plainte. Par conséquent, nous croyons qu'il serait approprié de prolonger la période à deux ans, pour que les personnes qui ont subi des représailles et celles qui vivent un traumatisme aient assez de temps pour étudier les choix qui s'offrent à elles. De plus, ce délai correspond aux délais de prescription de base prévus dans d'autres lois canadiennes [19].

De même, un délai de 15 jours pourrait ne pas suffire au CISP pour déterminer avec certitude s'il doit ou non enquêter sur une plainte pour représailles. Il est important que le CISP évalue rapidement ce type de plainte pour réduire le risque de nouvelles représailles et permettre d'autres voies de recours. Toutefois, de nombreux intervenants estiment que le délai actuel n'est pas assez long pour réaliser une bonne évaluation. Nous croyons que la prorogation du ce délai à 30 jours permettrait de trouver un juste équilibre entre l'importance d'agir rapidement et la rigueur de l'évaluation.

Recommandation 20

Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* afin d'accorder aux fonctionnaires un délai de deux ans pour signaler un acte de représailles et de permettre au commissaire à l'intégrité du secteur public de continuer à proroger ce délai s'il le juge approprié compte tenu des circonstances de la plainte.

Recommandation 21

Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* afin d'accorder au commissaire à l'intégrité du secteur public un délai de 30 jours suivant la réception d'une plainte pour représailles pour qu'il puisse décider s'il y a lieu de mener une enquête.

Obligation pour les fonctionnaires de se limiter à un seul mécanisme de recours actif à la fois

La LPFDAR stipule que le CISP ne doit pas enquêter sur une plainte pour représailles si elle fait déjà l'objet d'une enquête par un autre organe ou une autre personne en vertu d'une autre loi fédérale ou d'une convention collective. Si un fonctionnaire dépose une plainte pour représailles auprès du CISP, il ne peut pas utiliser un autre mécanisme de recours pour faire examiner le même problème avant la conclusion du processus du CISP. Si le CISP pense qu'un autre mécanisme de recours serait mieux adapté à la plainte, il peut refuser de traiter la plainte, mais il doit expliquer pourquoi. Le temps que le CISP prend pour examiner une plainte ne compte pas dans le délai prévu pour le dépôt d'une plainte ou d'un grief au moyen d'un autre mécanisme. Les plaignants devraient être informés à cet égard.

Le groupe de travail avait des points de vue divergents sur la question de savoir si les fonctionnaires devraient être limités à un seul recours à la fois pour traiter un problème. Cette limite a pour but d'éviter le « magasinage des recours », qui consiste à déposer la même plainte auprès de plusieurs mécanismes de recours dans l'espoir que l'un ou plusieurs d'entre eux puissent la traiter. Elle permet aussi d'éviter de suivre deux processus dont les résultats seraient contradictoires ou désalignés. L'une des préoccupations était que les fonctionnaires peuvent manquer de temps pour utiliser un mécanisme de recours pendant qu'ils attendent l'issue d'un autre. Toutefois, même si plusieurs mécanismes peuvent être mis en

place et utilisés selon les besoins, en fin de compte, le problème ne devrait être traité que par un seul mécanisme à la fois, les autres étant suspendus en attendant le résultat. C'est habituellement ce qui se produit dans d'autres situations, ce qui aide souvent à réduire et à mettre en relief les questions litigieuses restantes [20].

Si le fonctionnaire n'est pas d'accord avec l'issue du mécanisme, il peut demander à une instance supérieure de revoir la décision ou demander à une autre instance si les éléments à prendre en considération sont différents [21]. Cette approche est plus appropriée que l'application de plusieurs processus en même temps et évite le dédoublement des efforts et possiblement des résultats contradictoires.

Recommandation 22

Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* pour :

- **permettre expressément aux fonctionnaires de recourir à plusieurs mécanismes afin de traiter les problèmes, mais un seul devrait être activement mis en œuvre à la fois;**
- **permettre au commissaire à l'intégrité du secteur public d'interrompre le traitement d'une plainte pour représailles pendant qu'un autre processus de recours est en cours, afin de conserver sa compétence et de faire respecter les droits du plaignant.**

Rôle et processus du Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles

Si le CISP examine une plainte pour représailles et croit que les allégations pouvaient être fondées aux termes de la LPFDAR, il déclenche une enquête. Pendant l'enquête, l'enquêteur peut recommander au CISP de recourir à

un conciliateur pour aider à régler le problème entre les parties. Si les parties parviennent à un accord, la plainte est classée. Si l'enquête se poursuit et qu'il y a des motifs raisonnables de croire que des représailles ont été exercées, le CISP peut saisir le Tribunal du cas. La LPFDAR ne confère pas au CISP le pouvoir de décider si le fonctionnaire a subi des représailles ou non, car ce rôle incombe actuellement au Tribunal, lequel est composé de juges de la Cour fédérale ou d'une cour supérieure d'une province.

Un plaignant ne peut pas s'adresser directement au Tribunal s'il pense avoir fait l'objet de représailles; il doit d'abord passer par le CISP. La figure 2 décrit ce processus.

Figure 2. Processus du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada pour traiter une plainte en matière de représailles [*]

Réception d'une plainte en matière des représailles

Les plaintes peuvent être déposées sur le site web du Commissariat, en personne, par courrier ou par télécopie.

Examen de la recevabilité du dossier

15 jours pour achever les plaintes en matière de représailles, conformément à la Loi.

S'agirait-il de représailles selon la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles ?

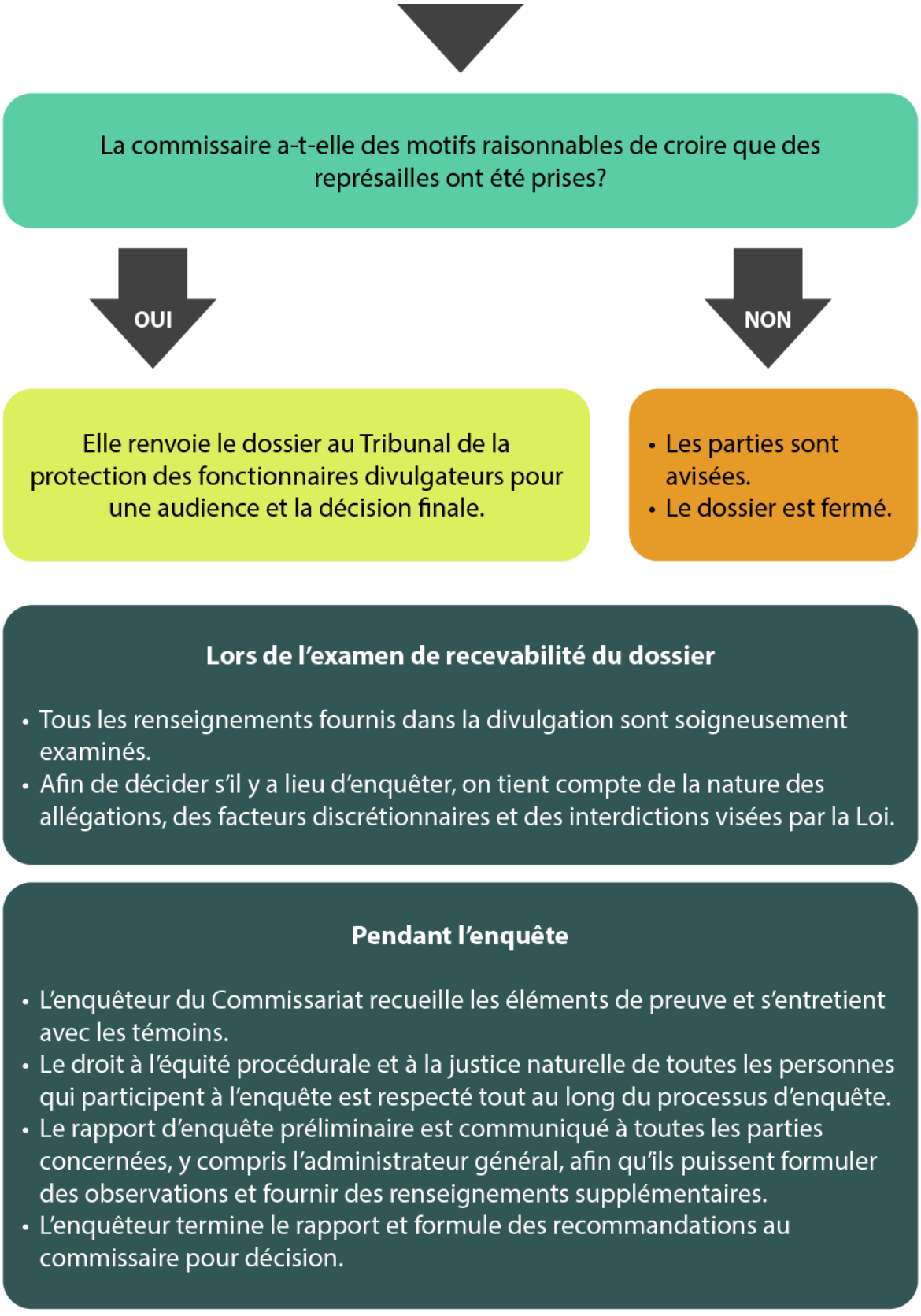
OUI

Enquête

- Objectif de la norme de service : achever l'enquête dans un délai d'un an.
- Le Commissariat mène des enquêtes administratives.
- Toute activité criminelle peut être envoyée aux autorités policières compétentes.
- L'enquêteur pourrait recommander la conciliation entre les parties.

NON

- Le plaignant est informé.
- Le dossier est fermé.



* Adapté du document Traitement d'une plainte en matière de représailles du CISP.

▶ Figure 2 - version textuelle

Le Tribunal détermine ensuite si des représailles ont été exercées et, le cas échéant, ordonne une mesure de réparation appropriée. Il pourrait s'agir de l'une ou l'autre des mesures de réparation suivantes :

- réintégrer le fonctionnaire dans son poste;
- octroyer une certaine forme d'indemnisation pour la perte de salaire;
- annuler toute mesure disciplinaire imposée;
- verser au fonctionnaire un montant maximal de 10 000 $ pour la douleur et la souffrance subies.

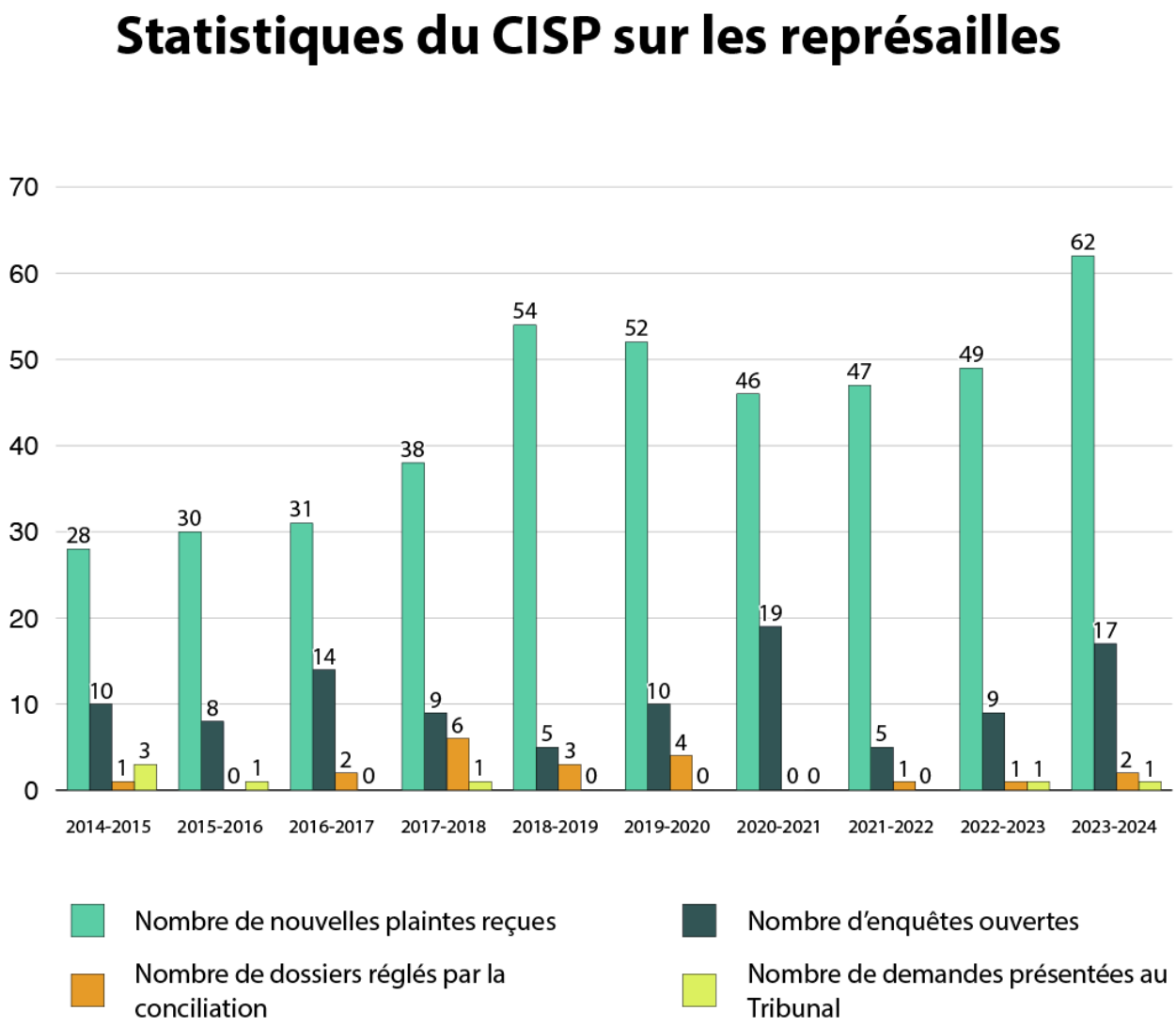
Le Tribunal peut aussi imposer des sanctions disciplinaires à la personne qui a exercé les représailles.

Même si la LPFDAR prévoit que l'« [i]nstruction des plaintes se fait sans formalisme et avec célérité dans le respect des principes de justice naturelle et des règles de pratique » [paragraphe 21(1)], le processus est complexe, long et légaliste. Nous avons eu vent d'un cas qui a duré 833 jours et d'un autre qui en a pris 580. Et c'est sans compter le temps qu'il a fallu au CISP pour examiner la plainte avant son renvoi au Tribunal. Le temps nécessaire pour mener à bien le processus fait douter de sa célérité, de son efficacité et de son équité.

À ce jour, le Tribunal n'a jamais conclu à des représailles et n'a traité qu'un très faible nombre de cas, ce qui ne cadre pas du tout avec le nombre élevé de fonctionnaires qui ont affirmé, dans le sondage du groupe de travail, avoir vécu des représailles dans leur lieu de travail ou avoir été témoins de telles représailles. Nous croyons que le processus actuel pour les fonctionnaires est trop lourd, ce qui les rend hésitants à signaler des représailles. La figure 3 montre le nombre de plaintes pour représailles

reçues par le CISP, ainsi que le nombre d'enquêtes réalisées, de conciliations et de cas renvoyés devant le Tribunal au cours des 10 dernières années, soit de 2014 à 2024.

Figure 3. Statistiques du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada sur les plaintes pour représailles



▶ Figure 3 - version textuelle

Les intervenants ont aussi suggéré d'inclure dans la LPFDAR une disposition d'inversion du fardeau de la preuve. Ainsi, dans les cas où le CISP a des motifs raisonnables de croire que des représailles ont été

exercées, ce serait à l'employeur de prouver qu'il n'y a pas eu de représailles au lieu que ce soit à l'employé de prouver qu'elles ont été exercées.

