

Évaluation du Programme de gestion des divulgations et des représailles du Commissariat à l'intégrité du secteur public Rapport final

**PRÉPARÉ À
L'INTENTION DU :**

**Commissariat à l'intégrité du secteur
public du Canada (Commissariat)**

PRÉPARÉ PAR :

Goss Gilroy Inc.
Conseillers en gestion
150, rue Metcalfe, bureau 900
Ottawa (Ontario) K2P 1P1
Tél. : 613-230-5577
Télec. : 613-235-9592
Courriel : ggi@ggi.ca

DATE :

2 mars 2020



GOSS GILROY INC.

Management Consultants
Conseillers en gestion

Table des matières

1.0	Avant-propos	1
1.1	Portée, méthodologie et limites	1
1.2	Contexte, profil et description du Programme	2
2.0	Pertinence.....	6
2.1	Harmonisation avec le mandat du Commissariat.....	6
2.2	Harmonisation avec les résultats stratégiques globaux	7
3.0	Conception, exécution et efficience.....	9
3.1	Conception et dépenses du Programme.....	10
3.2	Exécution du Programme	12
4.0	Efficacité	21
4.1	Résultat immédiat : Processus indépendant et confidentiel.....	21
4.2	Résultat immédiat : Processus efficace.....	21
4.3	Résultats à long terme : Renforcer la reddition de compte et accroître la confiance du public	25
5.0	Conclusions et recommandations.....	27
	Annexe A : Matrice d'évaluation.....	30
	Annexe B : Guide d'entrevue	32

1.0 Avant-propos

Le présent rapport vise à présenter les conclusions de l'évaluation du Programme de gestion des divulgations et des représailles du Commissariat à l'intégrité du secteur public (Commissariat). La première partie du rapport présente la portée et la méthodologie de l'évaluation et donne une vue générale du Programme et de ses processus. La partie sur les constatations porte sur la pertinence, la conception, l'exécution et l'efficience ainsi que sur l'efficacité du Programme. Enfin, le rapport se termine avec des conclusions et des recommandations.

1.1 Portée, méthodologie et limites

Cet exercice avait pour but d'évaluer les activités du Commissariat en ce qui concerne la gestion des divulgations protégées et des plaintes de représailles. Cette évaluation s'inscrit dans le plan quinquennal de vérification et d'évaluation axé sur les risques du Commissariat et est conforme aux exigences en matière de portée de la Politique sur les résultats de 2016 du Conseil du Trésor et de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Par conséquent, l'évaluation visait à obtenir des renseignements sur les enjeux importants, la conception et l'exécution, l'efficacité et l'efficience du Programme.

Le rapport vise une période de trois ans (du 1^{er} avril 2016 au 31 mars 2019), mais fait référence occasionnellement à la période depuis la création du Commissariat en 2007. Cette évaluation porte sur les activités du Programme, de la réception des divulgations et des plaintes de représailles au dépôt des rapports sur les cas au Parlement, ce qui comprend les examens de recevabilité, les enquêtes et l'établissement de rapports. Elle exclut les activités de communication, de sensibilisation et de consultation du Commissariat, la réception des demandes de renseignements généraux et le Programme de demandes de consultation juridique.

- Au total, 18 entrevues avec des informateurs clés ont été menées pour cette évaluation : 15 entrevues ont été menées avec des employés et des cadres supérieurs du Commissariat et trois avec des personnes à l'externe (c.-à-d. le consultant pour l'exercice LEAN qui avait déjà travaillé avec le Commissariat et des représentants d'organismes ayant des mandats similaires, à des fins de comparaison).
- Un examen de la documentation a eu lieu et portait sur les documents suivants :
 - les documents du Commissariat (rapports ministériels, publications, politiques, contenu Web, manuels d'exploitation, rapports de recherche, évaluations, données du Programme, informations financières, etc.);
 - d'autres documents du gouvernement du Canada (examen législatif et rapport du Comité



permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires¹, rapport annuel de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* [la LPFDAR ou la *Loi*], rapports du vérificateur général, etc.);

- des documents non fédéraux (rapports annuels et les documents d'autres organismes, comme le Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario, le Protecteur du citoyen, l'Ombudsman de la Colombie-Britannique) et la documentation parallèle sur les régimes d'intégrité.

Cette évaluation se fonde principalement sur des perspectives internes. Même si une recherche documentaire et comparative a été menée, les perspectives externes ou comparatives demeurent limitées. De plus, malgré une abondante littérature sur les régimes d'intégrité et de protection des dénonciateurs du point de vue du mandat ou de la loi, peu de recherches ont été faites concernant les aspects opérationnels de ces régimes.

1.2 Contexte, profil et description du Programme

Par suite d'un effort législatif reposant en partie sur les constatations concernant le Programme des commandites², la LPFDAR est entrée en vigueur en avril 2007. Elle est venue remplacer la Politique du Conseil du Trésor sur la divulgation interne d'information concernant des actes répréhensibles au travail. La LPFDAR établit une procédure de divulgation d'actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public. Le Commissariat, un des deux mécanismes de divulgation d'actes répréhensibles dans la fonction fédérale, a été créé en vertu de l'article 39 de la LPFDAR.

Le Commissariat est un organe indépendant, et le commissaire relève directement du Parlement. Le mandat du Commissariat³ est de renforcer la reddition de comptes et d'accroître la surveillance des activités du gouvernement :

- en fournissant un processus indépendant et confidentiel pour recevoir les divulgations d'actes répréhensibles au sein du secteur public fédéral, ou concernant ce dernier, des fonctionnaires et du grand public, et pour faire enquête sur celles-ci;
- en déposant au Parlement des rapports sur les cas d'actes répréhensibles avérés et en formulant des recommandations de mesures correctives aux administrateurs généraux;

¹ En février 2017, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes (le Comité) a décidé, à la demande du président du Conseil du Trésor, de procéder à un premier examen législatif de la LPFDAR.

² Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (2017). *Examen de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (la Loi ou LPFDAR)*. Examen présenté au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes.

³ Commissariat à l'intégrité du secteur public (9 février 2002). *Vision, mandat et valeurs*. <https://www.psic-ispc.gc.ca/fr/vision-mandat-et-valeurs>.



- en offrant un mécanisme qui vise à traiter les plaintes de représailles reçues des fonctionnaires et des anciens fonctionnaires dans le but de résoudre la situation, y compris au moyen de la conciliation et des renvois de cas au Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs.

