

Commissariat à l'intégrité
du secteur public
du Canada



Office of the Public Sector
Integrity Commissioner
of Canada

RAPPORT ANNUEL 2016-2017

Dites-le-nous.
Vous êtes protégés.

Le présent rapport est disponible sur notre site Web : www.ispc-psic.gc.ca

Pour obtenir des copies du rapport, ou de toute autre publication du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, veuillez communiquer avec le Commissariat aux coordonnées suivantes :

Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada

60, rue Queen, 7e étage

Ottawa (ON) K1P 5Y7

Tél. : 613-941-6400

Numéro sans frais : 1-866-941-6400

Télééc. : 613-941-6535

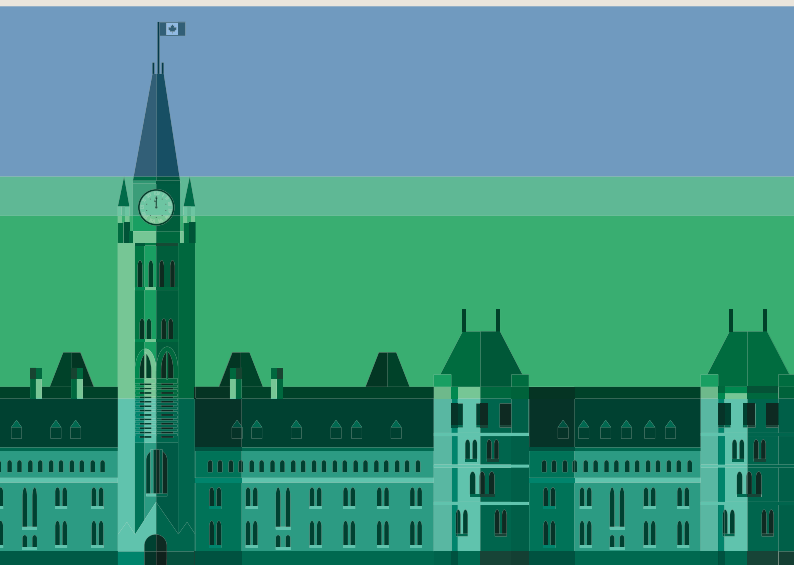
Courriel : psic-ispc@psic-ispc.gc.ca

This document is also available in English.

©Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, 2017

No de cat. : PG1-3F-PDF

ISSN : 1925-7740



L'honorable George J. Furey
Président du Sénat
Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le dixième rapport annuel du Commissariat à l'intégrité du secteur public, rapport qui doit être déposé au Sénat, conformément aux dispositions de l'article 38 de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Le rapport concerne l'exercice financier s'étant terminé le 31 mars 2017.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, mes salutations les meilleures.



Joe Friday
Commissaire à l'intégrité du secteur public

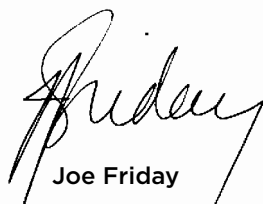
L'honorable Geoff Regan, C.P., député
Président de la Chambre des communes
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le dixième rapport annuel du Commissariat à l'intégrité du secteur public, rapport qui doit être déposé à la Chambre des communes, conformément aux dispositions de l'article 38 de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles.

Le rapport concerne l'exercice financier s'étant terminé le 31 mars 2017.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, mes salutations les meilleures.



Joe Friday
Commissaire à l'intégrité du secteur public

LOI SUR LA PROTECTION DES FONCTIONNAIRES DIVULGATEURS D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES

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

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

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

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

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

COMMISSARIAT À L'INTÉGRITÉ DU SECTEUR PUBLIC DU CANADA

NOTRE VISION

Le Commissariat est une organisation de confiance à laquelle quiconque peut en toute sécurité et confidentialité dénoncer un acte répréhensible commis dans la fonction publique fédérale ou porter plainte pour représailles. Le Commissariat est reconnu comme un employeur de choix dont les employés offrent des services de première qualité et agissent dans l'intérêt public.

NOTRE MISSION

Le Commissariat à l'intégrité du secteur public contribue à renforcer la reddition de comptes et à accroître la surveillance des activités du gouvernement :

- en fournissant aux fonctionnaires et au grand public un processus indépendant et confidentiel pour recevoir les divulgations d'actes répréhensibles au sein du secteur public fédéral, ou concernant ce dernier, et pour faire enquête sur celles-ci, ainsi qu'en déposant au Parlement des rapports sur les cas d'actes répréhensibles avérés et en formulant des recommandations de mesures correctives aux administrateurs généraux; et
- en offrant aux fonctionnaires et aux anciens fonctionnaires un mécanisme visant à traiter les plaintes de représailles dans le but de résoudre la question, y compris renvoyer des cas au Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs.