Les qualifications des membres du Tribunal sont un autre problème soulevé par les intervenants. Selon certains intervenants, tous les membres du Tribunal devraient avoir de l'expérience et un dossier bien garni en ce qui a trait à l'application de mesures de protection des divulgateurs d'actes répréhensibles, et comprendre les réalités des fonctionnaires et du secteur public fédéral, les règles d'éthique ou les dispositions législatives semblables en matière de responsabilisation. Le groupe de travail estime que les membres du Tribunal n'ont pas besoin d'être des juges de la Cour fédérale ou d'une cour supérieure d'une province.

Pendant notre processus de mobilisation, nous avons eu connaissance d'un appui mitigé à l'égard de la modification de la LPFDAR visant à permettre aux plaignants de s'adresser directement au Tribunal :

- les intervenants en faveur de cette modification ont indiqué que cette possibilité accélérerait le processus;
- les intervenants qui s'opposaient à cette modification craignaient que cet accès direct crée une grosse charge de travail et occasionne des coûts considérables pour le plaignant, lequel n'aurait peut-être pas accès aux mêmes éléments de preuve dont disposerait le CISP pour décider s'il doit renvoyer ou non le cas au Tribunal;
- d'autres ont fait remarquer qu'une telle modification ferait augmenter la charge de travail du Tribunal et entraverait vraisemblablement sa capacité à traiter les plaintes sans tout d'abord obtenir des ressources supplémentaires.

Le Tribunal n'a ni le pouvoir ni la capacité de faire enquête. Un accès direct au Tribunal aurait pour effet d'augmenter sa charge de travail et ses responsabilités et rendrait le processus plus long et plus coûteux. Cet accès

direct pourrait aussi avoir pour effet d'exclure le CISP du processus de traitement des plaintes pour représailles et d'éliminer la possibilité d'une conciliation, quoique d'autres possibilités de médiation et de règlement puissent être offertes.

Enfin, d'après certains intervenants, le Tribunal ne devrait plus exister, et après une enquête, la commissaire devrait avoir le pouvoir de conclure si des représailles ont été exercées ou non.

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, nous avons entendu parler de divers problèmes concernant le rôle et les responsabilités du Tribunal. Certains des principes du travail du Tribunal ont été énoncés, par exemple le besoin d'avoir des processus efficaces, rapides, économiques et équitables qui dédommagent convenablement les personnes ayant subi des représailles. Dans cette optique, nous croyons qu'il est essentiel de rétablir la situation de la personne victime de représailles et de simplifier le processus. Les processus devraient conséquemment être centrés sur les droits de la personne, les mesures de réparation pour les victimes de représailles et la résolution des problèmes systémiques en milieu de travail.

Alors que la faible activité du Tribunal dans les cas de représailles peut s'expliquer par le nombre limité de cas qui lui sont renvoyés par le CISP, nous nous demandons tout de même si le CISP serait mieux à même de traiter les plaintes pour représailles, depuis le lancement de l'enquête jusqu'aux conclusions, y compris les mesures provisoires s'il y a lieu, et si le rôle du Tribunal devrait être supprimé de la LPFDAR. Il est également possible que le transfert de la responsabilité des conclusions de représailles ait simplement pour effet de transférer les défis du Tribunal à un autre organe administratif. Il est clair que sans ressources adéquates et sans la capacité d'enquêter en profondeur sur les allégations de représailles, toute fonction judiciaire du CISP serait aussi défaillante que le système actuel. Le CISP a l'expertise nécessaire pour traiter efficacement les plaintes pour

représailles, mais il aurait besoin de plus de pouvoirs et de ressources. Il pourrait aussi être mieux à même de formuler des conclusions organisationnelles ou systémiques, de recommander des mesures de suivi aux organisations fédérales et de produire des rapports sur la mise en œuvre de ces mesures. Dans cette situation, il ne serait pas approprié de conférer au CISP des pouvoirs de prise d'ordonnances, car il est très difficile de trouver un juste équilibre entre les pouvoirs d'enquête et les pouvoirs judiciaires.

Quant aux sanctions disciplinaires, nous estimons que les ministères sont les mieux placés pour prendre les mesures appropriées dans leurs lieux de travail. Divers facteurs et éléments doivent être pris en considération dans la détermination des mesures disciplinaires qui s'imposent, et les employeurs sont possiblement les mieux outillés pour les comprendre et les soupeser.

Quoi qu'il en soit, il est important que les organisations soient tenues de rendre des comptes. C'est pourquoi, si le CISP se voit conférer la responsabilité des conclusions pour les cas de représailles, ses recommandations et les mesures de suivi des organisations devraient être rendues publiques. Le CISP aurait alors les mêmes responsabilités à l'égard du processus d'enquête, de la production de rapports publics et de la surveillance tant en ce qui concerne le processus de divulgation que le processus de traitement des représailles.

Tous les membres du groupe de travail s'entendent pour dire qu'il est important que le CISP ait le pouvoir de prendre des ordonnances provisoires pour protéger le plaignant durant le processus d'enquête. Or, les questions de savoir si le Tribunal devrait être remplacé par le CISP ou si, en l'espèce, le CISP ne devrait pas recevoir de pouvoir de prise d'ordonnances, ne font pas l'unanimité parmi nous, mais une nette majorité de nos membres voient ces deux questions d'un même œil.

Recommandation 23

Nous recommandons de simplifier le processus de représailles de la manière suivante :

1. **en retirant le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* et en donnant au Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (CISP) le pouvoir d'enquêter et la responsabilité de tirer des conclusions sur les représailles;**
2. **en donnant au CISP le pouvoir d'ordonner des mesures provisoires, s'il y a lieu, de faire des recommandations aux organisations visant des mesures de réparation pour rétablir la situation du plaignant, et de faire une recommandation à l'administrateur général pour sanctionner l'auteur des représailles, en lui laissant la possibilité de choisir lui-même les mesures disciplinaires qui s'imposent;**
3. **en conférant au CISP le pouvoir de faire des recommandations aux organisations au sujet des problèmes à régler, y compris les problèmes systémiques;**
4. **en obligeant les administrateurs généraux à rendre des comptes au CISP sur les mesures prises pour donner suite aux recommandations;**
5. **en établissant pour le CISP des pouvoirs d'enquête et de production de rapports sur les représailles semblables à ceux prévus dans le processus de divulgation, y compris la production de rapports publics.**

Recommandation 24

Que la recommandation d'éliminer le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs soit acceptée et mise en œuvre ou non, nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des*

fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles **de sorte que, dans les cas où le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu des représailles, il incombe à l'employeur de prouver qu'il n'y a pas eu de représailles.**

À quel endroit les plaintes pour représailles devraient-elles être déposées?

Les fonctionnaires peuvent signaler les actes répréhensibles au CISP ou par le biais d'un processus interne, mais les plaintes pour représailles ne peuvent actuellement être adressées qu'au CISP.

Certains intervenants ont indiqué que les représailles devraient aussi être signalées au sein de l'organisation. Ils ont proposé différentes options, dont la dénonciation des représailles à l'agent supérieur chargé des divulgations internes, à l'administrateur général ou à tout autre haut fonctionnaire, aux ressources humaines ou au bureau de l'ombudsman. Quel que soit le mécanisme de recours, la personne qui reçoit la divulgation doit être impartiale, et le processus interne doit être confidentiel, sûr et respectueux. Les intervenants ont suggéré que, comme pour la divulgation des actes répréhensibles, les fonctionnaires devraient avoir le choix de suivre le processus interne ou de s'adresser au CISP.

Les intervenants nous ont également indiqué que le traitement des représailles en interne accélérerait le processus, car la direction pourrait examiner la question et possiblement imposer des mesures disciplinaires à la personne responsable, sans faire appel au CISP et au Tribunal. Selon les intervenants, cette façon de faire pourrait dissuader les personnes d'exercer des représailles et simplifier le processus de dénonciation pour les plaignants, car ils n'auraient pas à suivre les processus du CISP et du Tribunal.

En revanche, les intervenants ont également indiqué que si les représailles étaient traitées en interne, la direction et l'organisation pourraient essayer de se protéger en les dissimulant ou en ne traitant pas dûment les plaintes. Même si nous croyons comprendre que le processus actuel de traitement des plaintes pour représailles est trop long et trop lourd, ce que nous proposons de résoudre en recommandant l'élimination du Tribunal, nous ne sommes pas convaincus que les plaintes pour représailles devraient être traitées en interne. Quoi qu'il en soit, nous sommes conscients du fait que des mesures doivent parfois être prises dans l'intervalle pour protéger un fonctionnaire qui a déposé une plainte, ce qui devrait incomber à l'employeur (et au CISP), le cas échéant.

En fin de compte, la majorité des membres du groupe de travail ont convenu que seul le CISP devrait avoir l'autorisation de recevoir les plaintes pour représailles et de faire enquête sur celles-ci. Cependant, selon un membre du groupe de travail, si un employé du secteur public soulève la question des représailles au sein de l'organisation, l'autorité compétente dans l'organisation devrait pouvoir tenter de résoudre la question jusqu'à ce que l'employé dépose une plainte officielle auprès du CISP.

Plaintes pour représailles à la GRC

Nous croyons également que la LPFDAR devrait être modifiée pour permettre aux membres de la GRC de se prévaloir directement des mesures de protection contre les représailles prévues dans la LPFDAR sans devoir d'abord épuiser les mesures de réparation internes. L'exigence actuelle fait qu'un membre doit attendre des années avant de pouvoir essayer d'obtenir une mesure de réparation à l'extérieur de la GRC; le préjudice causé par les représailles peut alors s'avérer irréparable. Si l'exigence d'épuiser les mesures de réparation internes est maintenue, nous croyons que le délai prévu dans la LPFDAR devrait être modifié pour donner aux plaignants le droit de déposer une plainte pour représailles

auprès du CISP dans l'année suivant la date à laquelle les mesures de réparation internes ont été épuisées, en conformité avec les restrictions de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* énoncées dans la LPFDAR.

Recommandation 25

Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* pour :

1. **donner aux membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) le droit de déposer une plainte pour représailles auprès du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (CISP) sans devoir d'abord épuiser les recours prévus dans la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* énoncés dans la LPFDAR;**
2. **si l'exigence d'épuiser d'abord les recours internes est maintenue, laisser aux membres de la GRC un an pour déposer la plainte auprès du CISP à compter de la date à laquelle les recours internes ont été épuisés.**

Responsabilité de la direction de protéger les fonctionnaires contre les représailles

En vertu de la LPFDAR, les administrateurs généraux doivent établir des processus pour leur organisation afin de protéger l'identité des personnes qui participent à des divulgations et d'assurer la confidentialité de tous les renseignements connexes. Maintenir la confidentialité tout au long du processus est le meilleur moyen de protéger les parties concernées, notamment les divulgateurs, les auteurs présumés d'actes répréhensibles et les témoins. Le processus de divulgation interne doit être amélioré pour s'assurer que des protocoles clairs sont en place afin de protéger l'identité des parties concernées et de protéger la confidentialité des

renseignements. Cette exigence est directement liée au régime de protection contre les représailles, car les dispositions relatives à la confidentialité contribuent à réduire le risque de représailles.

La surveillance et l'évaluation régulières de ces procédures sont essentielles pour protéger les personnes qui signalent des actes répréhensibles. Si les systèmes internes sont faibles, le risque de représailles contre les personnes qui divulguent des actes répréhensibles est élevé. Toutefois, rien n'indique précisément dans la LPFDAR que l'administrateur général a le devoir de protéger un fonctionnaire contre des représailles.

Nous avons également appris que pour que le processus de divulgation soit efficace, la haute direction devrait être prête à protéger les personnes qui font face à des représailles pour avoir divulgué des actes répréhensibles. De nombreux intervenants ont fait remarquer qu'il est nécessaire que les organisations et leurs gestionnaires soient clairement obligés de protéger les divulgateurs et les plaignants. Cependant, la LPFDAR n'oblige pas explicitement les organisations à protéger contre les représailles les divulgateurs et les autres personnes participant aux processus de divulgation et d'enquête. Elles ne sont pas non plus tenues de soutenir les personnes qui déposent une plainte pour représailles auprès du CISP. Il n'est pas non plus évident de savoir exactement quelles autres mesures protégeraient les divulgateurs outre l'assurance de la confidentialité [22].

En vertu du droit du travail fédéral, les hauts fonctionnaires, dans leur rôle de représentants de l'employeur d'une organisation, ont le devoir de protéger les employés et de leur fournir un milieu de travail sûr [23].

Les intervenants ont indiqué au groupe de travail que les représailles, dont le harcèlement, devraient entraîner l'obligation de protéger de l'employeur et donner lieu à des conséquences légales si celui-ci ne respecte pas cette

obligation. Les représailles et le harcèlement personnel peuvent se chevaucher et comprendre des menaces, des agressions verbales, l'exclusion des activités et des événements ministériels, les fausses rumeurs, le refus de donner une promotion et la création d'un milieu toxique pour les divulgateurs. Si l'organisation ne protège pas ses employés contre les représailles, dont le harcèlement, l'employeur pourrait être considéré comme ayant enfreint une condition du contrat de travail.

Nous croyons que, pour que le processus de divulgation interne soit efficace, la LPFDAR devrait exiger que les organisations protègent explicitement les divulgateurs contre les représailles. Si des représailles sont exercées, il doit exister des processus et des procédures internes clairs pour protéger les divulgateurs tandis qu'ils traversent le processus de règlement des plaintes. Les mesures de protection peuvent comprendre la réaffectation du divulgateur pendant que le processus est en cours, avec son consentement, comme il est indiqué à l'article 51.1 de la LPFDAR. La réaffectation sans consentement pourrait être vue comme une autre mesure de représailles ou pourrait aggraver la situation.

Recommandation 26

Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* pour soumettre les organisations à l'obligation explicite de protéger les fonctionnaires contre les représailles, ce qui comprend le pouvoir de prendre des mesures préventives pour protéger un divulgateur contre des représailles (par exemple, réaffectation sous réserve d'obtenir son consentement).

Mesures de réparation en cas de représailles

À l'heure actuelle, il n'y a que deux recours du processus de traitement des plaintes qui peuvent entraîner des mesures de réparation pour la victime de représailles et des sanctions disciplinaires pour la personne responsable : la conciliation et le Tribunal.

Le processus de conciliation est amorcé si l'enquêteur du CISP recommande à la commissaire de nommer un conciliateur pour régler la question. Si un règlement est conclu, le CISP doit l'approuver pour qu'il soit valide.

Le Tribunal peut ordonner des mesures de réparation établies dans la LPFDAR s'il détermine que des représailles ont été exercées, notamment réintégrer le plaignant dans son poste s'il a été rétrogradé ou congédié. Les mesures de réparation peuvent comprendre une indemnité pour la perte de salaire et pour la douleur et la souffrance causées par les représailles. Dans son rapport de 2017, l'OGGO recommande que la LPFDAR « fourni[sse] des mesures de réparation aux divulgateurs pour s'assurer qu'ils soient remis dans leur position antérieure, en tenant compte de leur statut d'emploi avant la divulgation… » [24].

La liste des mesures de réparation au paragraphe 21.7(1) de la LPFDAR pour les fonctionnaires qui ont subi des représailles est assez vaste. Cependant, des intervenants ont indiqué que le plafonnement de l'indemnité pour la souffrance et la douleur à 10 000 $ est insuffisant. Ils ont aussi mentionné que l'indemnité ne devrait pas être limitée au salaire, mais devrait aussi comprendre les congés de maladies et autres avantages sociaux que le fonctionnaire a utilisés pour se remettre des effets des représailles sur sa santé mentale et physique. D'autres ont suggéré qu'en plus de réintégrer la victime dans son poste précédent, le Tribunal devrait être en mesure d'ordonner que l'employé soit muté dans un poste comparable (avec son consentement) pour éviter d'autres représailles.