La documentation sur les régimes de protection des divulgations, dont le rapport au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires sur l'examen de la LPFDAR, montre que les limites législatives peuvent affecter la capacité d'un système à atteindre des résultats à long terme pour ce qui est de renforcer la confiance du public et la surveillance. D'aucuns affirment que la LPFDAR ne s'applique pas à certains organismes fédéraux ni au secteur privé ou qu'elle se fonde principalement sur des cas individuels pour cibler les actes répréhensibles, etc.⁴ En 2017, en marge de l'examen de la LPFDAR, le commissaire a préparé une série de recommandations visant à améliorer la *Loi*, dont certaines pourraient avoir une incidence sur les activités, notamment : élargir la portée de la définition de « représailles »; conférer le pouvoir de demander et d'utiliser des éléments de preuve provenant de l'extérieur du secteur public; et conférer au commissaire le pouvoir de commencer une enquête sur le fondement de renseignements qu'il obtient dans le cadre d'une enquête portant sur des accusations de représailles. Jusqu'à présent, le gouvernement n'a pas adopté ces changements.

Avant la période visée (à savoir, dans le rapport du vérificateur général de 2010 et les rapports sur les cas du vérificateur général de 2014) et pendant l'examen législatif de la *Loi*, la façon d'établir la recevabilité des cas, la durée des enquêtes et les méthodes d'enquête du Commissariat avaient fait l'objet de critiques. Ces documents soulignent l'importance des fonctions d'analyse et d'enquête au Commissariat et montrent qu'il y a de grandes attentes envers le processus global.

La Division des opérations du Commissariat met en œuvre le Programme de gestion des divulgations et des représailles et représente la majorité du personnel du Commissariat. Au moment de l'évaluation, un organigramme indiquait qu'il existait un directeur des opérations (qui relève du commissaire adjoint et du commissaire), un gestionnaire de l'analyse des dossiers et deux enquêteurs principaux (chefs d'équipe). Le gestionnaire de l'analyse des dossiers encadre six analystes. Les chefs d'équipe gèrent chacun cinq enquêteurs, dont un enquêteur débutant dans chaque équipe.

Le Commissariat a fait l'objet de deux exercices LEAN dans les dernières années (un en 2015-2016 axé sur l'analyse et un en 2017-2018 axé sur les enquêtes) pour trouver des moyens de réduire les retards et de traiter l'arriéré de dossiers. Certains changements ont été apportés à la lumière de ces exercices, changements qui se sont traduits par une amélioration tangible de l'efficacité.

⁴ HUTTON, David. *What's Wrong with Canada's Federal Whistleblowing System*. Centre for Free Expression, Université Ryerson, 2017. [En anglais seulement]



Voici les principales étapes de gestion des divulgations protégées et des plaintes de représailles :

- Après que le Commissariat ait reçu une divulgation protégée ou une plainte de représailles dans un format acceptable, un dossier est ouvert et les analystes en examinent la recevabilité. Pour ce faire, ils examinent les informations soumises et recueillent, s'il y a lieu, des informations supplémentaires auprès du divulgateur ou du plaignant. À la fin de l'examen de recevabilité, les analystes recommandent au commissaire d'ouvrir ou non une enquête en s'appuyant sur les paramètres de la LPFDAR.
 - Pendant la période visée (et dans l'ensemble depuis la création du Commissariat), la plupart des examens de recevabilité ont abouti à une recommandation de ne pas ouvrir d'enquête. Quand le commissaire décide de ne pas faire enquête, le divulgateur ou le plaignant en est informé par une lettre qui explique la décision.
 - En vertu de la LPFDAR, le Commissariat dispose de 15 jours civils pour déterminer la recevabilité d'une plainte de représailles. Ce délai de 15 jours, établi par le Commissariat, s'enclenche dès que tous les documents ont été rassemblés. Le Commissariat a également établi, en 2013, une norme de service pour l'examen de recevabilité des divulgations (90 jours, délai qui commence dès l'ouverture du dossier) et la conduite des enquêtes (un an à partir du moment où une enquête est lancée).
- Si le commissaire détermine, d'après les conclusions de l'examen de recevabilité, que le Commissariat devrait enquêter sur un cas de divulgation ou de représailles, le dossier est attribué à un enquêteur.
 - La plupart des enquêtes sur les divulgations menées par le Commissariat pendant la période d'évaluation n'ont pas abouti à la confirmation de cas d'actes répréhensibles avérés. Dans ces cas, la procédure du Commissariat consiste à présenter un rapport d'enquête final au commissaire et à notifier aux parties la décision du commissaire.
 - Pendant la période d'évaluation, la plupart des enquêtes sur des représailles ont été closes après que les enquêtes ont conclu que les allégations de représailles n'étaient pas fondées. Dans le cas d'une enquête sur des représailles, un rapport d'enquête préliminaire (REP) est toujours envoyé aux parties pour qu'elles puissent en prendre connaissance et soumettre leurs commentaires avant que le rapport final soit remis au commissaire.
 - Lors d'une enquête sur des représailles, les enquêteurs peuvent recommander aux parties de tenter de parvenir à un règlement par la conciliation. Pendant la période visée, 11 dossiers ont été fermés à la suite d'une procédure de conciliation.
 - Quand la conciliation n'est pas recommandée ou ne fonctionne pas, et lorsque le commissaire conclut qu'il y a des motifs raisonnables de croire que des représailles ont été exercées, le dossier est envoyé au Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (le Tribunal). Un seul dossier a été envoyé au Tribunal pendant la période d'évaluation.
- Un REP est préparé dans tous les cas de plaintes pour représailles et dans les cas où les enquêteurs estiment que l'allégation d'acte répréhensible est fondée. Le REP est examiné par



la division des opérations et les services juridiques du Commissariat, puis est envoyé aux parties pour recueillir leurs commentaires.

- Dès que le REP sur un cas de divulgation a été révisé sur la base des commentaires reçus, un rapport d'enquête final est préparé et soumis au commissaire, qui tranchera la question. Quand le commissaire considère qu'il y a suffisamment de preuves qu'un acte répréhensible a été commis, un rapport sur le cas est rédigé et déposé au Parlement dans les 60 jours suivant la décision. Ce rapport présente les conclusions et les recommandations du commissaire.



2.0 Pertinence

Sommaire : Le Programme de gestion des divulgations et des plaintes de représailles est l'opérationnalisation de la LPFDAR : les activités et les objectifs du Programme cadrent de près avec le mandat prévu par la *Loi*. L'évaluation a révélé que le Commissariat comprend bien son rôle dans le régime d'intégrité de la fonction publique fédérale et qu'il est conscient et respectueux des autres mécanismes existants. Le Commissariat a été à l'écoute des examens et des décisions judiciaires et a élaboré des politiques qui décrivent sa manière d'aborder l'interprétation de la loi. Certaines personnes interrogées et certains commentateurs externes estiment que le mandat du Commissariat, tel qu'il est défini dans la LPFDAR, est trop restrictif pour contribuer de façon marquée aux résultats stratégiques globaux visant à renforcer la confiance du public et la reddition de compte dans la fonction publique.