NOS VALEURS

Le Commissariat obéit à un ensemble de valeurs qui définissent qui nous sommes et comment nous interagissons avec nos clients et intervenants :

RESPECT DE LA DÉMOCRATIE

Nous reconnaissons que les élus sont responsables devant le Parlement et par conséquent, devant la population canadienne, et qu'un secteur public non partisan est essentiel à notre système démocratique.

RESPECT ENVERS LES PERSONNES

Notre relation avec la population canadienne et les collègues doit être empreinte de respect, de dignité et d'équité.

INTÉGRITÉ

Nous nous conduisons d'une manière qui puisse résister à l'examen public le plus approfondi.

INTENDANCE

Nous utilisons et gérons judicieusement les ressources publiques.

EXCELLENCE

Nous nous efforçons d'exécuter un travail de haute qualité avec rigueur et promptitude.

IMPARTIALITÉ

Nous parvenons à des conclusions et à des recommandations impartiales et objectives, de manière indépendante.

CONFIDENTIALITÉ

Nous protégeons la confidentialité de toute information que nous obtenons dans le cadre de nos fonctions.



Le présent rapport annuel du Commissariat à l'intégrité du secteur public est un élément essentiel de son engagement continu en matière d'ouverture et d'accessibilité. Il s'agit d'une occasion de rendre compte des activités et des réalisations du Commissariat, de même que des obstacles qu'il a rencontrés au cours du dernier exercice. Si le rapport annuel est un des moyens importants par lesquels le Commissariat respecte son obligation de rendre compte au Parlement et à la population canadienne, il n'est cependant pas son seul moyen de communication avec les intervenants.

Les efforts de communication du Commissariat sont constants tout au long de l'année, grâce à ses activités de sensibilisation et d'information, aux consultations auprès des intervenants et de ses homologues nationaux et internationaux ou à ses rapports sur les cas.

J'espère que la lecture du présent rapport vous encouragera à visiter le site Web du Commissariat pour en apprendre davantage sur l'organisme, ses fonctions et la manière dont elle s'en acquitte. J'ai également bon espoir que les renseignements et les outils que nous avons préparés vous donneront l'assurance et les connaissances nécessaires pour prendre, en toute connaissance de cause, la décision de faire une divulgation.

EXAMEN LÉGISLATIF

L'élément le plus important dont il faut rendre compte pour cet exercice est sans doute le commencement de l'examen fort attendu de la [Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles](#) (la Loi), en vertu de laquelle le Commissariat et le régime de divulgation des actes répréhensibles dans le secteur public ont été créés. Le Commissariat a déposé devant le Parlement [16 propositions de modifications législatives](#) quant au fond qui sont, à mon avis, nécessaires pour améliorer le régime, souligner l'importance de la divulgation des actes répréhensibles et accroître la protection et le soutien offerts aux divulgateurs. Le rapport de l'examen législatif pourrait être publié au moment où le présent rapport annuel sera déposé devant le Parlement.

Parmi les principales recommandations, notons les suivantes :

- faciliter la divulgation en autorisant les divulgateurs à communiquer avec n'importe quelle personne appartenant à leur hiérarchie, y compris l'administrateur général, au lieu de communiquer uniquement avec leur superviseur immédiat ou avec l'agent supérieur chargé des divulgations;
- permettre au Commissariat d'obtenir des renseignements auprès de sources extérieures au secteur public dans le cadre d'une enquête sur les divulgations, ce qui est actuellement interdit;
- éliminer l'exigence liée à la « bonne foi » des divulgateurs et des personnes qui déposent une plainte de représailles, ce qui fera en sorte que la motivation n'est pas un élément pertinent pour faire une divulgation et permettra de rester concentré sur les faits;
- clarifier et renforcer la protection de la confidentialité, afin de reconnaître que celle-ci est un des piliers du régime de divulgation des actes répréhensibles;
- autoriser le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles à accorder des mesures de réparation provisoires aux victimes de représailles pendant qu'elles attendent la décision du Tribunal et d'accorder au Tribunal le pouvoir express d'adjuger des dépens aux victimes de représailles;
- inverser le fardeau de la preuve devant le Tribunal de façon à ce que les personnes qui déposent une plainte de représailles n'aient pas à prouver que des représailles ont été exercées, mais qu'il incombe plutôt à l'employeur ou à la personne qui aurait exercé des représailles de prouver que ses gestes ne constituent pas des mesures de représailles.