Comme il a été mentionné, nous sommes d'avis que les personnes qui ont subi des représailles doivent être indemnisées, soit à un niveau comparable à celui de sa situation antérieure, ce qui comprend tous les types de congés, le soutien pour la santé mentale, les frais juridiques et une indemnité pour la douleur et la souffrance. Si le gouvernement décide de conserver le Tribunal et son rôle, il faudra immanquablement mettre cette liste à jour.

Recommandation 27

Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* pour rajuster les mesures de réparation qui peuvent être accordées à un fonctionnaire, y compris une indemnité et des avantages sociaux, afin de rétablir sa situation après qu'il a subi des représailles.

Partie 3. Culture, administration et fonctionnement

▶ Dans cette section

Il va sans dire qu'il est important de modifier les dispositions de la LPFDAR pour améliorer le processus de divulgation et mieux protéger les personnes victimes de représailles. Toutefois, la lettre de la loi et les processus législatifs connexes sont limités lorsqu'il est question de faire en sorte que les fonctionnaires et d'autres personnes (anciens fonctionnaires, entrepreneurs, etc.) se sentent en confiance, soutenus et protégés lorsqu'ils signalent un grave cas d'inconduite. Comme l'a dit Pamela Forward, présidente et directrice exécutive de Whistleblowing Canada Research Society, lors de sa comparution devant l'OGGO pour parler du projet de loi C-290 : « La législation à elle seule n'est pas

suffisante; il doit y avoir un changement de culture ». Le gouvernement et les fonctionnaires doivent établir et maintenir une culture psychologiquement sûre, dans laquelle les dilemmes éthiques, les préoccupations relatives à l'intégrité du secteur public et les problèmes organisationnels peuvent faire l'objet de discussions librement, et dans laquelle les dirigeants s'engagent à les régler.

La direction devrait veiller à créer une culture où les employés sentent qu'ils sont soutenus et protégés, où la divulgation des actes répréhensibles est encouragée et où on ne craint pas les représailles. Nous avons entendu durant nos consultations qu'une culture de soutien est essentielle pour accroître la confiance des fonctionnaires dans le processus de divulgation. Le gouvernement a beaucoup à faire pour faire d'une telle culture une réalité.

Le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* et les codes de conduite des organisations sont les pierres angulaires pour favoriser une culture ouverte, car ils mettent en relief les valeurs qui devraient guider le comportement des fonctionnaires. Cependant, il faut faire plus pour que ces valeurs et ces principes d'éthique soient davantage enracinées dans la culture du secteur public. Les résultats de notre sondage et d'autres sources montrent un portrait d'un secteur public qui, dans son ensemble et dans chaque organisation qui en fait partie, est aux prises avec d'importants défis culturels lorsqu'il s'agit de discuter des actes répréhensibles et de prendre des mesures à leur égard.

De nombreux répondants à notre sondage sur la LPFDAR ont soulevé de sérieuses préoccupations quant à la culture du secteur public. Certains ont mentionné une règle tacite qui décourage les fonctionnaires de « faire des vagues ». Près de 40 % des répondants trouvaient que leur culture de travail n'était ni saine ni sûre sur le plan psychologique. Il faut régler ce

problème en milieu de travail, pas seulement en incitant les fonctionnaires à divulguer les actes répréhensibles, mais aussi en veillant au bien-être des fonctionnaires.

> « L'inconduite n'est pas prise suffisamment au sérieux dans le secteur public. »
>
> — Une personne qui a répondu au sondage

L'une des préoccupations qui ressortent clairement de notre examen concerne le manque de responsabilité des fonctionnaires lorsqu'ils sont témoins d'actes répréhensibles et d'autres situations difficiles dans le lieu de travail. De nombreux intervenants sont d'avis que les auteurs d'actes répréhensibles ne sont pas tenus responsables et que ce sont les personnes qui divulguent ces actes qui subissent des conséquences négatives. Certains ont affirmé que la haute direction s'efforce davantage de protéger l'organisation que de reconnaître ouvertement les actes répréhensibles et de les traiter.

Afin de prendre en charge une telle responsabilité, le secteur public doit examiner et rajuster la façon dont :

- ses dirigeants donnent l'exemple lorsqu'il est question des valeurs et de l'éthique;
- il fait preuve de transparence;
- il rend compte publiquement des actes répréhensibles;
- il façonne et surveille une culture éthique.

Voici d'autres défis :

- organiser des activités de formation et de sensibilisation adéquates sur la marche à suivre pour divulguer un acte répréhensible;
- créer et maintenir des lieux de travail psychologiquement sains dans lesquels les fonctionnaires se sentent en sécurité de divulguer des

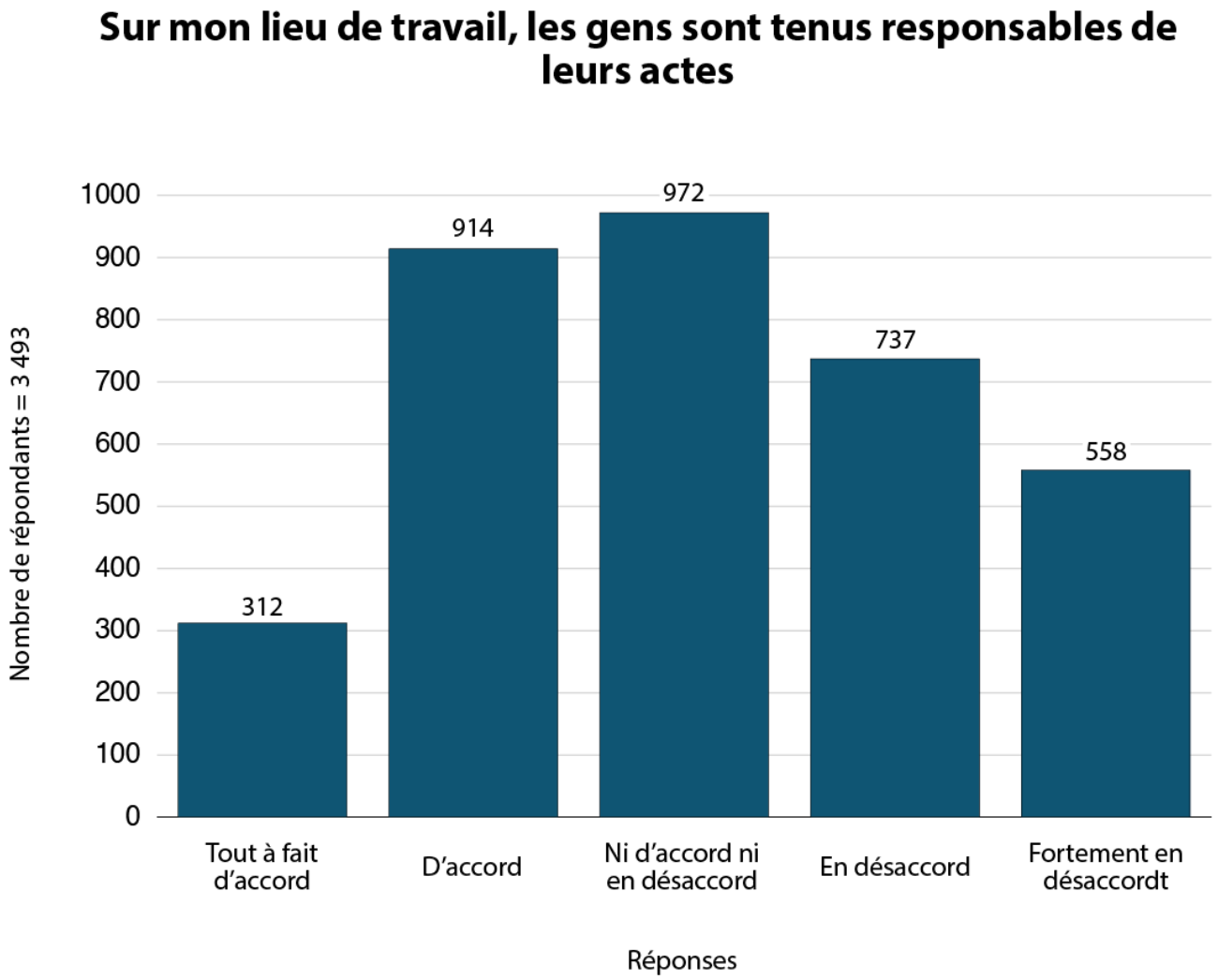
actes répréhensibles.

Dans sa recherche sur la divulgation d'actes répréhensibles, Craig Dowden a noté l'information suivante : « De nombreux chercheurs ont fortement recommandé de fournir des programmes de formation en matière d'éthique pour rehausser la capacité de raisonnement éthique et moral des dirigeants. Toutefois, il n'est pas surprenant que ces programmes [soient] inefficaces, sinon dommageables, si les comportements au sein de l'organisation ne correspondent pas au contenu. Pour être efficaces, ces programmes doivent démontrer qu'une conduite conforme à l'éthique est valorisée, non seulement en paroles, mais aussi dans les faits » [25].

Responsabilité

Seulement 35 % des fonctionnaires qui ont répondu à notre sondage croient que les personnes sont tenues responsables de leurs actes dans leur organisation, et 37 % pensent le contraire (voir la figure 4). Une proportion importante des répondants (28 %) n'avait pas d'opinion sur cette question, ce qui, à notre avis, pourrait indiquer un manque de communication de la part de l'organisation.

Figure 4. Résultats du sondage du groupe de travail sur la question de savoir si les répondants estiment que les personnes dans leur lieu de travail sont tenues responsables de leurs actes (3 493 répondants)



▶ Figure 4 - version textuelle

Afin que les personnes soient tenues responsables de leurs actes, les fonctionnaires doivent être à l'aise de signaler leurs préoccupations; 36 % des répondants ne se sentent pas assez à l'aise pour signaler leurs préoccupations, et 17 % ont une opinion neutre par rapport à la question.

Les employés sont plus enclins à signaler des actes s'ils pensent que des mesures appropriées seront prises. Or, seulement 31 % des répondants pensent que les situations difficiles dans leur lieu de travail sont efficacement redressées.

De nombreux répondants au sondage trouvent que la haute direction n'est pas tenue responsable des inconduites, ce qui montre un besoin évident de changement. La responsabilité à tous les échelons est nécessaire pour :

- avoir une culture de travail qui est plus ouverte;
- garantir que les cas d'inconduite sont dûment traités;
- démontrer des conséquences claires pour les auteurs d'actes répréhensibles qui sont rendues publiques.

Afin de concrétiser ce changement, il est essentiel :

- de cultiver un leadership éthique;
- d'être transparent;
- de déclarer publiquement les actes répréhensibles;
- de surveiller et favoriser de façon délibérée une culture ouverte et éthique.

Leadership éthique

> « Aucun gestionnaire dans tout mon ministère, jusqu'à l'échelon de l'administrateur général, ne m'a conseillé de signaler l'acte répréhensible potentiel, et ce, après des mois à soulever les problèmes, à la fois verbalement et par écrit. »
>
> — Une personne qui a répondu au sondage

Dans sa présentation au groupe de travail, Paul G. Thomas, professeur émérite en études politiques à l'Université du Manitoba, a souligné que les leaders à tous les échelons jouent un rôle crucial dans la promotion d'une culture ouverte dans leur organisation et d'un milieu de soutien pour la divulgation des actes répréhensibles. Dans leur modèle « Three Pillars of an

Ethical Organization », Treviño, Hartman et Brown ont indiqué des facteurs qui favorisent une culture éthique en milieu de travail [26]. Ils mettent l'accent sur l'importance du leadership éthique, qui comprend :

- la modélisation d'un comportement éthique;
- la communication des valeurs organisationnelles;
- la prise de mesures pour corriger les comportements contraires à l'éthique et imposer les sanctions nécessaires.

Bien que de nombreux facteurs influencent la culture d'une organisation, le leadership éthique est un élément déterminant d'une organisation éthique.

Les conclusions des rapports demandés par le CISP en 2011 [27] et en 2015 [28] soulignent également le besoin d'un soutien accru de la part de la haute direction pour faire de la divulgation des actes répréhensibles un élément normal de la culture du secteur public. De même, les répondants à notre sondage ont indiqué que des activités de sensibilisation et le soutien des gestionnaires sont déterminants pour inciter les employés à divulguer les cas d'inconduite graves. De plus, les employés doivent savoir qu'il y aura des conséquences et que des mesures correctives seront prises en cas d'inconduite grave.

Le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* et la LPFDAR définissent les rôles et les responsabilités de sorte que les leaders, à tous les échelons, connaissent leurs responsabilités, notamment de :

- promouvoir des pratiques éthiques qui reflètent les valeurs du secteur public;
- soutenir la divulgation d'actes répréhensibles.

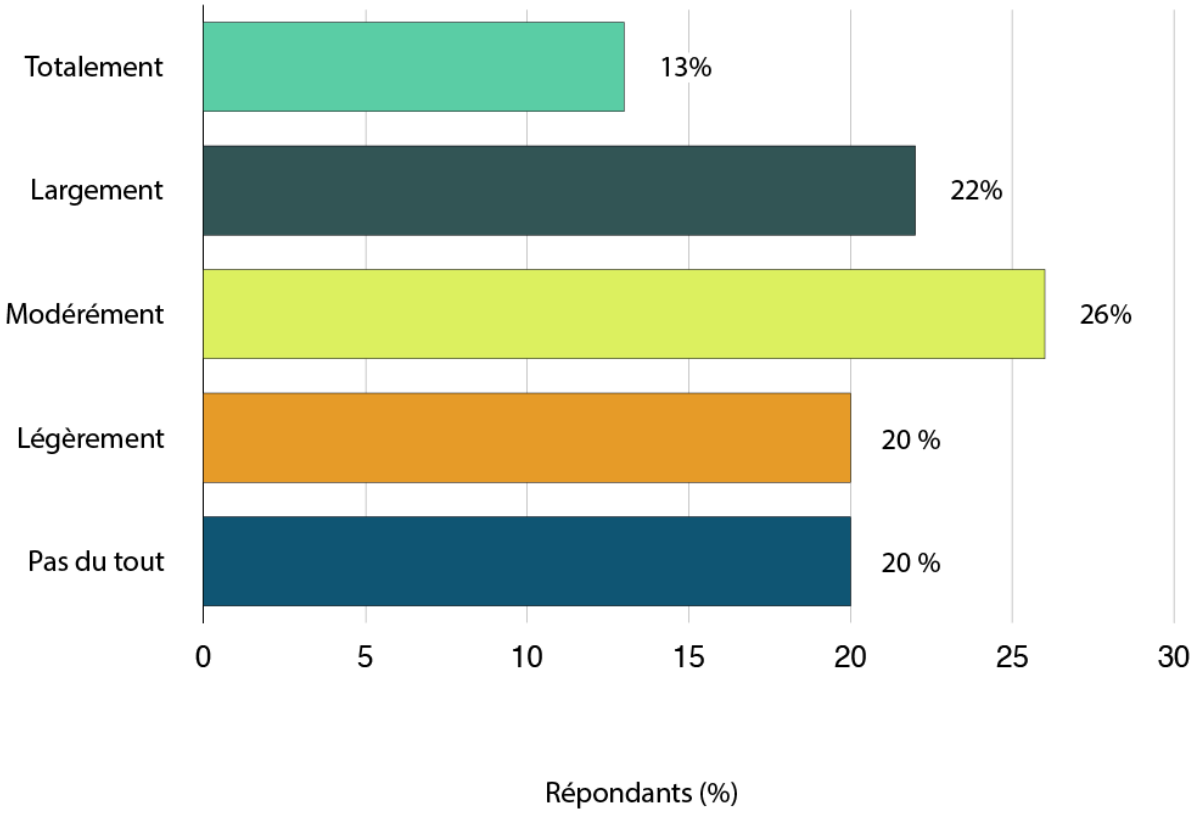
Toutefois, les leaders ne doivent pas seulement être au courant de leurs responsabilités. Lorsqu'on leur a demandé de décrire une culture qui soutient la communication des préoccupations et la divulgation des

inconduites graves, les répondants au sondage ont dit que la haute direction doit elle-même adopter les comportements qu'elle veut voir dans son organisation.