2.1 Harmonisation avec le mandat du Commissariat

Le Programme de gestion des divulgations protégées et des plaintes de représailles constitue les activités essentielles du Commissariat et s'aligne directement sur le mandat du Commissariat. Le Programme est la mise en œuvre des responsabilités du Commissariat imposées par la LPFDAR. Si la *Loi* établit certains paramètres pour la prise de décision, elle ne définit pas comment le Commissariat doit concevoir et mener ses activités. Au fil du temps, le Commissariat a essayé plusieurs modèles de prestation, mais tous les processus opérationnels, passés et actuels, ont été pensés pour servir le mandat défini dans la *Loi*.

Le mandat du Commissariat est de fournir aux fonctionnaires et aux membres du public un processus indépendant et confidentiel pour recevoir les divulgations d'actes répréhensibles au sein du secteur public fédéral, ou concernant ce dernier, de rendre compte des cas avérés au Parlement et de formuler des recommandations de mesures correctives aux administrateurs généraux. Le Commissariat a aussi le mandat d'offrir un mécanisme qui vise à traiter les plaintes de représailles reçues de fonctionnaires et d'anciens fonctionnaires dans le but de résoudre la situation, notamment au moyen de la conciliation et des renvois de cas au Tribunal. L'évaluation a montré que les activités du Commissariat concordent très bien avec ce double mandat.

De plus, la LPFDAR a été rédigée de manière à ce que les différents mécanismes de recours n'empiètent pas les uns sur les autres. La *Loi* prévoit clairement que le Commissariat ne doit pas prendre en charge un dossier ou lancer une enquête lorsqu'un autre recours est en cours ni lorsqu'une autre entité a compétence législative ou est mieux placée pour traiter le dossier. Dans ces cas, le divulgateur ou le plaignant reçoit une réponse du Commissariat expliquant les motifs de



la décision et l'orientant vers d'autres ressources pour la suite des choses⁵. Les examens de recevabilité et les enquêtes doivent tenir compte des autres mécanismes existants et les respecter. Le Commissariat a amélioré son processus au fil du temps, mais il exerce ses activités sur la base d'une compréhension de son rôle dans le régime d'intégrité de la fonction publique, qui est d'enquêter sur les divulgations d'actes répréhensibles graves ou systémiques qui constituent des questions d'intérêt public et pourraient affecter la confiance du public à l'égard des institutions fédérales.

La LPFDAR établit que les ministères et organismes fédéraux sont tenus de se doter de leurs propres mécanismes internes de divulgation protégée. Comme l'a révélé l'examen de la *Loi* en 2017, les avis divergent quant à l'efficacité et à la pertinence du processus de divulgation interne. D'une part, les chercheurs ont constaté que les dénonciateurs ont tendance à faire part des problèmes à l'interne avant de se tourner vers un mécanisme⁶ externe et que la plupart des divulgations dans la fonction publique fédérale se font au moyen de processus internes. D'autre part, les experts, ainsi que les personnes interrogées par le Commissariat, expliquent que les divulgateurs peuvent percevoir le processus interne comme étant plus risqué^{7,8}. À cet égard, le Commissariat est donc un organe indépendant qui propose une autre solution au processus interne de divulgation protégée. Qui plus est, le Commissariat a compétence exclusive sur les enquêtes concernant les plaintes de représailles déposées par des fonctionnaires qui ont contribué à une enquête sur des actes répréhensibles.

2.2 Harmonisation avec les résultats stratégiques globaux

Bien que les activités du Commissariat cadrent de près avec le mandat du Commissariat et l'intention de la LPFDAR, la question de l'harmonisation du Programme avec les résultats stratégiques globaux de la *Loi* est plus complexe. Au bout du compte, les processus du Commissariat visent à renforcer la confiance du public et la reddition de compte du gouvernement. Le fait que le Commissariat n'enquête pas sur un cas lorsque d'autres recours sont utilisés ou lorsqu'il relève du mandat d'un autre organisme fait montre, selon certains, d'une

⁵ La LPFDAR prévoit que le Commissariat doit saisir le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique de tous les cas de divulgation qui relèvent de la *Loi sur les conflits d'intérêts*. C'est le seul cas dans lequel le Commissariat doit transmettre un cas directement à un autre organisme.

⁶ Vandekerckhove, Wim et Arron Philips (2016). « Section 1: Setting the Scene for Whistleblower Protection », tiré du rapport *Checkmate to Corruption: Making the case for wide-ranging initiative on whistleblower protection*, 2016. [En anglais seulement]

⁷ Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (2017). *Examen de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (la Loi ou LPFDAR)*. Examen présenté au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes.

⁸ Sécurité publique Canada (2015). *Vérification interne des valeurs et de l'éthique - Direction générale de la vérification interne et de l'évaluation*, <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2014-ntrnl-dtvl-s-thcs/index-fr.aspx>.



portée trop étroite⁹. La Cour d'appel fédérale a ordonné au commissaire d'utiliser son pouvoir discrétionnaire de rejeter une plainte de représailles seulement s'il est clair et évident qu'elle ne relève pas de sa compétence ou n'est pas liée à une divulgation protégée. Toutefois, la *Loi* donne au commissaire un pouvoir discrétionnaire important pour déterminer si le Commissariat doit enquêter sur une divulgation. Le libellé de la *Loi* exige également une interprétation lorsque vient le temps de formuler des conclusions d'enquête et de déterminer si un acte constitue un acte répréhensible. Par exemple, une faute est-elle suffisamment grave pour être traitée par le Commissariat ou pour être considérée comme un acte répréhensible, en vertu de la LPFDAR? La réponse à ces questions peut influencer sur l'harmonisation perçue du Programme par rapport aux résultats stratégiques.

Au fil du temps, le Commissariat a été à l'écoute des examens, des vérifications et des décisions judiciaires afin de veiller à ce que ses processus correspondent aux résultats stratégiques du Commissariat. Il a aussi élaboré des politiques visant à améliorer et à faire connaître sa manière d'aborder l'interprétation de la loi. Deux nouvelles politiques sur les divulgations sont entrées en vigueur pendant la période visée : la Directive sur les divulgations : apprécier l'importance de l'objet de la divulgation et la Politique sur les plaintes de représailles découlant du harcèlement ou de griefs relatifs au milieu de travail. Ces politiques s'ajoutent aux autres instruments de politique et apportent des précisions sur la position du Commissariat sur des questions importantes. Quelques personnes interrogées ont fait remarquer que d'autres précisions pourraient être requises concernant les personnes qui peuvent participer à une enquête de divulgation protégée dans le cadre d'une plainte de représailles.