Je vous invite à prendre connaissance des [16 propositions](#) en question sur le site Web du Commissariat. Prises ensemble, elles représentent une amélioration sensible du régime fédéral de divulgation des actes répréhensibles. J'attends avec intérêt les résultats de l'examen législatif, car je suis persuadé que le Parlement saisira cette occasion pour renforcer le régime de divulgation des actes répréhensibles et raffermir ainsi la réputation d'excellence dont jouit le secteur public canadien à l'échelle mondiale.

RAPPORTS SUR LES CAS FONDÉS D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES

Les [rapports sur les cas fondés d'actes répréhensibles](#) comprennent une de nos méthodes pour communiquer publiquement les résultats des travaux du Commissariat. Selon la Loi, lorsque je conclus qu'un acte répréhensible a été commis, je dois déposer devant le Parlement un rapport sur le cas. Cette obligation met en évidence le fait que le Commissariat a été mis sur pied pour traiter des cas graves d'actes répréhensibles. Comme l'a expliqué le juge Elliott, de la Cour fédérale, dans une décision rendue au cours de cet exercice, le régime établi par la Loi « [...] porte sur les actes répréhensibles d'une ampleur telle qu'ils pourraient miner la confiance du public s'ils n'étaient pas signalés et corrigés », des cas qui « [...] implique[nt] une menace grave à l'intégrité de la fonction publique ».

Deux rapports sur le cas ont été déposés devant le Parlement cette année. Ils traitent tous les deux de telles questions graves, qui portent sur le harcèlement au sein de la fonction publique. Dans [le premier cas](#), il s'agissait essentiellement de harcèlement persistant exercé par un haut dirigeant et de l'insuffisance des mesures prises pour faire cesser son comportement inacceptable, ce qui avait amené les employés à décider de communiquer anonymement avec le Commissariat pour lui faire part de leurs préoccupations tant au sujet du comportement abusif que de la réaction de la direction à cet égard.

Dans [le deuxième cas](#), il a été conclu qu'un président et un vice président avaient sciemment contourné les politiques et les procédures en place pour éviter de prendre les mesures qui s'imposaient afin de traiter un cas de comportement abusif persistant d'un haut dirigeant. Leur conduite équivalait à refuser aux employés leur droit légitime à ce que leurs graves préoccupations soient respectées et traitées d'une manière adéquate, équitable et entière.

Les deux cas attirent l'attention sur l'obligation indéniable et fondamentale de la direction d'offrir à tous les fonctionnaires un milieu de travail sain et sécuritaire; ils soulignent également l'importance de prendre des mesures directes, rapides et valables pour régler des cas de comportement abusif. Il s'agit, à mon avis, d'une norme qui doit être respectée en toutes circonstances et en tout temps.

DOCUMENT DE RECHERCHE

Le Commissariat a également commandé et publié un document de recherche important intitulé, [Le son du silence : la divulgation et la crainte de représailles](#). Il s'agit du premier projet de recherche officiel du Commissariat et il représente une contribution importante à l'évolution de la connaissance en matière de divulgation. Les conclusions de l'étude corroborent les résultats obtenus auprès de [groupes de discussion](#) organisés dans l'ensemble du pays en 2011 et en 2015. Je suis heureux de constater que le Commissariat prend des mesures concrètes pour attirer l'attention sur l'enjeu important qu'est la crainte de représailles et qu'il s'attaque à un obstacle réel et important qu'est la dissuasion de faire une divulgation des actes répréhensibles. La divulgation des actes répréhensibles est la bonne chose à faire, et nous avons une responsabilité collective au sein du secteur public de faire tout notre possible pour éliminer les barrières qui empêchent de le faire. Pour citer l'étude, rédigée par Craig Dowden : « Créer un environnement sécuritaire n'est pas un événement annuel. C'est une entreprise qui doit être vécue et promue chaque jour ».

SENSIBILISATION ET MOBILISATION DES INTERVENANTS

Au cours de l'exercice, le Commissariat a continué de mobiliser les fonctionnaires en participant à 18 activités de sensibilisation en atteignant environ 8 400 fonctionnaires et en distribuant plus de 8 500 documents d'information. Le Commissariat a accueilli trois délégations étrangères, et a tenu la réunion annuelle avec ses homologues fédéraux, provinciaux et territoriaux afin d'échanger sur les réalisations, les obstacles et les pratiques exemplaires.

ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES

Le Commissariat a reçu 81 divulgations d'actes répréhensibles et 31 plaintes de représailles en 2016-2017, un niveau d'activité comparable à celui des dernières années. Cependant, le Commissariat a lancé 36 enquêtes, un record, tout en respectant ou en dépassant ses normes de service. C'est presque le double du nombre d'enquêtes menées au cours de l'exercice précédent et plus du double du nombre d'enquêtes lancées au cours de l'exercice 2014-2015.

Par ailleurs, le Commissariat a réussi la conciliation pour deux plaintes de représailles dans le cadre de leur enquête, avec la participation et le soutien entiers des parties. Comme je l'ai déjà affirmé par le passé, la conciliation est une méthode viable et efficace pour régler une question grave en matière de relation à la satisfaction des parties; elle leur permet de repartir sur de nouvelles bases après avoir vécu une situation professionnelle ou personnelle difficile.

Je vous invite à consulter le tableau figurant à la fin du présent rapport pour obtenir des statistiques détaillées sur nos activités au cours de cet exercice.

J'ai l'intime conviction que les réalisations opérationnelles susmentionnées rendent compte de l'engagement du Commissariat à traiter les divulgations et les plaintes de représailles avec rapidité et impartialité. Cette année, le Commissariat et le régime fédéral de dénonciations ont été très actifs et ont fait des avancées remarquables. Grâce à l'examen législatif, aux rapports sur le cas, aux résultats de recherche, aux activités continues de mobilisation et de sensibilisation ainsi qu'aux activités régulières du Commissariat, le rôle de ce dernier et des intervenants clés sous le régime de la loi ont capté l'intérêt public, qui a pu en débattre de façon active, éclairée et qui l'a examiné avec une grande attention. Les intervenants en question comprennent tous les administrateurs généraux du secteur public et le Secrétaire du Conseil du Trésor, qui est responsable de l'administration du régime interne de divulgation des actes répréhensibles et, comme le prévoit explicitement la Loi, de la promotion d'un comportement éthique et d'un milieu favorable à la divulgation des actes répréhensibles.

Je me réjouis à la perspective de continuer à assurer la direction du Commissariat et à appuyer les activités qui, sur la lancée de l'exercice précédent, s'inscrivent dans son rôle crucial d'organisme externe indépendant en matière de divulgation d'actes répréhensibles.

Comme à l'accoutumée, j'invite tous ceux qui souhaitent en apprendre davantage sur le travail du Commissariat ou sur le processus de divulgation ou de plainte de représailles à [communiquer directement avec le Commissariat](#). C'est avec plaisir que nous recevrons vos demandes et nous ferons tout notre possible pour vous permettre de prendre une décision éclairée et en toute confiance quant à l'exercice de votre droit de vous faire entendre, d'être entendu et d'être protégé, le cas échéant.

Joe Friday
Commissaire à l'intégrité du secteur public

SOMMAIRE DES ACTIVITÉS 2016-2017

Nouvelles activités	
Nombre total de demandes de renseignements généraux reçues	218
Nombre total de nouvelles divulgations d'actes répréhensibles reçues	81
Nombre total de nouvelles plaintes de représailles reçues	31
Activités liées aux divulgations	
Nombre total de divulgations d'actes répréhensibles traitées en 2016-2017	141
Nombre de nouvelles divulgations d'actes répréhensibles reçues	81
Nombre de divulgations d'actes répréhensibles reportées de l'exercice précédent	60
Nombre de dossiers achevés après analyse	105
Nombre d'enquêtes lancées sur des actes répréhensibles	22
Nombre de dossiers ayant donné lieu des cas fondés d'actes répréhensibles	2
Nombre de recommandations formulées par le Commissaire pour des cas fondés d'actes répréhensibles	6
Nombre de suivis effectués sur les recommandations	6
Nombre de recommandations mises en œuvre par les dirigeants des organismes visés	6
Activités liées aux représailles	
Nombre total de plaintes de représailles traitées en 2016-2017	45
Nombre de nouvelles plaintes de représailles reçues	31
Nombre de plaintes de représailles reportées de l'exercice précédent	14
Nombre de dossiers achevés après analyse	35
Nombre d'enquêtes lancées	14
Nombre de dossiers réglés par voie de conciliation	2
Nombre de renvois au Tribunal	0