> « C'est une question de confiance, et il faut avoir les bons leaders qui ont les bons comportements. Je pense donc qu'il est très important d'embaucher, de former et de perfectionner les leaders à tous les échelons de manière à ce qu'ils soient dignes de confiance et puissent améliorer la responsabilisation, régler les cas d'inconduite et protéger le personnel contre les représailles. »
>
> — Une personne qui a répondu au sondage

Les organisations doivent promouvoir les politiques qui incitent les employés à parler des problèmes et à démontrer activement leur engagement dans leurs actions. Les leaders devraient discuter ouvertement de l'importance de la conduite éthique et faire preuve d'une détermination à traiter les cas d'inconduite. Toutefois, seulement 35 % des répondants au sondage ont indiqué que leur organisation avait, de bout en bout ou en grande partie, une culture qui soutenait la dénonciation des inconduites graves, et 40 % ont dit que le soutien était faible ou inexistant (voir la figure 5).

Figure 5. Résultats du sondage du groupe de travail sur la mesure dans laquelle les répondants estiment que la culture de la fonction publique soutient la dénonciation des inconduites graves (3 421 répondants)



▶ Figure 5 - version textuelle

Pour qu'un fonctionnaire soit à l'aise de divulguer un acte répréhensible et enclin à le faire, il faut que la direction montre qu'elle traite avec sérieux les cas d'inconduite. Plus précisément, la plupart des répondants au sondage ont répondu qu'ils signaleraient l'inconduite d'un collègue à leur superviseur s'ils croyaient que celui-ci donnerait suite à la divulgation et prendrait les mesures qui s'imposent.

Dans le cadre du sondage, nous voulions également voir la différence entre ce que les fonctionnaires pensaient qu'il **devrait se produire** relativement à un cas d'inconduite hypothétique et ce qu'ils croyaient qu'il **se produirait**. Dans quatre scénarios décrivant différents degrés d'inconduite,

96 % des répondants estimaient que les mesures qui allaient être prises n'étaient pas celles qu'ils pensaient qui devaient être prises; 17 % des répondants pensaient qu'aucune mesure ne serait prise.

Les répondants croyaient que les conséquences d'une inconduite devraient être plus sévères que celles qui à leur avis se produiraient réellement, ce qui laisse entendre qu'ils ne pensent pas que les cas d'inconduite sont pris autant au sérieux qu'ils le devraient.

Les employés seront moins enclins à l'avenir à divulguer les cas d'inconduite et les actes répréhensibles si leur superviseur n'y donne pas suite ou les ignore. Selon nous, il devrait y avoir en place des mesures de responsabilisation claires pour obliger les leaders à assumer leurs responsabilités et à rendre des comptes lorsqu'ils ne le font pas.

L'Association professionnelle des cadres supérieurs a fait savoir que les hauts dirigeants :

- craignent aussi les représailles;
- estiment qu'ils manquent de soutien lorsqu'ils signalent des cas d'inconduite graves;
- redoutent les conséquences potentielles de la divulgation des cas d'inconduite sur leur réputation et leur carrière.

De nombreux cadres supérieurs se sentaient isolés et sans soutien, surtout lorsque les allégations sont jugées non fondées. En ce qui concerne le leadership éthique, il faut établir un juste équilibre entre la responsabilité et le soutien visant à préserver la sécurité psychologique à l'échelle de l'organisation [29].

Recommandation 28

Nous recommandons l'adoption de mesures pour que les administrateurs généraux soient tenus responsables de l'application adéquate de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs*

d'actes répréhensibles **dans leur organisation.**

Recommandation 29

Nous recommandons d'offrir périodiquement aux gestionnaires une formation obligatoire sur les sujets suivants :

- **les valeurs et l'éthique du secteur public;**
- **le leadership éthique;**
- **la promotion de lieux de travail sains et respectueux;**
- **la promotion de lieux de travail sûrs et sains sur le plan psychologique;**
- **les divers mécanismes de recours;**
- **la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.**

Transparence et rapports publics

Tant le grand public que les fonctionnaires doivent être informés lorsque des actes répréhensibles sont découverts dans le secteur public fédéral et doivent savoir de quelle façon ils ont été traités. Les fonctionnaires nous ont dit dans notre sondage que les rapports publics sont importants. À l'heure actuelle, il y a des incohérences dans la façon dont le CISP et les organisations fédérales déclarent publiquement les actes répréhensibles. Le CISP communique les conclusions d'actes répréhensibles au Parlement dans les 60 jours après en avoir informé l'administrateur général concerné. Selon la LPFDAR, lorsque l'administrateur général d'une organisation prend connaissance d'un acte répréhensible à la suite d'une divulgation ou dans le cadre d'une enquête, il doit rendre l'information publique dans les plus brefs délais. Cette information doit indiquer ce qui a été fait, par qui (si nécessaire) et les mesures correctives recommandées, les mesures prises ou les raisons pour lesquelles aucune mesure n'a pas été prise.

Cependant, le CISP fournit habituellement plus d'informations que les organisations. Des intervenants et des experts ont exprimé des préoccupations au sujet du manque de détails dans ce que les organisations communiquent publiquement, et la quantité d'informations transmises au public varie considérablement d'une organisation à l'autre.

> « L'organisation détient un pouvoir disproportionnel à son sommet, et la collectivité des cadres supérieurs s'en tire facilement avec très peu de conséquences, à moins que des facteurs externes, par exemple une couverture médiatique, ne viennent mettre de la pression. Mon ministère doit être plus transparent dans la divulgation des cas d'inconduite et des actes répréhensibles et doit informer les employés des conséquences qui en découlent. »
>
> — Une personne qui a répondu au sondage

Il est essentiel de faire preuve de transparence par rapport aux actes répréhensibles au moyen, entre autres, de rapports publics pour établir la confiance des fonctionnaires et des Canadiens dans le régime de divulgation. Nos consultations ont révélé qu'une culture plus ouverte exige que la direction communique clairement les résultats, les décisions et les mesures prises en réponse aux cas d'inconduite. La transparence permet de renforcer la confiance des fonctionnaires dans le fait que des mesures appropriées seront prises dans le cadre de leurs divulgations et aura pour effet d'inciter les autres à faire eux aussi des divulgations. Fournir des exemples d'auteurs d'actes répréhensibles faisant l'objet de mesures disciplinaires, de divulgateurs protégés et d'histoires de divulgations réussies permettra de dissiper les craintes de représailles et de favoriser une culture ouverte. L'appel d'octobre 2024 du greffier du Conseil privé à l'intention des ministères leur demandant de produire des rapports sur les inconduites et les actes répréhensibles, à l'instar du rapport Traiter les cas

d’inconduite et d’actes répréhensibles à Affaires mondiales Canada : Deuxième rapport annuel d’Affaires mondiales Canada, est une étape positive vers une plus grande transparence.

Si les problèmes ne sont pas réglés et que les résultats ne sont pas transparents, les employés deviennent méfiants et ne sont pas enclins à soulever des préoccupations dans le lieu de travail. Les répondants au sondage ont insisté sur le fait qu’un changement dans la culture organisationnelle est nécessaire pour soutenir les divulgateurs et souligner leur courage. Notre point de vue est que la divulgation publique des cas d’actes répréhensibles doit être améliorée et uniformisée pour accroître la confiance et la transparence, ce qui favorisera une culture qui encourage la prise de mesure à l’égard des actes répréhensibles.

Recommandation 30

Nous recommandons que toutes les organisations publient des informations sur les cas d’inconduite et les actes répréhensibles divulgués, notamment les mesures prises pour y répondre, tout en veillant à protéger la vie privée des personnes au moyen de l’anonymisation ou d’autres approches.

Surveillance et développement d’une culture ouverte : comment pouvons-nous changer la culture?

Si une organisation ne comprend pas les effets de sa culture sur le lieu de travail, elle ne sera pas capable de déterminer quels sont les obstacles à la divulgation des actes répréhensibles. Elle ne sera pas non plus capable de créer une culture plus ouverte si elle n’affiche pas son engagement à prévenir les actes répréhensibles et à y donner suite, soit en encourageant les discussions sur l’éthique, l’intégrité, les actes répréhensibles et l’intérêt public. Selon les résultats de notre sondage, 59 % des répondants trouvent que leur milieu de travail est sain et sûr sur le plan psychologique, et 69 %

des répondants sont prêts à divulguer les cas d'inconduite graves. Par contre, plus de 30 % des répondants ont indiqué qu'ils ne divulgueraient probablement pas de tels cas et qu'ils trouvent leur milieu de travail ni sain ni sûr sur le plan psychologique. Les résultats de notre sondage ont brossé un portrait complexe et souvent troublant de la culture organisationnelle du secteur public, en particulier en ce qui concerne la façon dont les préoccupations et les inconduites sont traitées. Par exemple, plus de 44 % des répondants ont dit qu'ils ont été témoins de cas d'inconduite graves au travail, et 66 % d'entre eux ont dit que cela a été une expérience traumatisante. Parmi les témoins des cas d'inconduite graves, 58 % les ont signalées.

> « Afin que le balancier s'inverse, il faudra que le monde voie et entende des cas où justice a été faite. Un changement majeur est requis, et cela ne se fera pas du jour au lendemain. »
>
> — Une personne qui a répondu au sondage

De graves problèmes peuvent être causés en milieu de travail par des facteurs systémiques dans la culture et les processus organisationnels. Quand les éléments suivants sont défaillants, la divulgation des actes répréhensibles est mise en péril :

- le leadership éthique;
- le comportement des leaders dans la création d'une culture de respect et d'inclusion, et qui est saine et sûre sur le plan psychologique;
- la santé mentale et le bien-être des employés;
- la confiance et le sentiment d'appartenance.

La création d'une culture ouverte qui fait que les employés ne redoutent pas de signaler les actes répréhensibles exige :

- que les leaders et les gestionnaires encouragent les discussions sur les valeurs et l'éthique;
- que les gestionnaires soient prêts à entendre les mauvaises nouvelles;
- de recueillir des renseignements sur les expériences des fonctionnaires dans le lieu de travail pour déterminer les obstacles;
- de surveiller ces expériences au fil du temps afin de garantir des améliorations.

La collecte de renseignements exige de consulter les fonctionnaires et d'écouter leurs préoccupations. Par exemple, le secteur public se sert du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux pour recueillir des renseignements sur les expériences des fonctionnaires et contribuer à améliorer les pratiques de gestion du personnel dans le secteur public fédéral. En collectant des renseignements sur les expériences des employés dans le cadre du SAFF, les organisations sont mieux à même de cerner leurs forces et leurs faiblesses et à faire le suivi des progrès au fil du temps afin d'améliorer leur culture organisationnelle. Toutefois, afin de montrer que les opinions des employés comptent, il est nécessaire que les résultats et les plans d'action soient communiqués aux employés.

Les cadres supérieurs et les gestionnaires jouent un rôle essentiel dans la promotion et le maintien, en milieu de travail, d'une culture de solidarité et psychologiquement sûre. Les gestes posés pour favoriser une telle culture devraient donc faire partie des évaluations du rendement annuelles.

Afin de surveiller efficacement la culture organisationnelle, nous avons besoin de meilleurs indicateurs mesurables. Les éléments sur l'échelle de culture utilisés dans le sondage en ligne du groupe de travail [30] ont fourni des renseignements fiables pour évaluer la santé et la sécurité psychologiques dans le lieu de travail, lesquels influencent la volonté des employés d'exprimer leurs préoccupations. Nous recommandons d'utiliser le SAFF pour recueillir des renseignements supplémentaires afin d'aider les

organisations à comprendre leur culture et leurs problèmes, notamment les échelles et les questions validées concernant ces problèmes dans notre sondage. Ces résultats devraient faire partie des évaluations de gestion du rendement des administrateurs généraux. Par exemple, les données obtenues grâce au SAFF pourraient comprendre :

- de l'information sur la connaissance du processus de divulgation interne et la confiance dans ce processus;
- la fréquence des actes répréhensibles perçus;
- les perceptions quant à savoir si les mesures appropriées ont été prises.

Toutefois, puisque le SAFF n'a lieu que tous les deux ans et doit être suffisamment général pour toutes les organisations participantes [31], d'autres outils devraient aussi être utilisés par les organisations pour consulter régulièrement les employés et produire plus rapidement des résultats plus ciblés.

Nous sommes conscients du fait que la modification de la LPFDAR ne va probablement pas transformer la culture d'une organisation. Toutefois, il est important de veiller à ce que tous les leaders et employés du secteur public fédéral comprennent la LPFDAR et son rôle dans le règlement des cas d'acte répréhensible et la protection contre les représailles. Nous croyons que :

- les administrateurs généraux devraient être tenus responsables de leur rendement dans le développement d'une culture éthique;
- le SAFF devrait être utilisé comme outil dans les évaluations de gestion du rendement des administrateurs généraux afin de contribuer à améliorer la culture des organisations fédérales.

> « Il est parfois évident que des problèmes discriminatoires systémiques influencent les jugements sur la façon de traiter un cas d'inconduite, souvent à l'insu de la partie décideuse. »
>
> — Une personne qui a répondu au sondage

Recommandation 31

Nous recommandons que les évaluations de gestion du rendement des administrateurs généraux comprennent une évaluation de la culture éthique de l'organisation et soient adaptées en fonction du rôle et des responsabilités de l'administrateur.