Les personnes interrogées ont fait observer que la LPFDAR est un texte de loi assez récent, avec une jurisprudence limitée. Le Commissariat doit donc parfois prendre des décisions en se fondant sur peu de principes. Le Commissariat tend à l'uniformité de ses décisions, mais le personnel a indiqué que cela n'a probablement pas toujours été le cas au cours de l'histoire du Commissariat.

⁹ HUTTON, David. *What's Wrong with Canada's Federal Whistleblowing System*. Centre for Free Expression, Université Ryerson, 2017. [En anglais seulement]



3.0 Conception, exécution et efficience

Sommaire : La conception du Programme a évolué au fil du temps pour mieux l'harmoniser au mandat et à la *Loi*, accroître les capacités, mieux préciser les rôles, améliorer l'efficacité et exploiter la technologie. Toutes les personnes interrogées étaient d'avis que d'autres améliorations pouvaient être apportées aux processus.

Concernant l'analyse de la recevabilité

Le flux et la nature imprévisibles des divulgations et des plaintes, le roulement du personnel et le délai de 15 jours prévu par la loi pour l'analyse des représailles engendrent des défis et une vulnérabilité pour ce qui est de gérer efficacement les examens de recevabilité. Les dossiers sont parfois attribués trop tard aux analystes. Le triage efficace des cas a aussi été mentionné comme une priorité.

- La simplification du processus d'examen de recevabilité est considérée comme un pas dans la bonne direction. L'analyse de la recevabilité en vertu de la *Loi* peut être une affaire complexe, en particulier pour les nouveaux analystes.
- Le processus d'examen pour les rapports de recevabilité est simple, mais quand les rapports sont nombreux, des stratégies peuvent être utilisées pour alléger le travail du gestionnaire de l'admissibilité des dossiers.
- Le mécanisme de rencontres d'équipe sur les dossiers pour les représailles est une amélioration très utile, et certains éléments de cette façon de faire pourraient être utilisés pour les divulgations.

Concernant les enquêtes

L'évaluation a révélé que l'attribution des enquêtes, ainsi que leur planification et leur surveillance pourraient être améliorées en optimisant la fonction de chef d'équipe. De manière générale, dans une structure assez hiérarchisée, où l'on trouve deux chefs d'équipe pour moins de dix enquêteurs, le personnel croit qu'une délégation plus claire et plus forte du directeur des opérations aux chefs d'équipe permettrait des gains d'efficience. Lors d'une enquête, la phase de collecte d'informations pose rarement des problèmes, mais des retards indépendants de la volonté des enquêteurs peuvent survenir. Il est essentiel d'établir une communication constante et de faire régulièrement le point avec les chefs d'équipe et la direction pour cibler rapidement les stratégies d'atténuation et rectifier le tir au besoin.

D'importantes améliorations doivent être apportées au processus d'examen pour les rapports finaux et les REP pour que les rôles soient bien compris, les attentes concernant les produits d'enquête soient claires et les examens soient effectués de la manière la plus efficace et la plus rapide possible. La réunion « à mi-chemin », qui a lieu avant la rédaction d'un REP ou du rapport final, est une idée prometteuse et devrait se tenir à un moment où l'enquête est



suffisamment avancée. Elle ne doit toutefois pas remplacer les consultations organiques tout au long de l'enquête.

Concernant les dimensions transversales

- La direction contrôle régulièrement les capacités et le déroulement des activités lors de réunions. Il n'en reste pas moins que certains aspects des processus continuent d'engendrer des pertes d'efficience et des délais de traitement inutilement serrés pour respecter les normes de service.
- Il demeure nécessaire d'implanter un système d'information qui aiderait le personnel à utiliser les recherches et les analyses antérieures et ainsi permettrait d'améliorer l'efficience et l'uniformité des analyses et des décisions.
- Des outils et modèles peuvent contribuer à l'uniformité et favoriser l'intégration rapide des nouveaux employés.
- La proximité et la contribution des services juridiques sont très précieuses, car ils apportent un point de vue juridique à des moments clés.
- Le maintien en poste du personnel peut être amélioré en favorisant un environnement et une culture de cohésion, de collaboration et de soutien.

3.1 Conception et dépenses du Programme

La conception du Programme a évolué au fil du temps pour mieux l'harmoniser au mandat et à la *Loi* et pour donner suite aux examens externes et aux décisions judiciaires. Pour améliorer son efficience, le Commissariat a accru ses ressources, apporté des précisions à certaines fonctions opérationnelles et tiré parti de la technologie.

Les personnes interrogées ont décrit les changements opérationnels considérables mis en œuvre avant la période d'évaluation. Une distinction claire a été établie entre l'analyse de la recevabilité et les enquêtes pour garantir une procédure initiale confidentielle et axée sur le plaignant ou le divulgateur. Le Commissariat a également adopté une méthode de prise en charge où le plaignant ou le divulgateur doit fournir les informations dont il dispose. Le Commissariat a ensuite l'entière responsabilité d'analyser la nature du cas et de déterminer si une enquête doit avoir lieu. En plus du délai de 15 jours civils prévu par la LPFDAR pour l'examen de recevabilité des plaintes de représailles, le Commissariat s'est doté de ses propres normes de service à l'intention du public pour l'examen de recevabilité des divulgations et les enquêtes. Depuis la création du Commissariat, diverses innovations opérationnelles ont été adoptées et mises à l'essai et ont mené à l'implantation du système utilisé pendant la période visée, que la plupart des personnes interrogées ont décrit comme fonctionnel et adéquat grâce à des améliorations progressives.

En 2017-2018, le Commissariat a mis en place un formulaire de réception en ligne. En plus des demandes soumises par la poste et par télécopieur, les clients peuvent désormais faire une



divulgateur protégée ou déposer une plainte de représailles en ligne. L'adoption de la méthode en ligne a été considérable (80 %)¹⁰. En outre, à la suite de l'exercice LEAN concernant les examens de recevabilité, le Commissariat a mis en place, pendant la période visée, un processus simplifié pour certains dossiers qui ne devraient pas aboutir à une enquête. Si l'examen a cours comme d'habitude, l'exercice LEAN a permis de produire un modèle qui exige moins de ressources qu'un rapport d'examen ordinaire. L'exercice a aussi conduit à la mise en place de rencontres d'équipe systématiques sur les dossiers lors de l'analyse de la recevabilité des plaintes de représailles. La rencontre est organisée le plus tôt possible après l'ouverture d'un dossier de représailles. L'analyste, le gestionnaire de l'analyse des dossiers, le directeur des opérations et le conseiller juridique affecté au cas assistent à cette réunion pour décider si des informations supplémentaires sont nécessaires ou la direction que l'examen doit prendre.

Toujours au cours de la période d'évaluation, les deux enquêteurs principaux se sont vu attribuer le rôle opérationnel de « chefs d'équipe » notamment pour que le directeur des opérations puisse déléguer certaines tâches de gestion. Le Commissariat a aussi créé un service interne de suivi de l'efficacité et de l'efficience, que codirigent un chef d'équipe et un avocat-conseil principal, dont la mission est de mener des projets qui permettront au Commissariat de faire une utilisation plus rationnelle de ses ressources (élaboration de modèles, de nouveaux processus et procédures, etc.).

Pendant la période visée, le Commissariat recrutait pour pourvoir divers postes et tentait de reclassifier les analystes de recevabilité de EC3 à EC4, dans un effort pour améliorer le maintien en poste. En outre, il travaillait à l'implantation d'un nouveau système de gestion de cas (SGC) et de l'information qui remplacerait son SGC actuel, qui est vétuste, un problème en suspens depuis plusieurs années.

Le tableau ci-dessous indique que le Programme est resté en deçà de son budget alloué au cours de la période d'évaluation. Les dépenses du Programme ont toutefois augmenté en raison d'une hausse de cas traités et de quelques embauches.

Tableau 1 : Données financières des activités/du Programme du Commissariat

	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Total des autorisations budgétaires disponibles	5 202 586 \$	5 279 398 \$	5 382 010 \$
Dépenses réelles	3 928 727 \$	4 518 110 \$	5 202 329 \$

Source : InfoBase du gouvernement du Canada.

¹⁰ Rapport sur les résultats ministériels du Commissariat 2017-2018



3.2 Exécution du Programme

La partie qui suit présente les conclusions concernant les activités du Programme mises en œuvre pendant la période visée. Au moment de l'évaluation, le Commissariat travaillait déjà à résoudre certains des problèmes cernés, cette partie tient donc compte des progrès en cours afin de maximiser l'utilité du présent rapport.

3.2.1 Analyse de recevabilité

Réception et attribution des tâches

La réception d'une divulgation ou d'une plainte de représailles soumise à l'aide du formulaire de réception du Commissariat (en ligne, par courrier ou par télécopieur) est la première étape du processus opérationnel du Programme. Comme l'ont souligné les personnes interrogées, le flux et le volume des nouveaux cas sont variables. Si certaines périodes sont considérées comme des « périodes de pointe », la nature des nouveaux dossiers est imprévisible et influe sur le processus d'examen de recevabilité, en particulier compte tenu du délai imposé par la *Loi* pour analyser les plaintes de représailles.

Après l'ouverture d'un dossier, le gestionnaire de l'admissibilité des dossiers est chargé de l'attribuer à un analyste. Le gestionnaire doit aussi évaluer si un dossier se prête à une procédure simplifiée.

La plupart des personnes interrogées estimaient que l'attribution des cas était une activité essentielle à la rapidité et à l'efficacité des examens de recevabilité. Les personnes interrogées ont expliqué que différentes méthodes ont été mises à l'essai au fil du temps. Pendant la période visée, la méthode recommandée était d'attribuer les dossiers aux analystes à mesure que d'autres étaient clôturés, de sorte que les analystes traitent un nombre gérable de dossiers à la fois. Ainsi, ils ne deviennent pas surchargés et n'ont pas à passer du temps à hiérarchiser leurs dossiers. Cependant, les personnes interrogées étaient mitigées quant à cette méthode. Si certains sont convaincus, en s'appuyant sur les expériences antérieures, que c'est une bonne façon de procéder, d'autres craignent que cela n'entraîne une attribution tardive des dossiers (par exemple, parfois un mois après l'ouverture du dossier, alors que le délai est de 90 jours pour les divulgations). Cela a une influence sur le temps alloué à l'examen du rapport de recevabilité et à la production d'un produit de qualité.

Dans au moins un autre organisme ayant un mandat et un volume de demandes semblables à ceux du Commissariat, les cas sont traités directement par l'analyste qui reçoit la divulgation ou la plainte (par exemple, au téléphone ou pendant qu'il surveille le système de réception en ligne). Le gestionnaire ne fait la réattribution des dossiers que s'il y a une grande disparité dans la charge de travail, mais les analystes sont entièrement responsables de traiter les cas au fur et à mesure qu'ils arrivent.

Capacités pour les examens de recevabilité



Les personnes interrogées ont expliqué que le volume potentiellement élevé de dossiers et les délais serrés exigent une capacité élevée du côté de l'examen de recevabilité. Les analystes traitent directement avec les divulgateurs et les plaignants. Les personnes interrogées ont fait remarquer que l'examen peut se compliquer quand les clients comprennent mal le rôle du Commissariat, soumettent beaucoup de documents dont la pertinence varie, ont du mal à expliquer clairement leur situation ou sont en détresse. Les analystes doivent utiliser les documents relatifs à la divulgation ou à la plainte pour produire une analyse complète et formuler des recommandations au commissaire basées sur leur interprétation de la *Loi*, une tâche également complexe. Les exemples fournis par les personnes interrogées illustrent combien cette tâche peut être exigeante, en particulier pour les nouveaux analystes qui ont besoin d'un bon encadrement et d'un bon mentorat. Concrètement, les analystes doivent avoir accès en tout temps à un téléphone et à un espace privé pour communiquer avec les clients et recevoir des rappels. La possibilité de recevoir des documents directement et en toute sécurité par courriel pourrait également être utile et pourrait créer certains gains d'efficacité.

Quelques mécanismes permettant de prendre en charge une hausse soudaine du nombre de cas ont été mis à l'essai pendant la période visée, notamment une méthode « éclair » dans le cadre de laquelle un avocat-conseil principal et le chef d'équipe se rencontrent pour traiter plusieurs analyses de recevabilité simples, de l'examen des documents à la rédaction de la lettre de décision. Ce mécanisme a été utilisé une fois pour alléger la charge de travail de l'équipe d'analyse. On a suggéré à l'interne une méthode, utilisée par un autre organisme consulté à des fins de comparaison, qui consiste à ce que les enquêteurs disponibles (ou les chefs d'équipe) soient chargés de certains examens de recevabilité pour gérer, le cas échéant, une surcharge de cas.