Recommandation 32

Nous recommandons d'utiliser les questions de notre sondage, ou d'autres questions appropriées, pour évaluer dans quelle mesure les organisations favorisent une culture éthique, et de les inclure comme des questions dans le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux pour évaluer :

- **la santé et la sécurité psychologiques dans le lieu de travail;**
- **la culture éthique;**
- **le leadership éthique;**
- **l'engagement organisationnel.**

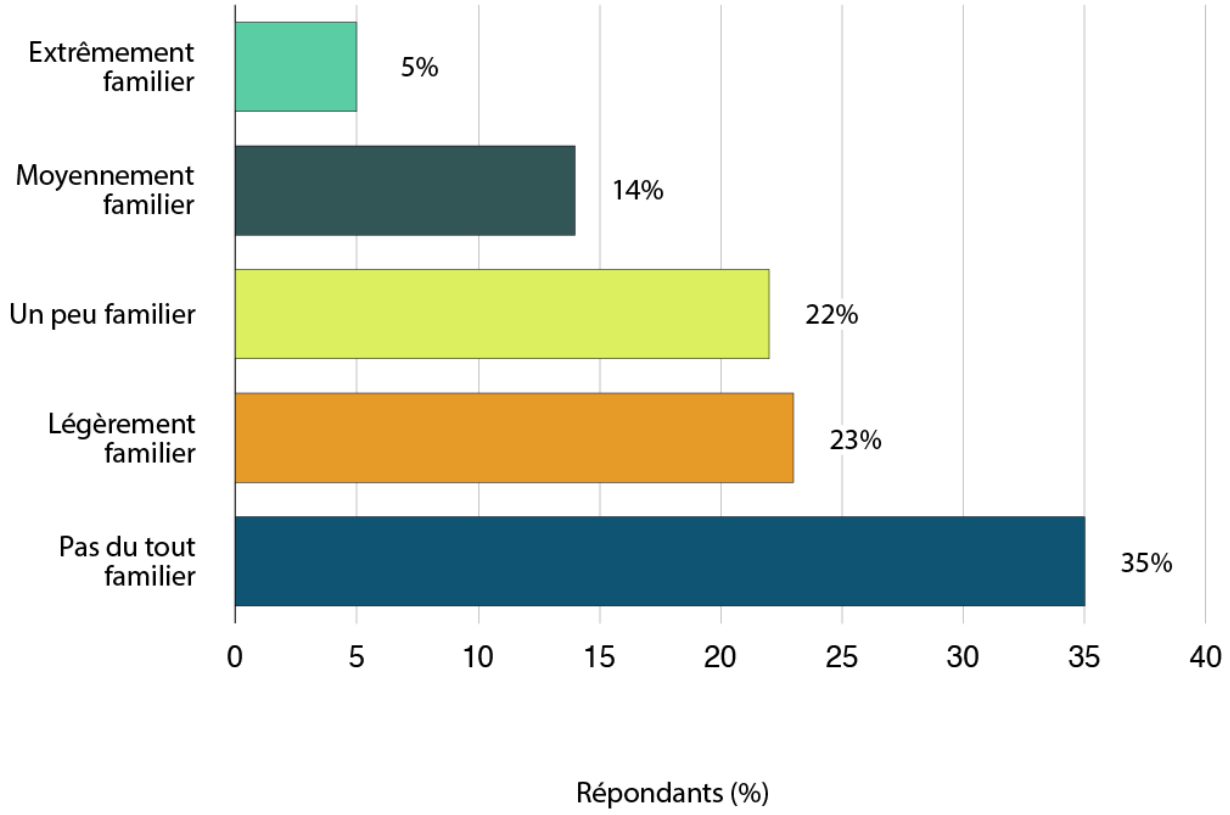
Formation et sensibilisation

Une connaissance insuffisante de la LPFDAR est un obstacle majeur à la création d'une culture ouverte qui incite les employés à signaler les actes répréhensibles et les soutient dans leurs démarches. Nous devons promouvoir la connaissance de la LPFDAR de deux façons :

1. tous les fonctionnaires devraient savoir comment les actes répréhensibles sont définis, notamment leurs choix pour divulguer de tels actes et les mesures de protection à leur disposition selon la LPFDAR, entre autres;
2. les leaders et les autres personnes qui ont des responsabilités en vertu de la LPFDAR devraient s'assurer de les connaître et savoir quelles sont les meilleures pratiques pour promouvoir un milieu de travail sûr et éthique.

Les résultats de notre sondage ont révélé que les personnes ne connaissent pas bien la LPFDAR. En effet, plus de la moitié des répondants ont répondu qu'ils ne connaissent pas du tout (35 %) ou seulement un peu (23 %) les processus de divulgation prévus dans la LPFDAR. Seulement 19 % des répondants ont dit connaître modérément ou extrêmement bien la LPFDAR (voir la figure 6).

Figure 6. Degré de connaissance de la LPFDAR parmi les répondants (3 493 répondants)



▶ Figure 6 - version textuelle

> « Je travaille pour cette organisation depuis 17 ans et je n’ai jamais entendu parler de la LPFDAR… et je suis gestionnaire. »
>
> — Une personne qui a répondu au sondage

Même les fonctionnaires d’expérience connaissent parfois mal la LPFDAR ou ne savent pas où trouver de l’information et des conseils. De nombreux répondants au sondage ont recommandé de donner plus de formation et d’informations. Pendant nos consultations, des intervenants ont parlé du besoin de donner de la formation et de fournir de l’information au sujet de la LPFDAR à tous les fonctionnaires, comme il a été recommandé dans le

rapport de 2017 de l'OGGO et réitéré dans l'étude *Le son du silence : la divulgation et la crainte de représailles* (2016), demandée par le CISP. Des intervenants ont également mentionné le besoin d'offrir de la formation sur les sujets suivants :

- les autres mécanismes de recours;
- le traitement des inconduites soupçonnées;
- les mesures de protection disponibles;
- les conséquences potentielles du défaut de protéger les employés et de protéger contre les représailles.

D'après notre sondage, 87 % des répondants ont dit que s'ils sont témoins d'une inconduite grave dans le lieu de travail, il est probable ou très probable qu'ils en discutent avec leurs superviseurs. Puisque les gestionnaires et les superviseurs sont souvent les premières personnes auxquelles les employés s'adressent, ils doivent savoir comment :

- renvoyer immédiatement les divulgations à l'agent supérieur chargé des divulgations internes (et en informer l'employé);
- préserver la confidentialité des renseignements relatifs à la divulgation;
- protéger l'identité de toutes les parties.

Des intervenants sont d'avis que la formation devrait promouvoir la divulgation des actes répréhensibles potentiels et réels en tant que responsabilité et geste honorable, et non comme quelque chose de controversé, apportant une importante contribution à l'amélioration du secteur public, ce avec quoi nous sommes d'accord. Il est important d'insister sur le fait que la divulgation et le traitement des actes répréhensibles sont des responsabilités importantes pour tous les employés dans la création d'organisations éthiques.

> « Le gouvernement peut faciliter la divulgation en donnant de la formation à son personnel, tous échelons confondus, sur les mesures pour soutenir et protéger les employés qui sont témoins de comportements contraires à l'éthique. »
>
> — Une personne qui a répondu au sondage

Nous avons également entendu à répétition que tous les échelons de leadership, ainsi que les agents supérieurs chargés des divulgations internes et les enquêteurs qui ont des responsabilités en vertu de la LPFDAR, connaissent souvent mal leurs responsabilités, les meilleures pratiques et les façons de soutenir les fonctionnaires dans le processus de divulgation. Dans la partie 1 du présent rapport, nous avons fait état des incohérences substantielles dans les processus de divulgation internes entre les organisations du gouvernement fédéral et des problèmes qui peuvent en découler. Si certaines de ces incohérences sont le résultat de l'absence d'orientations et de politiques, il reste que nous avons aussi observé un grand besoin d'avoir une formation normalisée minimale afin d'établir des connaissances de base pour les personnes qui ont des responsabilités en vertu de la LPFDAR.

Des intervenants ont aussi indiqué que pour appliquer uniformément la LPFDAR dans l'ensemble du secteur public fédéral, il est nécessaire que les agents supérieurs et leurs équipes bénéficient d'une intégration efficace, d'une formation périodique et d'un apprentissage continu. Ils ont aussi avancé qu'une formation obligatoire sur la LPFDAR pour tous les cadres supérieurs pourrait contribuer à favoriser une culture éthique en milieu de travail dans tout le secteur public fédéral.

> « Une culture de bureau qui incite les employés à divulguer un acte répréhensible et qui protège les divulgateurs faciliterait les choses. »
>
> — Une personne qui a répondu au sondage

En plus de la formation sur la LPFDAR, une formation sur le leadership éthique est grandement nécessaire pour créer une culture de travail saine et ouverte dans tout le secteur public. Les cadres supérieurs, les gestionnaires et les superviseurs jouent tous un rôle vital dans la promotion d'une culture ouverte au sein de leur organisation, ce qui est essentiel à un milieu de soutien qui encourage la divulgation des actes répréhensibles [32]. Pour avoir des organisations éthiques, il faut un leadership éthique, ce qui comprend l'adoption d'un comportement éthique, la communication des valeurs organisationnelles et la prise de mesures pour corriger et prévenir les comportements contraires à l'éthique. Le leadership éthique est certes important pour les superviseurs, les gestionnaires et les cadres supérieurs, mais l'exercice d'un leadership éthique est plus exigeant pour les cadres supérieurs et les conséquences, positives ou négatives, sont plus importantes et de plus grande envergure à cet échelon [33].

Des intervenants ont souligné le besoin de renseigner et de former davantage les cadres supérieurs et proposé que cette formation soit obligatoire pour ce groupe afin de l'aider à créer un milieu sûr sur le plan psychologique. Les résultats de notre sondage corroborent ce point de vue, des répondants ayant mis en relief la nécessité d'offrir des séances de formation et de sensibilisation continues sur la responsabilisation, la confiance, la confidentialité, le professionnalisme et l'importance de protéger les dénonciateurs d'actes répréhensibles. De nombreux répondants estiment également que les séances de formation actuelles sur

la lutte contre le racisme et le harcèlement sont superficielles et n'engendrent pas de changements notables. Cette formation devrait aborder les éléments essentiels suivants :

- les compétences interpersonnelles;
- la gestion des conflits;
- le gestion des conversations difficiles;
- l'intervention de témoins;
- le leadership éthique.

À l'heure actuelle, il n'existe pas, dans la loi, de responsabilité concernant l'offre de séances de formation et de sensibilisation au sujet de la LPFDAR. Auparavant, le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines (BDPRH) menait les efforts de formation et de sensibilisation, avec le soutien des administrateurs généraux et des agents supérieurs chargés des divulgations internes, dans l'ensemble du secteur public fédéral, mais on nous a dit que ces ressources ont été éliminées. De nombreux agents supérieurs nous ont dit que cette approche ne fonctionne pas bien, car ils se sentent mal soutenus et mal outillés pour remplir leurs responsabilités. Nous avons aussi entendu parler de problèmes concernant la formation actuelle, la compréhension et les capacités des enquêteurs, et il est difficile de savoir quels processus connexes sont en place ou si ces processus sont cohérents dans tout le secteur public fédéral. D'après cette rétroaction et les conclusions de l'étude *Le son du silence : la divulgation et la crainte de représailles* (2016) demandée par le CISP, nous nous entendons tous pour dire qu'il faut un régime de formation et de soutien intégré [34].

Des intervenants ont aussi demandé que l'information, la formation et le soutien au sujet des fonctions de la LPFDAR soient centralisés au sein d'une seule organisation. Mais qui devrait assumer ce rôle? Certains ont proposé que le CISP soit responsable de la formation des fonctionnaires et des enquêteurs. En ce moment, le CISP n'a pas le mandat de fournir de la

formation sur la LPFDAR, mais il offre de l'information et des ressources en ligne au sujet du processus de divulgation, des mesures de protection contre les représailles et des rapports d'enquête. Il peut aussi jouer un rôle dans l'élaboration de séances de formation sur son rôle.

La personne à la présidence du Conseil du Trésor a le mandat général de diffuser de l'information et des orientations sur la LPFDAR. Le site Web du SCT contient de l'information sur les processus de divulgation et de plainte pour représailles, ainsi que des guides pour les agents supérieurs chargés des divulgations internes et des rapports annuels sur la LPFDAR. De plus, le BDPRH, qui fait partie du SCT, est responsable d'organiser les réunions du Réseau interministériel sur la divulgation interne, qui est une communauté de pratique et un forum pour les mises à jour et les discussions sur les meilleures pratiques dans la collectivité des agents supérieurs.

D'après les défis importants cernés dans notre recherche et nos consultations, nous croyons que le gouvernement devrait élaborer des activités de formation et de sensibilisation sur la LPFDAR et l'application de celle-ci, qui seraient organisées par le SCT. Nous voulons aussi rappeler l'importance des séances de formation et de sensibilisation en ce qui concerne les valeurs et l'éthique, le leadership éthique et les divers mécanismes de recours disponibles. La mise en place de cette formation aidera à mieux comprendre ce qu'il faut pour avoir une culture ouverte et éthique qui soutient la communication des préoccupations et la divulgation des actes répréhensibles.

Recommandation 33

Afin d'assurer une application efficace de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR), nous recommandons ce qui suit concernant les activités de formation et de sensibilisation :

- **tous les employés devraient participer périodiquement à des activités de formation et de sensibilisation et à des séances de discussion animées par la direction sur les valeurs et l'éthique, les processus prévus dans la LPFDAR et les autres mécanismes de recours;**
- **tous les cadres supérieurs, les gestionnaires et les superviseurs devraient assister périodiquement à des séances d'information et de formation pour être au fait de leurs rôles aux termes de la LPFDAR;**
- **il devrait y avoir une formation minimale obligatoire et normalisée pour les personnes qui administrent les fonctions de la LPFDAR dans le secteur public, y compris les agents supérieurs chargés des divulgations internes, les enquêteurs et les administrateurs généraux.**

Afin de s'assurer de donner suite à la recommandation 33, le gouvernement devra désigner un organe à qui il appartiendra d'élaborer, de mettre en place, de fournir et de surveiller ces séances de formation et de sensibilisation. Bien qu'il soit sensé de confier des responsabilités à différents organes, cela peut aussi créer de la confusion et réduire l'engagement. Nous ne pensons pas que le CISP devrait être responsable de la mise en place directe de la formation sur la LPFDAR, parce qu'il devrait rester indépendant des ministères fédéraux, même si son expertise et son apport seraient encore utiles. Toutefois, nous sommes d'avis que les organisations devraient être responsables de tenir leurs employés au courant des points mentionnés dans cette recommandation.

Quant à l'élaboration et à la mise en place de la formation, le rôle du SCT à titre d'organisme central, aligné sur le modèle de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, pourrait être renforcé avec l'aide du CISP. Par exemple, le BDPRH et le CISP

pourraient travailler ensemble, ce qui permettrait de tenir compte de l'expertise d'un organisme central et de l'expertise en la matière dans le cadre de la formation. L'École de la fonction publique du Canada pourrait donner des cours de formation sur la LPFDAR de concert avec le BDPRH.

Comme il a été mentionné, nous proposons que le gouvernement désigne clairement les organes qui seront responsables d'élaborer, de mettre en place, de fournir et de surveiller la formation, en harmonie avec le modèle de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, de sorte que l'expertise et les ressources appropriées soient prises en considération à chaque étape.

Recommandation 34

Nous recommandons que le gouvernement fédéral désigne un ou des organes qui seront responsables de chacune des fonctions suivantes :

- **élaborer et mettre en place des activités de formation et de sensibilisation sur la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR) à l'intention des administrateurs généraux, des gestionnaires, des superviseurs et de tous les fonctionnaires;**
- **offrir des activités de formation et de sensibilisation sur la LPFDAR aux administrateurs généraux, aux gestionnaires, aux superviseurs et à tous les fonctionnaires;**
- **surveiller les activités de formation et de sensibilisation sur la LPFDAR destinées aux administrateurs généraux, aux gestionnaires, aux superviseurs et à tous les fonctionnaires.**

Examen récurrent de la LPFDAR

La disposition visant l'examen quinquennal à l'article 54 de la LPFDAR correspond à un examen qui doit être fait cinq ans après l'entrée en vigueur de celle-ci. Cette disposition est maintenant désuète et devrait être

mise à jour pour exiger que la LPFDAR soit examinée **tous** les cinq ans après l'entrée en vigueur des modifications.

Recommandation 35

Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR) pour exiger que le président du Conseil du Trésor entreprenne un examen indépendant de la LPFDAR tous les cinq ans après l'entrée en vigueur des modifications relatives à nos recommandations.

Conclusion

La LPFDAR remplit un objectif démocratique fondamental, puisqu'elle protège les divulgateurs et fournit des moyens pour divulguer les actes répréhensibles au sein du gouvernement, et y donner suite. Lorsque le régime de divulgation fonctionne bien, il contribue à raffermir la confiance du public dans le gouvernement, à consolider la culture éthique et à réduire les mauvais comportements. À l'inverse, quand il fonctionne mal, les fonctionnaires peuvent hésiter à signaler leurs préoccupations et les problèmes risquent de persister.

Notre examen a permis de formuler 35 recommandations pour améliorer la LPFDAR et corriger les problèmes liés à la culture dans le secteur public fédéral. Étant donné que bon nombre des recommandations que contenait le rapport de 2017 de l'OGGO n'ont pas été mises en œuvre, nous voulions nous assurer que nos recommandations soient pratiques et qu'elles reposent sur des travaux antérieurs. Nous croyons que toutes nos recommandations sont réalisables et équilibrées. Certaines recommandations peuvent être mises en œuvre de différentes façons pour régler des problèmes concernant la LPFDAR et l'application de celle-ci. Toutefois, la protection des divulgateurs doit être améliorée d'urgence, et

la flexibilité quant aux différentes façons d'intervenir ne doit pas servir de prétexte pour retarder les actions ou les réformes. La LPFDAR doit être révisée dans les plus brefs délais.