Les personnes interrogées ont souligné que l'analyse de recevabilité reste l'activité du Programme la plus touchée par le roulement de personnel. Le poste d'analyste de niveau EC3 est un bon poste de premier échelon pour les jeunes fonctionnaires. Comme les critères de recrutement du Commissariat correspondent à la nature de la tâche et au niveau de rendement attendu des analystes, ces derniers sont généralement des candidats très compétents. Ces facteurs, ainsi que la petite taille du Commissariat, compliquent le maintien en poste. Cela représente une vulnérabilité considérable étant donné qu'un analyste du Commissariat apprend par la pratique : les personnes interrogées estiment qu'il faut de six mois à un an pour qu'un analyste atteigne un rendement optimal. Les postes vacants et la période d'apprentissage peuvent accroître la charge du Programme quand il y a un volume important de nouveaux cas, ce qui a été observé pendant la période d'évaluation. Qui plus est, le constant processus d'embauche mobilise également des ressources opérationnelles.

Mise en place du processus simplifié et des rencontres d'équipe sur les dossiers

Les personnes interviewées considèrent la mise en place du processus simplifié comme un gain d'efficacité, principalement compte tenu de la délégation du processus d'examen : le commissaire adjoint prend la décision et les rapports n'ont plus à être passés en revue par le directeur des opérations. La charge de travail n'est pas forcément allégée pour les analystes, qui doivent encore



procéder à un examen satisfaisant du dossier, mais l'établissement de rapports est quelque peu allégé par rapport à un dossier passant par le processus normal.

Le triage est essentiel à l'efficacité du processus simplifié et à celle du processus global d'examen de recevabilité. Si un dossier est orienté à tort vers le processus simplifié et qu'il est attribué à un analyste par la suite, il peut alors être difficile de respecter la norme de service. Les personnes interrogées reconnaissent toutes qu'il est très difficile de trier les dossiers et de les classer par ordre de priorité, car certains éléments ne se révèlent pas toujours dès le départ. Elles étaient d'avis que la capacité de bien trier les dossiers peut venir avec l'expérience. Un autre organisme traitant des dossiers de divulgation protégée dispose d'une grille d'évaluation que les analystes utilisent pour déterminer la complexité des cas.

Selon les personnes interrogées, les rencontres d'équipe sur les dossiers pour les cas de représailles sont très utiles, d'autant plus quand les analystes ont pris connaissance des dossiers avant la réunion. Ces rencontres d'équipe donnent aux analystes une orientation claire sur les prochaines étapes et permettent de parler immédiatement des problèmes potentiels et d'agir à leur égard. Le même mécanisme ne pourrait être systématiquement mis en œuvre pour les divulgations étant donné le volume de cas. Toutefois, les vérifications auprès du gestionnaire de l'analyse des dossiers, qu'elles soient ponctuelles ou prévues dans un calendrier, étaient perçues comme très utiles pour d'emblée dissiper toute incertitude et prévenir les erreurs d'interprétation. Les personnes interrogées ont indiqué qu'il est plus compliqué de tirer des conclusions concernant les divulgations que concernant les représailles, étant donné le mandat unique du Commissariat eu égard au traitement des plaintes de représailles et les pouvoirs discrétionnaires du commissaire concernant les divulgations.

Processus d'examen

Le gestionnaire de l'admissibilité des dossiers est responsable de l'assurance qualité des examens de recevabilité. Depuis l'exercice LEAN, les rapports d'analyse qui ne recommandent pas la tenue d'une enquête ne sont plus examinés par le directeur des opérations pour éviter les arriérés. Cette façon de faire était considérée comme une bonne pratique à appliquer et à conserver. Les personnes interrogées étaient d'avis que le directeur des opérations ne devrait voir ces rapports qu'en cas de désaccord, et que ces situations devraient être signalées le plus tôt possible pour éviter qu'un retour considérable d'information n'ait lieu tard dans le processus d'examen de recevabilité. Il en va de même pour l'examen des rapports qui suggèrent la tenue d'une enquête : les personnes interrogées ont souligné que le directeur devrait être consulté en temps utile. Elles ont aussi suggéré que, dans le cas d'une surcharge de dossiers, les chefs d'équipe participent au processus d'examen.

3.2.2 Enquêtes

Attribution et planification



Dans les cas d'enquête, l'attribution à point nommé des dossiers est peut-être plus importante que dans les cas d'examen de recevabilité étant donné le petit nombre d'enquêtes par rapport au nombre d'examens. La charge de travail des enquêteurs peut parfois devenir lourde lorsqu'ils sont chargés de plusieurs enquêtes à la fois. Il n'en reste pas moins que les personnes interrogées estiment pour la plupart que les enquêtes devraient être lancées le plus tôt possible et que les enquêteurs devraient pouvoir répartir efficacement leur temps entre plusieurs dossiers. Elles ont aussi indiqué que l'attribution des enquêtes devrait relever entièrement des chefs d'équipe et que le directeur ne devrait qu'en assurer la supervision. Le plan d'enquête donne l'occasion à un chef d'équipe et à un enquêteur de discuter du mandat d'enquête et d'en définir la portée préliminaire et les premières étapes. Tous s'accordent pour dire que le plan d'enquête n'est qu'un point de départ et que l'enquête changera probablement de cap lors de la collecte d'informations.

Collecte d'informations et suivi des progrès

Bien que les ministères aient l'obligation juridique de coopérer avec le Commissariat et de fournir des documents dans le cadre d'enquêtes, des retards peuvent avoir lieu à cette étape. Il en va de même lorsque vient le temps d'interroger les personnes concernées par l'enquête (divulgateurs, plaignants, défendeurs, témoins, experts, etc.). Le commissaire a le pouvoir d'assigner quiconque à témoigner pour les enquêtes de divulgation, et l'examen de la LPFDAR a révélé que des pouvoirs similaires devraient être accordés pour les cas de représailles. Les personnes interrogées pendant l'évaluation ont expliqué que, même si les assignations à témoigner sont rarement utilisées, le fait que le Commissariat puisse les utiliser contribue à améliorer la conformité. Certains membres du personnel estimaient qu'on pourrait résoudre les problèmes de lenteur dans l'obtention des documents grâce à un suivi assuré par la haute direction du Commissariat. Lorsque les documents se font attendre trop longtemps, le fait de demander au directeur des opérations, au commissaire adjoint ou au commissaire de communiquer avec l'agent supérieur du ministère ou de l'agence peut aider à faire avancer le dossier. Pour ce faire, il faudrait tenir la haute direction du Commissariat informée de l'avancement des enquêtes pour que des stratégies d'atténuation soient adoptées lorsqu'un dossier piétine en raison d'informations manquantes. Un représentant d'un autre organisme qui mène aussi des enquêtes sur des cas de divulgation protégée a expliqué que lorsqu'un ministère ou un organisme retarde l'envoi des documents demandés, le problème est acheminé aux autorités internes. Un haut représentant du bureau de l'intégrité communique alors avec un représentant du ministère ou de l'organisme en question afin de dissiper tout malentendu et d'obtenir plus rapidement les informations.

Tout en reconnaissant que les enquêteurs sont autonomes et entièrement responsables de leurs dossiers, certaines personnes interrogées ont suggéré que les chefs d'équipe fassent le point avec les enquêteurs, suivent les progrès et fournissent soutien et conseils au besoin. Cela pourrait se faire par des réunions bilatérales régulières entre les chefs d'équipe et les enquêteurs de leur équipe. Ce mécanisme faciliterait aussi le relancement des dossiers qui piétinent, car les chefs d'équipe pourraient porter les problèmes à l'attention du directeur.



Lorsqu'il mène les entretiens, l'enquêteur principal sur un dossier est secondé soit par un autre enquêteur soit par un analyste. Les personnes interrogées ont souligné l'importance que deux personnes participent au travail d'enquête sur le terrain, mais plusieurs ont aussi suggéré qu'il y ait toujours deux enquêteurs affectés à chaque dossier (un enquêteur chevronné ou un chef d'équipe jumelé à un enquêteur débutant, par exemple), comme c'est le cas dans d'autres organismes. Le fait que deux enquêteurs dirigent un dossier en collaboration permet une redondance intégrée. Ainsi, cela réduit la probabilité qu'un dossier soit transféré à mi-chemin à une personne qui ne le connaît pas, ce qui a été observé pendant la période d'évaluation. Cette collaboration impliquerait également la rédaction concertée des rapports et leur examen par les pairs. Le jumelage a en outre été décrit comme un moyen important d'accélérer l'intégration et le perfectionnement des nouveaux enquêteurs, car les chefs d'équipe et les enquêteurs chevronnés peuvent assumer un rôle crucial de mentor.

Procédure de conciliation dans les cas de représailles

Les personnes interrogées estimaient que la conciliation était un mécanisme efficace pour résoudre les cas de représailles fondés. Une conciliation réussie est considérée comme un résultat positif, tandis que la procédure du Tribunal peut être plus incertaine pour le plaignant. Des personnes interrogées se sont demandé si le Commissariat ne ratait pas des occasions de saisir le Tribunal de certains dossiers pour obtenir des éclaircissements et de la jurisprudence sur des cas complexes. Les personnes interrogées ont indiqué qu'une boîte à outils interne a été mise au point pour lancer le processus de conciliation. Une personne a par ailleurs suggéré que des documents d'information soient élaborés pour les parties pour leur expliquer le processus ainsi que leur rôle et leurs responsabilités. Les personnes interrogées étaient d'avis que les responsabilités administratives liées à la conciliation devaient relever entièrement des chefs d'équipe pour une plus grande efficacité et pour éviter les retards.

Processus d'examen

La plupart des personnes interrogées estimaient que le processus officiel d'examen des REP et du rapport final doit être amélioré pour garantir son utilité, son efficacité et sa rapidité. Le rôle des chefs d'équipe en tant que premiers examinateurs des rapports d'enquête est très important, car il permet de détecter les problèmes d'emblée et de produire un rapport préliminaire solide. Si les chefs d'équipe sont tenus régulièrement informés des progrès de l'enquête, ils seront en mesure d'examiner en profondeur le fond et la forme d'un projet de rapport avant qu'il ne soit soumis aux services juridiques. Les personnes interrogées ont fait observer que le directeur des opérations ne devrait examiner que les rapports pour les cas fondés (comme cela a été établi à l'issue de l'exercice LEAN), mais cela ne semble pas avoir toujours été le cas pendant la période d'évaluation.

Les personnes interrogées ont expliqué que le processus d'examen est compliqué par le fait que les examinateurs n'ont pas tous la même vision du processus. Pendant l'évaluation, elles ont fait mention de cas où le directeur des opérations avait recommandé des changements considérables très tard à un produit qui avait déjà été examiné par un chef d'équipe et pour lequel un conseiller



juridique avait été affecté au dossier. Cela laisse donc entendre qu'une meilleure communication est requise avant la rédaction d'un rapport. Les personnes interrogées ont toutes convenu qu'il devait revenir à la Direction générale des opérations d'approuver les rapports d'enquête. Pour réduire le risque d'apports contradictoires qui peuvent se produire lorsque l'examen est effectué de manière séquentielle, certaines personnes interrogées ont recommandé que l'enquêteur, la Direction générale et les services juridiques examinent collectivement les rapports complexes.

En 2019, le Commissariat a mis en place un nouvel organigramme illustrant les principales étapes des enquêtes sur les divulgations, dont l'examen à mi-parcours qui doit avoir lieu à la 12^e semaine (4^e mois). Cette réunion exigerait la participation de l'enquêteur, du chef d'équipe et du conseiller juridique qui discuteraient de la rédaction du REP ou du rapport final ou recommanderaient des mesures d'enquête supplémentaires. Les personnes interrogées estimaient que cette réunion (ou que tout autre mécanisme similaire) était une amélioration prometteuse. Selon elles, ce mécanisme peut être efficace s'il intervient à un moment où l'enquête est suffisamment avancée, s'il permet à tous les acteurs d'aligner leur vision et de fournir une rétroaction précoce et si on lui accorde une priorité adéquate dans le calendrier. Elles ont par ailleurs indiqué qu'il ne doit pas remplacer les consultations organiques tout au long de l'enquête.

3.2.3 Dimensions transversales

Qualité de la rédaction

La qualité des documents écrits a été soulignée par les personnes interrogées comme étant fondamentale pour le travail du Commissariat. Les analystes et les enquêteurs doivent posséder d'excellentes compétences en rédaction. Des modèles sont élaborés pour favoriser l'uniformité des documents sur le plan de la forme, du ton, du style et du niveau de langue. Les personnes interrogées estimaient que le processus d'examen, tant pour la recevabilité que pour les enquêtes, doit être axé sur le fond et laisser de côté le style, surtout pour les documents qui ne sont pas diffusés en dehors du Commissariat. Il s'agirait d'une façon d'améliorer l'efficacité du processus d'examen sans compromettre la qualité des documents destinés au public comme les lettres de décision. Il est reconnu qu'étant donné la possibilité de contrôles judiciaires, les rapports doivent être bien faits, mais cela ne doit pas faire en sorte que le processus d'examen demande beaucoup de ressources ou de temps.