Annexe A. Liste des recommandations du Groupe de travail sur l'examen de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*

▶ Dans cette section

Partie 1. Divulgation d'un acte répréhensible

Recommandation 1 : Nous recommandons au gouvernement :

- de fournir des orientations claires (dont des exemples) sur ce qui constitue un acte répréhensible en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR);
- de mettre en place un processus pour les cas qui ne répondent pas à la définition d'un acte répréhensible en vertu de la LPFDAR afin d'assurer le traitement de tous les cas;
- d'apporter des précisions sur l'utilisation du pouvoir discrétionnaire quant à savoir si une enquête sur un acte répréhensible est justifiée ou non, compte tenu des actions et des circonstances en cause ainsi que du niveau et du rôle de l'auteur présumé d'un acte répréhensible.

Recommandation 2 : Nous recommandons que la définition de « secteur public » dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* s'applique aux Forces armées canadiennes, au Service

canadien du renseignement de sécurité et au Centre de la sécurité des télécommunications Canada.

Recommandation 3 : Nous recommandons de supprimer l'élément « de bonne foi » de la définition de divulgation protégée et en tant qu'exigence ailleurs dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Recommandation 4 : Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* afin de préciser que :

- les actes répréhensibles peuvent être divulgués de façon anonyme au Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (CISP) et dans le cadre des processus de divulgation internes et que des mesures de protection contre les représailles seront, dans la mesure du possible, appliquées en vertu de la LPFDAR;
- les membres du public peuvent divulguer des actes répréhensibles au CISP ou à un point de contact désigné au sein de l'organisation concernée.

Recommandation 5 : Nous recommandons au gouvernement d'indiquer clairement que les enquêtes sur les actes répréhensibles devraient se poursuivre, même si le divulgateur ou l'auteur présumé d'un acte répréhensible change d'organisation au sein du gouvernement fédéral, quitte le secteur public ou part à la retraite.

Recommandation 6 : Nous recommandons que le gouvernement fédéral mette en place des mécanismes d'audit périodiques et d'autres mécanismes afin de s'assurer que toutes ses organisations répondent de manière uniforme aux exigences de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Recommandation 7 : Nous recommandons que le gouvernement fédéral réécrive la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* pour la rendre plus facile à lire, à comprendre et à appliquer.

Recommandation 8 : Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* afin :

- de définir clairement les rôles et les responsabilités des administrateurs généraux, des agents supérieurs chargés des divulgations internes et des superviseurs, notamment en ce qui a trait aux enquêtes et aux rapports sur les divulgations d'actes répréhensibles;
- d'y ajouter des exigences précises sur la façon de mener les enquêtes internes, et d'en rendre compte, tout en respectant des procédures équitables pour toutes les parties.

Recommandation 9 : Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* afin de préciser qu'il incombe au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada d'élaborer les politiques, les procédures et les directives pour le traitement des divulgations internes, la prévention des représailles et la tenue des enquêtes, aux fins de la mise en application dans les organisations fédérales.

Recommandation 10 : Nous recommandons de confier au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada la responsabilité d'élaborer des lignes directrices et des processus à l'intention des personnes qui participent à l'examen des allégations d'actes répréhensibles afin que soient pris en compte les conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels.

Recommandation 11 : Nous recommandons de remplacer l'article 34 de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* par un nouvel article pour donner au commissaire à l'intégrité du secteur

public le pouvoir d’obtenir des renseignements provenant de l’extérieur du secteur public, à l’instar des pouvoirs conférés par la partie I de la *Loi sur les enquêtes* et le paragraphe 36(1) de la *Loi sur l’accès à l’information*.

Recommandation 12 : Nous recommandons que la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles* donne au commissaire à l’intégrité du secteur public le pouvoir d’ouvrir une enquête sur le fondement de renseignements obtenus dans le cadre d’une enquête sur des représailles (comme il peut le faire pour des renseignements obtenus dans le cadre d’une enquête sur une divulgation).

Recommandation 13 : Nous recommandons que la vérificatrice générale obtienne le pouvoir :

- de recevoir et d’évaluer les divulgations d’actes répréhensibles présumés concernant le Commissariat à l’intégrité du secteur public du Canada (CISP) provenant d’anciens fonctionnaires et de membres du public, et de mener des enquêtes à leur sujet;
- de recevoir et d’évaluer les plaintes en matière de représailles provenant d’employés actuels et anciens du CISP concernant celui-ci, et de mener des enquêtes à leur sujet, en disposant de toutes les attributions connexes conférées au commissaire.

Recommandation 14 : Nous recommandons que toutes les organisations du gouvernement fédéral désignent un bureau pour offrir un soutien confidentiel aux employés au sujet des divers mécanismes de recours et choix qui s’offrent à eux.

Recommandation 15 : Nous recommandons au gouvernement de réviser le mécanisme actuel de gestion des plaintes pour harcèlement prévu par le *Code canadien du travail* de sorte qu’il permette de conclure à l’existence

d’un problème de harcèlement et d’accorder des réparations personnelles dans chaque cas, en plus de garantir que les plaintes pour harcèlement fassent l’objet d’enquêtes et de mesures appropriées.

Recommandation 16 : Nous recommandons d’ajouter les montants des honoraires juridiques en vertu de l’article 25.1 de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles* au règlement plutôt qu’à la loi, et d’augmenter et de revoir périodiquement le montant maximal permis pour les honoraires juridiques.

Recommandation 17 : Nous recommandons de revoir la Politique sur les services juridiques et l’indemnisation pour qu’elle tienne compte des enquêtes menées en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles*.

Partie 2. Mesures de protection contre les représailles et mesures de réparation

Recommandation 18 : Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles* pour protéger les fonctionnaires contre les représailles s’ils :

- font une divulgation;
- demandent des conseils à propos d’une divulgation;
- collaborent à une enquête en vertu de la LPFDAR ou de toute autre loi fédérale;
- mènent une enquête ou participent à une enquête;
- aident un fonctionnaire à faire une divulgation;
- sont pris à tort pour un divulgateur;
- refusent de participer à un acte répréhensible;
- déposent une plainte pour représailles.

Recommandation 19 : Nous recommandons de modifier la définition de représailles pour tenir compte des éléments suivants concernant le fonctionnaire [alinéa d)] :

« d) toute mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail, notamment les suivantes » :

- son assignation ou sa mutation obligatoire;
- toute forme de réprimande;
- toute forme de discrimination;
- le fait de lui infliger un trouble émotionnel;
- tout acte ou toute omission lui causant une blessure psychologique.

Recommandation 20 : Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* afin d'accorder aux fonctionnaires un délai de deux ans pour signaler un acte de représailles à leur endroit et de permettre au commissaire à l'intégrité du secteur public de continuer à proroger ce délai s'il le juge approprié compte tenu des circonstances de la plainte.

Recommandation 21 : Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* afin d'accorder au commissaire à l'intégrité du secteur public un délai de 30 jours suivant la réception d'une plainte pour représailles pour qu'il puisse décider s'il y a lieu de mener une enquête.

Recommandation 22 : Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* pour :

- permettre expressément aux fonctionnaires de recourir à plusieurs mécanismes afin de traiter les problèmes, mais un seul devrait être activement mis en œuvre à la fois;
- permettre au commissaire à l'intégrité du secteur public du Canada d'interrompre le traitement d'une plainte pour représailles pendant

qu’un autre processus de recours est en cours, afin de conserver sa compétence et de faire respecter les droits du plaignant.

Recommandation 23 : Nous recommandons de simplifier le processus de représailles de la manière suivante :

1. en retirant le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles* et en donnant au Commissariat à l’intégrité du secteur public du Canada (CISP) le pouvoir d’enquêter et la responsabilité de tirer des conclusions sur les représailles;
2. en donnant au CISP le pouvoir d’ordonner des mesures provisoires, s’il y a lieu, de faire des recommandations aux organisations visant des mesures de réparation pour rétablir la situation du plaignant, et de faire une recommandation à l’administrateur général pour sanctionner l’auteur des représailles, en lui laissant la possibilité de choisir lui-même les mesures disciplinaires qui s’imposent;
3. en conférant au CISP le pouvoir de faire des recommandations aux organisations au sujet des problèmes à régler, y compris les problèmes systémiques;
4. en obligeant les administrateurs généraux à rendre des comptes au CISP sur les mesures prises pour donner suite aux recommandations;
5. en établissant pour le CISP des pouvoirs d’enquête et de production de rapports sur les représailles semblables à ceux prévus dans le processus de divulgation, y compris la production de rapports publics.

Recommandation 24 : Que la recommandation d’éliminer le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs soit acceptée et mise en œuvre ou non, nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles* de sorte que, dans les cas

où le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu des représailles, il incombe à l'employeur de prouver qu'il n'y a pas eu de représailles.

Recommandation 25 : Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* pour :

1. donner aux membres de la Gendarmerie royale du Canada le droit de déposer une plainte pour représailles auprès du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (CISP) sans devoir d'abord épuiser les recours prévus dans la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* énoncés dans la LPFDAR;
2. si l'exigence d'épuiser d'abord les recours internes est maintenue, laisser aux membres de la GRC un an pour déposer la plainte auprès du CISP à compter de la date à laquelle les recours internes ont été épuisés.

Recommandation 26 : Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* pour soumettre les organisations à l'obligation explicite de protéger les fonctionnaires contre les représailles, ce qui comprend le pouvoir de prendre des mesures préventives pour protéger un divulgateur contre des représailles (par exemple, réaffectation sous réserve d'obtenir son consentement).

Recommandation 27 : Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* pour rajuster les mesures de réparation qui peuvent être accordées à un fonctionnaire, y compris une indemnité et des avantages sociaux, afin de rétablir sa situation après qu'il a subi des représailles.

Partie 3. Culture, fonctionnement et administration

Recommandation 28 : Nous recommandons l'adoption de mesures pour que les administrateurs généraux soient tenus responsables de l'application adéquate de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* dans leur organisation.

Recommandation 29 : Nous recommandons d'offrir périodiquement aux gestionnaires une formation obligatoire sur les sujets suivants :

- les valeurs et l'éthique du secteur public;
- le leadership éthique;
- la promotion de lieux de travail sains et respectueux;
- la promotion de lieux de travail sûrs et sains sur le plan psychologique;
- les divers mécanismes de recours;
- la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Recommandation 30 : Nous recommandons que toutes les organisations publient des informations sur les cas d'inconduite et les actes répréhensibles divulgués, notamment les mesures prises pour y répondre, tout en veillant à protéger la vie privée des personnes au moyen de l'anonymisation ou d'autres approches.

Recommandation 31 : Nous recommandons que les évaluations de gestion du rendement des administrateurs généraux comprennent une évaluation de la culture éthique de l'organisation et soient adaptées en fonction du rôle et des responsabilités de l'administrateur.

Recommandation 32 : Nous recommandons d'utiliser les questions de notre sondage, ou d'autres questions appropriées, pour évaluer dans quelle mesure les organisations favorisent une culture éthique, et de les inclure comme des questions dans le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux pour évaluer :

- la santé et la sécurité psychologiques dans le lieu de travail;
- la culture éthique;
- le leadership éthique;
- l'engagement organisationnel.

Recommandation 33 : Afin d'assurer une application efficace de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, nous recommandons ce qui suit concernant les activités de formation et de sensibilisation :

- tous les employés devraient participer périodiquement à des activités de formation et de sensibilisation et à des séances de discussion animées par la direction sur les valeurs et l'éthique, les processus prévus dans la LPFDAR et les autres mécanismes de recours;
- tous les cadres supérieurs, les gestionnaires et les superviseurs devraient assister périodiquement à des séances d'information et de formation pour être au fait de leurs rôles aux termes de la LPFDAR;
- il devrait y avoir une formation minimale obligatoire et normalisée pour les personnes qui administrent les fonctions de la LPFDAR dans le secteur public, y compris les agents supérieurs chargés des divulgations internes, les enquêteurs et les administrateurs généraux.

Recommandation 34 : Nous recommandons que le gouvernement fédéral désigne un ou des organes qui seront responsables de chacune des fonctions suivantes :

- élaborer et mettre en place des activités de formation et de sensibilisation sur la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* à l'intention des administrateurs généraux, des gestionnaires, des superviseurs et de tous les fonctionnaires;
- offrir des activités de formation et de sensibilisation sur la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* aux

administrateurs généraux, aux gestionnaires, aux superviseurs et à tous les fonctionnaires;
- surveiller les activités de formation et de sensibilisation sur la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* destinées aux administrateurs généraux, aux gestionnaires, aux superviseurs et à tous les fonctionnaires.

Recommandation 35 : Nous recommandons de modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR) pour exiger que le président du Conseil du Trésor entreprenne un examen indépendant de la LPFDAR tous les cinq ans après l'entrée en vigueur des modifications relatives à nos recommandations.

Annexe B. Profils des membres du Groupe de travail sur l'examen de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*

Suzanne Craig (coprésidente), commissaire à l'intégrité pour la Ville de Vaughan : M^{me} Craig compte plus de 15 ans d'expérience dans les domaines du droit, de la gestion et des politiques dans les secteurs public et privé, notamment dans divers postes de leadership dans la province de l'Ontario.

Mary McFadyen (coprésidente), ancienne ombudsman et commissaire à la divulgation d'intérêt public de la province de Saskatchewan :
M^{me} McFadyen possède une riche expérience dans le secteur public, dans divers postes aux échelons supérieurs à la Défense nationale, dans les Forces armées canadiennes et au ministère de la Justice du Canada.

Professeur Basil Alexander, professeur de droit : M. Alexander a enseigné à l'école de droit Osgoode Hall, à l'Université de Sherbrooke et à l'Université du Nouveau-Brunswick, et maintenant à la Toronto Metropolitan University. Il possède plusieurs années d'expérience en droit axé sur l'intérêt public et une expérience considérable au sein des universités et communautés dans divers rôles.

Professeure Geneviève Cartier, (membre de novembre 2022 à octobre 2023, a quitté pour épauler l'Enquête publique sur l'ingérence étrangère), de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke. La professeure enseigne et fait de la recherche en droit administratif et en théorie juridique.

Scott Chamberlain, directeur des Relations de travail et avocat général, Association canadienne des agents financiers (ACAF) : à ce titre, il dirige également les négociations contractuelles et de nombreuses initiatives de recherche en politiques et de défense des intérêts de l'ACAF, en se concentrant tout particulièrement sur l'équité fiscale et la protection des divulgateurs d'actes répréhensibles.

Raymond Kunze, ancien ombuds et agent supérieur chargé des divulgations internes : M. Kunze, récemment retraité, possède une grande expérience à titre de cadre supérieur dans les domaines des audits internes et législatifs, de l'évaluation et des enquêtes en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. Il a travaillé à Affaires mondiales Canada, à Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, à Infrastructure Canada et au Bureau du vérificateur général du Canada.

Stephen Maguire, professeur auxiliaire de recherche au programme de doctorat en éthique et affaires publiques et directeur exécutif au Centre de valeurs et d'éthique de l'Université Carleton : M. Maguire a fondé le

programme de certificat en valeurs et éthique organisationnelles, qu'il enseigne également.

David Yazbeck, avocat général et secrétaire général de l'Association des juristes de justice, auparavant directeur, Relations de travail nationales, Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFPC), où il dirigeait les services de rémunération et de négociations collectives de l'IPFPC. Avant d'occuper cette fonction, il a pratiqué le droit du travail et de la personne pendant 29 ans, représentant les travailleurs et plusieurs syndicats, surtout dans la fonction publique fédérale.

Annexe C. Questionnaire pour la consultation des intervenants

▶ Dans cette section

Remarque : les questions présentées dans cette annexe proviennent du sondage élaboré par le tiers fournisseur de services de sondages du groupe de travail. Elles ont été reproduites telles quelles afin de rester fidèle au libellé d'origine.

Contexte

1. Décrivez quels sont l'intérêt ou la participation de votre organisation ou de vous-même dans la divulgation d'actes répréhensibles dans le milieu de travail fédéral. Votre intérêt ou votre participation pourraient être fondés sur votre expérience, vos antécédents, vos connaissances ou votre rôle relatifs à ces questions.

Processus de divulgation

2. Quel devrait être le but de la divulgation d'actes répréhensibles? De quelle manière les méthodes et les processus actuels favorisent-ils ou entravent-ils l'atteinte de ce but? Devrions-nous envisager des changements dans la façon dont nous définissons les actes répréhensibles?

3. Dans quelle mesure les méthodes et les processus actuels sont-ils efficaces en ce qui concerne la divulgation d'actes répréhensibles? (Voir l'annexe pour de plus amples renseignements.)

4. Comment compareriez-vous les processus internes des ministères en matière de divulgation des actes répréhensibles et d'enquête sur ceux-ci avec le processus utilisé par le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada?

5. Si vous avez une bonne connaissance des organisations exclues en vertu de la LPFDAR [35], que pensez-vous de leurs procédures de divulgation et d'enquête relatives aux actes répréhensibles? Ces procédures assurent-elles une responsabilisation et une surveillance suffisantes pour atteindre les principaux objectifs de la divulgation d'actes répréhensibles?

6. Que pensez-vous de l'orientation, de la protection et du soutien fournis à toutes les personnes participant à la divulgation d'actes répréhensibles avant, pendant et après le processus? Voici des exemples de personnes participantes :

- les divulgateurs potentiels d'actes répréhensibles;
- les personnes qui divulguent des actes répréhensibles;
- les auteurs présumés d'actes répréhensibles;
- les enquêteurs;
- les témoins et les coopérateurs;
- les cadres supérieurs;
- les gestionnaires;

- autres personnes concernées.

7. Quels effets potentiels d'autres mécanismes de recours [36] pourraient-ils avoir sur la divulgation d'actes répréhensibles et l'enquête sur ceux-ci en vertu de la LPFDAR? Avez-vous des suggestions sur la manière d'améliorer leur interaction?

8. Y a-t-il des changements qui pourraient être apportés afin d'améliorer la transparence et la responsabilisation dans le rapport des conclusions?

9. Avez-vous autre chose à ajouter concernant des lacunes ou des problèmes lies aux processus actuels de divulgation d'actes répréhensibles et d'enquête sur ceux-ci?

Mesures de protection contre les représailles et de soutien

10. Quels comportements ou actes devraient être considérés comme des représailles?

11. Quelles mesures devraient être en place pour garantir que les personnes qui divulguent des actes repréhensibles sont protégées contre les représailles avant, pendant ou après la divulgation des cas présumés d'actes répréhensibles?

12. a) Outre le commissaire à l'intégrité du secteur public, quelles options devraient être disponibles pour les personnes qui ont fait l'objet de représailles?

b) Quelles options devraient être offertes aux divulgateurs qui ont fait l'objet de représailles, et en quoi constituent-elles une amélioration par rapport au processus actuel?

13. Selon vous, quels devraient être les critères permettant au commissaire de refuser de traiter une plainte pour représailles?

14. À l’heure actuelle, seul le commissaire peut présenter une requête au Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles, et seul le Tribunal peut déterminer si des représailles ont été exercées contre la personne qui porte plainte. Devrait-on apporter des améliorations à ce processus?

15. Quelles sont vos opinions sur le Tribunal de la protection des divulgateurs d’actes répréhensibles, y compris son rôle, sa composition et l’expertise requise de ses membres? Y a-t-il des améliorations ou des solutions de recharge à envisager?

16. Si le Tribunal rejette une plainte en matière de représailles, la décision peut faire l’objet d’une révision judiciaire. Existe-t-il des façons d’améliorer ce processus?

17. La LPFDAR prévoit qu’une plainte en matière de représailles peut être réglée par la voie de la conciliation [37]. Existe-t-il des façons d’améliorer ce processus?

18. La LPFDAR établit des mesures de réparation pour les cas de représailles. Sont-elles suffisantes? Sinon, quelles autres mesures de réparation devrait être ajoutées?

19. Quels changements, s’il y a lieu, pourraient améliorer les processus disciplinaires lorsqu’il y a conclusion de représailles?

20. Quels changements, s’il y a lieu, pourraient améliorer la transparence et la responsabilisation en ce qui concerne une conclusion de représailles?

Culture, administration et fonctionnement

21. Quels sont les aspects de la culture de la fonction publique fédérale qui encourageant ou découragent les gens de divulguer des actes répréhensibles?

22. De quelle façon la culture de la fonction publique peut-elle être améliorée pour soutenir la communication des préoccupations et la protection contre les représailles?

23. Comment la haute direction peut-elle améliorer la responsabilisation et la culture organisationnelle en vue de mieux soutenir la communication des préoccupations et la protection contre les représailles?

24. Quelles mesures peuvent prendre les gestionnaires, les superviseurs et les collègues pour améliorer la responsabilisation et la culture de leur organisation en vue de mieux soutenir la communication des préoccupations et la protection contre les représailles?

25. Les rapports publics sont-ils un élément important de la LPFDAR? Dans l'affirmative, de quelle façon les rapports publics peuvent-ils être améliorés en général ou plus particulièrement :

- par le commissaire à l'intégrité du secteur public?
- par les administrateurs généraux des organisations fédérales?

26. Selon vous, comment les enjeux systémiques, les problèmes généralisés ou les défis organisationnels [38] peuvent-ils compromettre la communication de problèmes ou la divulgation d'actes répréhensibles?

27. Quelles sont les autre mécanismes informels, anonymes ou d'intervention précoce qui existent en dehors du processus prévu par la LPFDAR pour signaler des cas d'inconduite ou des problèmes préoccupants? Ces mécanismes complètent-ils le régime de divulgation prévu par la LPFDAR? Dans l'affirmative, de quelle façon le font-ils?

28. Quels changements, par le biais de lois ou d'autres moyens, pourraient être apportés pour veiller à la protection et au soutien des divulgateurs d'actes répréhensibles?

Information générale

29. Y a-t-il autre chose que vous aimeriez ajouter concernant les améliorations possibles du régime de divulgation des actes répréhensibles au sein du gouvernement fédéral?

Annexe D. Liste des organisations et des intervenants qui ont présenté des observations écrites

▶ Dans cette section

Organisations du secteur public fédéral

Affaires mondiales Canada
Agence d’évaluation d’impact du Canada
Agence de promotion économique du Canada atlantique
Agence du revenu du Canada
Agence des services frontaliers du Canada (deux représentants)
Agence spatiale canadienne
Anciens Combattants Canada
Approvisionnement Canada
Bureau du vérificateur général du Canada
Centre de recherches pour le développement international
Centre de la sécurité des télécommunications Canada
Commissariat à l’intégrité du secteur public du Canada
Commission canadienne des droits de la personne
Commission canadienne de sécurité nucléaire
Commission de la fonction publique du Canada
Conseil national de recherches Canada
Défense nationale et Forces armes canadiennes (deux représentants)

École de la fonction publique du Canada
Emploi et Développement social Canada
Financement agricole Canada
Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
Innovation, Sciences et Développement économique Canada
Les Ponts Jacques-Cartier et Champlain Incorporée
Logement, Infrastructures et Collectivités Canada
Ministère de la Justice Canada
Ministère de la Justice du Canada et Conseil national de recherches du Canada (ombudsmans)
Musée canadien de l’histoire
Ombudsmans de 19 petits ministères et organismes (qui relèvent de Services publics et
Patrimoine canadien
Pêches et Océans Canada
Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
Santé Canada et Agence de la santé publique du Canada (deux représentants)
Secrétariat de l’Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement
Sécurité publique Canada
Services aux Autochtones Canada
Service canadien d’appui aux tribunaux administratifs
Service correctionnel du Canada
Services publics et Approvisionnement Canada
Société canadienne d’hypothèques et de logement

Organisations externes

Association des juristes de justice

Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada (APEX)
Centre pour la liberté d’expression
Démocratie en surveillance
Fédération de la police nationale
Ombudsman de la Colombie-Britannique
Whistleblowing Canada Research Society

Particuliers

Le groupe de travail a aussi reçu des observations de neuf particuliers.

Annexe E. Aperçu des résultats du sondage sur la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles* [39]

▶ Dans cette section

Objectif

L’objectif du sondage en ligne du groupe de travail sur la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles* (LPFDAR) en 2024 était de veiller à ce que les personnes employées dans le secteur public et les membres du public aient l’occasion de donner de la rétroaction sur des façons d’améliorer la LPFDAR et l’application de celle-ci.

Répondants

La vaste majorité des répondants étaient des fonctionnaires. Un faible nombre de réponses provenaient d'anciens fonctionnaires, d'entrepreneurs et de membres du public. Par conséquent, le présent aperçu porte principalement sur la rétroaction de plus de 3 500 fonctionnaires (dont approximativement 61 % de femmes et 31 % d'hommes, les autres répondants ayant sélectionné « autre genre » ou préféré ne pas répondre à la question). Parmi les répondants qui ont répondu à la question sur les groupes en quête d'équité :

- 25 % ont déclaré être un membre d'un groupe racisé;
- 6 % ont déclaré être un Autochtone (Première Nation, Inuit, Métis);
- 28 ont déclaré être une personne en situation de handicap;
- 15 % ont déclaré être un membre d'une communauté 2ELGBTQIA+;
- 12 % ont déclaré être un membre d'un groupe en quête d'équité;
- 28 % ont indiqué qu'ils préféraient ne pas répondre à la question.

Résultats du sondage

Le sondage était structuré autour de trois thèmes :

1. les processus de divulgation;
2. les mesures de protection contre les représailles et de soutien;
3. la culture organisationnelle, le fonctionnement et l'administration.

Un aperçu des principales constatations et suggestions d'amélioration est présenté pour chacun de ces thèmes dans les sections suivantes.

Thème 1. Processus de divulgation

Pourquoi les répondants ont-ils divulgué les inconduites graves?

Près de la moitié des répondants ont divulgué le cas d'inconduite grave principalement en raison d'un sens des responsabilités sur le plan éthique, un désir de protéger d'autres personnes, ou parce qu'ils étaient personnellement touchés. Ils sont nombreux à espérer que leurs gestes entraîneront des changements positifs dans leur organisation. Cependant, la crainte de représailles est une préoccupation importante qui peut retarder ou empêcher les divulgations.

Pourquoi les répondants n'ont-ils pas divulgué le cas d'inconduite grave?

Voici les raisons les plus courantes pour lesquelles les répondants n'ont pas divulgué le cas d'inconduite grave :

- la crainte de représailles;
- le manque de confiance dans le processus de divulgation;
- l'impression que cela ne servira à rien;
- des éléments de preuve insuffisants;
- la peur d'être étiqueté comme un fauteur de troubles;
- des expériences antérieures négatives.

Quels facteurs incitent les personnes à divulguer les cas d'inconduite graves?

Près de la moitié des répondants ont fourni des commentaires décrivant plusieurs facteurs déterminants qui influencent la volonté des employés de divulguer les cas d'inconduite graves.

- **Structures de soutien** (parmi les choix préférés de presque la moitié des répondants) : des systèmes de soutien indépendants et efficaces sont essentiels pour favoriser la confiance dans le processus de divulgation.

- **Sécurité et anonymat** (parmi les choix préférés de plus d'un tiers des répondants) : les répondants ont accordé la priorité à la sécurité et à la possibilité de faire des divulgations anonymes.
- **Communication efficace** (parmi les choix préférés de plus du quart des répondants en ont fait leur premier choix, ce qui laisse entendre que la haute direction devrait communiquer son soutien à la divulgation des cas d'inconduite graves) : des lignes directrices et des communications claires au sujet des processus de divulgation et des mesures de protection sont essentielles.
- **Responsabilisation de la direction** (premier choix de près du quart des répondants) : les répondants étaient nombreux à demander que la haute direction soit soumise à une plus grande responsabilisation, principalement en ce qui a trait à la transparence et aux conséquences en cas d'inconduite.
- **Changement culturel** : un changement dans la culture organisationnelle s'avère nécessaire pour soutenir les divulgateurs et souligner leur courage.

Quel a été le degré de satisfaction des répondants par rapport aux mesures qui ont été prises après leur divulgation?

Les résultats du sondage ont révélé une insatisfaction générale à l'égard du traitement des divulgations d'inconduite. Si certains répondants se sont dits satisfaits de l'issue de leur divulgation, il reste qu'il y a un sentiment général d'insatisfaction, de peur des représailles et de manque de transparence et de communication.

Les réponses soulignent le besoin d'apporter des changements systémiques pour s'assurer que les divulgations de cas d'inconduite fassent l'objet de mesures appropriées et que les personnes se sentent en sécurité et soutenues dans leur milieu de travail.

Comment le gouvernement peut-il faciliter la divulgation des cas d’inconduite graves?

Les résultats du sondage révèlent plusieurs mesures que le gouvernement fédéral peut prendre pour faciliter la divulgation des cas d’inconduite graves. Les suggestions les plus courantes sont présentées ci-dessous.

- **Possibilités d’une divulgation anonyme** : de nombreux répondants ont suggéré que le gouvernement fédéral offre de meilleures possibilités de faire des divulgations anonymes, ce qui apaiserait la crainte de représailles et assurerait la confidentialité.
- **Procédures de divulgation claires et simples** : les répondants ont souligné le besoin de procédures de divulgation claires et simples. Les processus compliqués peuvent décourager les personnes de divulguer les cas d’inconduite.
- **Programmes de formation et de sensibilisation** : il y a eu de nombreuses suggestions de programmes de formation et de sensibilisation réguliers pour renseigner les employés au sujet du processus de divulgation et de l’importance de divulguer les cas d’inconduite.
- **Systèmes de soutien** : les répondants ont souligné le besoin d’avoir de meilleurs systèmes de soutien, dont du counseling et une assistance juridique, pour les personnes qui divulguent des cas d’inconduite.
- **Protection contre les représailles** : le besoin d’avoir en place de meilleures mesures de protection contre les représailles a été mentionné souvent. Les répondants veulent l’assurance qu’ils ne subiront pas de conséquences négatives s’ils divulguent des cas d’inconduite.
- **Transparence et responsabilisation** : de nombreux répondants ont demandé une plus grande transparence et une plus grande

responsabilisation dans la prise de mesures à l'égard des divulgations des cas d'inconduite. Ils veulent être informés des mesures prises en réponse à leurs divulgations.

Dans quelle mesure les répondants connaissaient-ils les processus de divulgation?

Près de 60 % des répondants connaissaient peu ou pas du tout les processus de divulgation.

Thème 2. Mesures de protection contre les représailles et de soutien

Les résultats du sondage montrent que la culture de divulgation des cas d'inconduite graves s'accompagne de craintes profondément ancrées parmi les fonctionnaires fédéraux. Voici certains des principaux problèmes :

- la crainte de représailles;
- le manque de responsabilisation des cadres supérieurs;
- des mécanismes de divulgation pas clairs;
- un besoin urgent d'apporter un changement de culture dans le secteur public.

Les répondants ont plaidé en faveur de meilleures mesures de protection des divulgateurs, d'une meilleure formation sur la conduite éthique et d'une plus grande transparence dans le traitement des cas d'inconduite.

Comment les répondants croient-ils que les comportements inappropriés devraient être traités dans le lieu de travail?

Les résultats du sondage ont révélé une préoccupation importante parmi les répondants concernant le traitement des comportements inappropriés dans le lieu de travail. Bon nombre d'entre eux estiment que la direction ne prend pas les mesures appropriées, ce qui crée une culture où les cas

d’inconduite sont tolérés. Les réponses soulignent le besoin d’avoir des processus disciplinaires plus clairs, de renforcer la responsabilisation et de transformer la culture dans le lieu de travail de sorte que tous les fonctionnaires se sentent en sécurité et respectés. Plus précisément, ils ont mentionné les éléments ci-dessous.

- **Impression d’inaction** : bon nombre de répondants se sont dits sceptiques quant à la gravité des conséquences subies en raison d’un comportement inapproprié persistant. Les réponses comme « il n’arrive rien » et « rien ne change jamais » mettent en évidence la croyance selon laquelle la direction omet souvent d’agir de manière décisive contre les cas d’inconduite. De plus, plusieurs répondants ont affirmé que la direction protège souvent les personnes en situation de pouvoir.
- **Nécessité de transparence et de responsabilisation** : les répondants ont mis en relief l’importance des processus transparents et de la responsabilisation. Ils sont nombreux à dire que si les résultats des enquêtes ne sont pas clairement communiqués, la confiance dans la direction s’amenuise. Par exemple, un répondant a dit : « Une responsabilisation transparente est nécessaire ».
- **Mesures disciplinaires** : les opinions divergent sur ce que devraient être des mesures appropriées. Certains répondants ont suggéré des réprimandes verbales ou écrites, et d’autres ont réclamé des mesures plus sévères, par exemple la suspension ou le congédiement. Cette disparité dans les réponses montre que ce qui constitue des mesures disciplinaires appropriées pour les différents niveaux d’inconduite n’est pas clair.

Les répondants avaient-ils des commentaires ou des suggestions sur les mesures de protection et de soutien qui devraient être en

place pour que les divulgateurs ne fassent pas l'objet de représailles avant, pendant et après la divulgation d'un cas d'inconduite grave?

Les répondants au sondage ont souligné le besoin de mettre en place de solides mesures de protection et de soutien pour les divulgateurs d'un cas d'inconduite grave afin de prévenir les représailles. Voici les principales suggestions :

- **Confidentialité et anonymat** : de nombreux répondants ont souligné l'importance de préserver la confidentialité et d'offrir des possibilités de faire une divulgation anonyme afin de protéger les divulgateurs contre les représailles.
- **Surveillance et mécanismes de divulgation indépendants** : bon nombre de répondants ont demandé que des organes indépendants prennent en charge les divulgations de cas d'inconduite et de représailles afin de garantir l'impartialité des enquêtes et des décisions.
- **Services de soutien** : les répondants ont proposé d'offrir des services de soutien complets, dont une assistance juridique, du counseling et une orientation professionnelle, pour aider les divulgateurs à s'y retrouver dans le processus de divulgation et à affronter les difficultés qui en découlent.
- **Éducation et formation** : les répondants ont indiqué qu'il était essentiel que tous les employés, y compris les gestionnaires, participent régulièrement à des programmes de formation et de sensibilisation sur l'importance de la divulgation des actes répréhensibles, les mesures de protection disponibles et les conséquences des représailles.

- **Cadres juridiques et stratégiques** : les répondants ont dit que les mesures de protection juridiques doivent être renforcées et qu'il devait y avoir des politiques et des procédures claires et accessibles sur la divulgation des cas d'inconduite et la prise de mesures à l'égard des représailles.
- **Surveillance et suivi** : il est nécessaire de mettre en place des mécanismes pour assurer un suivi régulier auprès des divulgateurs, de sorte qu'ils ne fassent pas l'objet de représailles et reçoivent un soutien continu.
- **Changement de culture** : les répondants ont indiqué le besoin de développer une culture en milieu de travail qui favorise l'honnêteté, l'inclusion et l'ouverture, et qui décourage activement les inconduites et les représailles.

Connaissance des mesures de protection contre les représailles et des processus et mesures de soutien connexes

Dans l'ensemble, les répondants au sondage ont déclaré un très faible degré de connaissance des mesures de protection contre les représailles et les processus connexes. Un peu plus de 65 % des répondants ne connaissaient pas du tout (41 %) ou seulement peu (25 %) les processus relatifs aux représailles.

Thème 3. Culture organisationnelle, fonctionnement et administration

Comment décririez-vous la culture au sein de votre organisation?

Les réponses au sondage ont révélé un portrait complexe et souvent troublant de la culture organisationnelle dans le secteur public fédéral. Il y avait certes des poches de positivité et des efforts pour améliorer

l’inclusion, mais les thèmes généraux de la toxicité, du manque de responsabilisation et des craintes créent un milieu difficile pour de nombreux employés.

Les fonctionnaires ont indiqué les besoins suivants :

- un changement de culture axé sur la responsabilisation et la transparence;
- des mécanismes efficaces pour la divulgation des cas d’inconduite et la prise de mesures connexes afin d’aider à rétablir la confiance.

Ils ont aussi signalé qu’il est important d’améliorer le soutien pour la santé mentale et le bien-être. De plus, il est aussi important d’investir dans une formation en leadership qui met l’accent sur les comportements éthiques, l’inclusion et la communication efficace pour favoriser un milieu de travail plus sain.

Comment les répondants ont-ils décrit une culture qui soutient la communication des préoccupations et la divulgation des cas d’inconduite graves?

Les résultats du sondage révèlent une culture en milieu de travail dans laquelle on s’efforce d’améliorer la façon dont les préoccupations et les cas d’inconduite sont traités. Cela dit, seulement le tiers des répondants ont affirmé que leur organisation soutenait tout le temps ou généralement la communication des préoccupations et la divulgation des cas d’inconduite graves. Il est essentiel que les organisations promeuvent les politiques qui soutiennent la communication des préoccupations et démontrent activement leur engagement à cet égard par des actions concrètes et la responsabilisation.

Certains des principaux thèmes concernant le soutien à la communication des préoccupations sont présentés ci-après.

- **Transparence et accessibilité** : les répondants ont souligné le besoin de mettre en place des mécanismes de divulgation clairs et accessibles. Ils veulent savoir comment divulguer les cas d'inconduite et en quoi consistent les processus. La transparence de ces processus renforce la confiance et incite les personnes à divulguer les actes répréhensibles.
- **Sécurité psychologique** : un thème récurrent est l'importance de la sécurité psychologique. Les répondants ont exprimé le désir de bénéficier d'un milieu dans lequel ils peuvent exprimer leurs préoccupations sans craindre des représailles. Sans ce sentiment de sécurité, il sera difficile d'avoir une communication ouverte.
- **Enquêtes impartiales** : de nombreux répondants ont souligné la nécessité que les enquêtes soient menées de manière impartiale et approfondie. Ils étaient aussi nombreux à demander que les allégations d'inconduite soient traitées par des organes indépendants afin d'assurer l'équité.
- **Responsabilisation** : la responsabilisation à tous les niveaux est essentielle. Les répondants veulent que les cas d'inconduite soient traités comme il se doit et qu'ils donnent lieu à des conséquences claires pour les personnes reconnues coupables. Il peut s'agir de mesures disciplinaires qui sont visibles et communiquées au personnel.
- **Milieu solidaire** : une culture de soutien se caractérise par une direction qui incite activement les employés à signaler leurs préoccupations. Une telle culture s'accompagne d'une formation et de rappels réguliers sur l'importance de divulguer les cas d'inconduite.
- **Le leadership par l'exemple** : la haute direction doit donner l'exemple et adopter les comportements qu'elle veut voir. Les leaders devraient parler ouvertement de l'importance d'une conduite éthique et démontrer leur engagement à prendre les mesures qui s'imposent en cas d'inconduite.

- **Formation et éducation** : il s'avère nécessaire d'offrir régulièrement une formation sur les normes éthiques et les procédures de divulgation. Les employés devraient être informés de leurs droits et des processus à leur disposition.
- **Communication** : il faut des voies de communication ouvertes pour favoriser une culture de confiance. Des mises à jour régulières sur l'état d'avancement du traitement des préoccupations signalées peuvent aider les employés à se sentir valorisés et entendus.

Notes de bas de page

1 Renforcer la protection de l'intérêt public dans la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, juin 2017

2 Le titre intégral du projet de loi C-290 : *Loi modifiant la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles et apportant une modification corrélative à la Loi sur les conflits d'intérêts*.

3 Le mandat du groupe de travail est disponible à la page Web intitulée Groupe de travail sur l'examen de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* : mandat.

4 L'annexe C contient le questionnaire de consultation des intervenants du groupe de travail.

5 L'annexe D fournit une liste des organisations et des intervenants qui ont présenté des observations écrites.

6 L'annexe E contient un résumé des résultats du sondage.

7 Les actes répréhensibles commis au sein du secteur public ou le concernant sont décrits à l'article 8 de la LPFDAR.

8 C'est une tâche complexe, car il faut notamment s'assurer que les personnes qui divulguent des informations connaissent les options qui s'offrent à elles et savent à qui s'adresser pour obtenir des informations et un suivi, en plus d'obtenir leur consentement avant de transmettre toute information à un autre mécanisme et de déterminer quelles informations peuvent être transmises.

9 Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada. « 3. Supprimer l'élément dissuasif de « bonne foi » exigé pour faire une divulgation d'actes répréhensibles », Proposition de modifications législatives présentées par le commissaire à l'intégrité du secteur public (14 février 2017).

10 Organisation de coopération et de développement économiques, S'engager pour une protection efficace des lanceurs d'alerte (Paris : OCDE, 2016) (en anglais seulement)

11 *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

12 La partie 3 traite plus en détail des facteurs liés au leadership et à la culture à prendre en considération.

13 *Agnaou c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 29 (CanLII), [2016] 1 RCF 322.

14 Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada. « 2. Conférer le pouvoir de demander et d'utiliser des éléments de preuve provenant de l'extérieur du secteur public », Proposition de modifications législatives présentées par le commissaire à l'intégrité du secteur public (14 février 2017).

15 Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada. « Activités opérationnelles », Rapport annuel 2023-2024 (Ottawa : gouvernement du Canada, 2024); « Partie 2 : allégations actives en 2023-2024 », Rapport annuel sur la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* de 2023-2024 (Ottawa : gouvernement du Canada, 2024).

16 L’accord du divulgateur peut être obtenu dès le départ, ou un organe peut proposer de renvoyer la plainte à un autre mécanisme et obtenir l’accord du divulgateur. Les organisations peuvent conséquemment jouer un rôle de facilitation, de sorte qu’il n’incombe pas seulement au divulgateur de choisir un mécanisme.

17 Barreau de l’Ontario : Barème de tarif [2025]. Ces taux s’appliquent spécifiquement aux avocats externes qui travaillent avec le Barreau à des affaires réglementaires. Les taux du secteur privé sont généralement plus élevés pour une expérience comparable dans d’autres situations.

18 Voir le paragraphe 42.1(1) de la LPFDAR pour en savoir plus.

19 Voir, par exemple, la *Loi de 2002 sur la prescription des actions* de l’Ontario, article 4, « Délai de prescription de base » : prescription des actions (Loi de 2002 sur la), L.O. 2002, chap. 24, annexe B.

20 Par exemple, si une même situation donne lieu à des accusations criminelles et à une poursuite au civil, les deux sont normalement lancées, mais la poursuite au civil est généralement mise en pause le temps que l’affaire criminelle soit résolue. La résolution de l’affaire criminelle peut alors réduire et mettre en relief les problèmes restants à trancher dans l’affaire civile.

21 Par exemple, les condamnations criminelles exigent une preuve « hors de tout doute raisonnable », et les affaires civiles sont généralement tranchées sur une base moins stricte de « prépondérance de la preuve ».

22 Le seul renvoi à la protection des personnes (pas de l’identité) se trouve à l’article 52, qui mentionne l’obligation des organisations exclues d’établir un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et de protection des divulgateurs jugé semblable à ceux établis dans la LPFDAR. Le paragraphe 51.1(1) stipule que l’administrateur général peut assigner temporairement de nouvelles attributions à un divulgateur dont l’identité est connue, toutefois le motif énoncé n’est pas sa protection, mais plutôt « le bon déroulement des opérations sur les lieux de travail ».

23 *Code canadien du travail* (L.R.C. (1985), ch. 1-2) art. 124, 125.

24 Rapport de 2017 de l'OGGO, recommandation 6C.

25 Craig Dowden, Le son du silence : la divulgation et la crainte de représailles (livre blanc demandé par le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, 2016), p. 28.

26 Klebe, Treviño L., Pincus, Hartman L. et Brown, M. (2000), « Moral Person and Moral Manager: How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership », *California Management Review* 42, n^{o} 4 (été 2000) : pp. 128-142.

27 Phoenix Strategic Perspectives Inc., Rapport final : Perceptions concernant la divulgation d'actes répréhensibles dans le secteur public fédéral (Ottawa : préparé pour le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, 2011).

28 Phoenix Strategic Perspectives Inc., Rapport final : Exploration de la culture de dénonciation dans la fonction publique fédérale (Ottawa : préparé pour la Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, 2015).

29 Les constituants d'un milieu de travail sain et sûr sur le plan psychologique sont indiqués sur l'échelle de culture utilisée dans le rapport du sondage sur la LPFDAR. Des ressources sont mises à la disposition des gestionnaires pour les aider à s'aider eux-mêmes et à aider les membres de leurs équipes, par exemple la page Web du Centre d'expertise pour la santé mentale en milieu de travail, Soutien en santé mentale et ressources pour les gestionnaires.

30 Voir le rapport sur les résultats du sondage du groupe de travail sur l'examen de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

31 Le SAFF n'est pas distribué à toutes les organisations du secteur public assujetties à la LPFDAR. Se reporter au Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2022-2023 – Ministères et organismes participants.

32 M. Kaptein, « From Inaction to External Whistleblowing: The Influence of the Ethical Culture of Organizations on Employee Responses to Observed Wrongdoing », *Journal of Business Ethics*, 98 (21 août 2010) : pp. 513–530; E.H. Schein, P.A. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, cinquième édition (Wiley & Sons, San Francisco), 2017.

33 Références : Maguire, S., Dyke, L. (2012). Professionalism in policing: Research project report. Association canadienne des chefs de police et Maguire, S., Dyke, L. (2017). Gestion du processus de déontologie de la GRC : rapport annuel. Gendarmerie royale du Canada.

34 Dowden, « Le son du silence ».

35 Les organisations exclues sont les Forces armées canadiennes, le Centre de la sécurité des télécommunications et le Service canadien du renseignement de sécurité.

36 Les griefs, les plaintes déposées en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et les plaintes déposées en vertu du *Code canadien du travail* en sont des exemples.

37 La conciliation est un moyen de parvenir au règlement mutuel volontaire d'un différend qu'un tribunal peut faire exécuter.

38 Les enjeux **systémiques** sont des enjeux qui touchent ce type de processus au sein des institutions publiques et des entreprises privées dans un ou plusieurs pays (par exemple, enjeux liés à la race, au genre, à la situation, à une incapacité). Les problèmes **généralisés** sont présents dans des secteurs particuliers comme les ministères et les organisations du gouvernement fédéral. Les défis **organisationnels** ont trait au fonctionnement propre à l'organisation.

39 Pour obtenir de l'information sur la méthodologie du sondage et l'utilisation de l'intelligence artificielle, se reporter au rapport sur les résultats du sondage du Groupe de travail sur l'examen de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par le président du Conseil du Trésor, 2026,
ISBN : 978-0-660-97556-6

Date de modification : 2026-04-24