Gestion de cas

La direction contrôle régulièrement les capacités et le déroulement des activités lors de réunions. Cependant, certains problèmes d'échelonnement du travail subsistent, et le personnel doit composer avec des délais très serrés, alors que cela aurait, semble-t-il, pu être évité. Ce problème peut être résolu en amont en améliorant le suivi des cas, qui peut avoir lieu au niveau opérationnel entre le directeur, l'avocat général, le gestionnaire de l'analyse des dossiers et les chefs d'équipe. Ces discussions excluraient les décideurs si elles doivent porter sur le contenu des dossiers en traitement. Au cas par cas, une vérification régulière avec les chefs d'équipe et le conseiller juridique affecté au dossier peut contribuer à suivre et à orienter les progrès.



Systeme de gestion de cas et de l'information

Les lacunes du SGC vétuste sont bien connues : indexation lacunaire des dossiers, fonction de recherche limitée et système qui ne conserve plus de documents. Les personnes interrogées ont affirmé devoir utiliser plusieurs systèmes pour stocker et consulter de l'information, ce qui est une perte de temps. Elles ont souligné qu'un système plus performant devrait leur permettre d'utiliser les enquêtes et les analyses antérieures (par exemple, pouvoir lancer des recherches par mots clés dans les documents de cas, coder les décisions). Cela favoriserait l'uniformité. Un nouveau système devrait permettre une tenue rigoureuse des dossiers et faciliter le suivi en direct de l'évolution des dossiers par la direction. Un certain nombre de personnes interrogées ont encouragé une numérisation complète des opérations, pour réduire au maximum l'utilisation du papier.

Outils opérationnels

Les analystes et les enquêteurs ont à leur disposition des modèles, des listes de contrôle et divers autres outils pour les aider dans leur travail. Les personnes interrogées ont indiqué que le niveau de connaissance et d'utilisation des outils en place varie et mériterait une amélioration. Certaines ont souligné que des changements sont souvent apportés aux modèles, mais ne sont pas clairement communiqués. Tous les outils (et leur version traduite) doivent être regroupés en un seul endroit convenu, et dès qu'une ressource est ajoutée ou actualisée, il faut en aviser le personnel pour en favoriser l'utilisation. De plus, reconnaissant la nature variable des cas, de nombreuses personnes interrogées ont suggéré que d'autres outils soient élaborés, dont :

- des directives étape par étape pour des procédures particulières (plusieurs personnes interrogées ont noté que les manuels actuels sont très généraux);
- un outil de référence pour les analystes (exemples de réponses, liste d'autres organismes et de leur mandat, etc.);
- des modèles de communication fiables et actualisés.

Les personnes interrogées ont fait remarquer que ces outils peuvent : fournir une compréhension commune des rôles et des attentes; favoriser l'intégration rapide des nouveaux employés et contribuer au mentorat (sans le remplacer); enregistrer clairement les processus pour éviter les redondances et les incohérences au fil du temps; et contribuer à un transfert durable des connaissances au Commissariat (au lieu de dépendre de la mémoire institutionnelle du personnel expérimenté). Bien que des projets visant à élaborer ces outils soient entrepris parallèlement aux fonctions opérationnelles de base, les personnes interrogées estimaient que le Commissariat devrait leur accorder un niveau de priorité adéquat et mobiliser les ressources dont il dispose pour que ces outils soient prêts en temps opportun.

Rôle des services juridiques



Aucune des personnes interrogées n'a remis en question le modèle du Commissariat en vertu duquel les conseillers juridiques sont intégrés à l'organisation. Elles étaient également d'avis que l'affectation d'un conseiller juridique à chaque dossier était une façon de faire sensée. Ce conseiller apporte une perspective juridique à des moments clés du traitement et peut répondre à des questions précises. La contribution des services juridiques est très appréciée. La plupart des personnes interrogées étaient conscientes que les services juridiques ont parfois une charge de travail élevée et que le temps des conseillers juridiques doit être utilisé judicieusement.

Normes de service

Les cibles du Commissariat en matière de respect des normes de service sont considérées comme suffisantes. Dans l'ensemble, les personnes interrogées étaient d'avis que les processus internes pouvaient être améliorés afin que les plaignants et les divulgateurs obtiennent une décision plus rapidement. Cela étant dit, quelques personnes se demandaient si la norme de service d'un an pour les enquêtes pourrait être prolongée pour les cas avérés de divulgation, étant donné le temps et les nombreuses étapes nécessaires pour produire un REP, recueillir des commentaires externes et produire le rapport final. D'un autre côté, un autre organisme responsable de la gestion des divulgations protégées a adopté une norme de service d'un an pour les enquêtes, délai qui comprend la phase d'analyse.

Intégration, maintien en poste et transfert des connaissances

Compte tenu de sa très petite taille, le Commissariat a du mal à maintenir son personnel en poste. Les personnes interrogées ont indiqué que les besoins particuliers, les attentes élevées et la nature du mandat du Commissariat peuvent également compliquer le recrutement. Le roulement du personnel a été ciblé comme un risque du Programme qui engendre des vulnérabilités, en particulier dans les périodes de fort volume. Cela s'est produit en 2015-2016, quand le Commissariat a lancé un nombre record d'enquêtes, tout en participant à l'examen législatif de la *Loi*¹¹.

Certaines personnes interrogées ont noté un manque de coordination entre les membres du personnel du Commissariat. Une personne interrogée d'un autre organisme a mentionné qu'une courte réunion d'équipe avait lieu toutes les deux semaines avec les analystes et les enquêteurs pour discuter des derniers développements, des bonnes pratiques et des informations pertinentes sur les dossiers en cours.

Les personnes interrogées ont également signalé que le fait que le Commissariat dépende beaucoup de l'expérience et de la mémoire institutionnelle de son personnel était un risque et ont encouragé le transfert de connaissances par la création d'outils et un encadrement solide.

¹¹ Ibid.

Elles ont en outre souligné l'importance d'un environnement de travail collaboratif, collégial, transparent et équitable pour maintenir les talents en poste et optimiser les résultats. Étant donné la nature du travail du Commissariat, la pression potentielle exercée sur les analystes et les risques associés à la responsabilité des enquêteurs, les employés doivent se sentir épaulés, informés et capables d'avoir des discussions constructives et d'exprimer leurs préoccupations. Les personnes interrogées ont affirmé que le Commissariat se doit, compte tenu de son mandat, de faire montre d'une transparence, d'une reddition de compte et d'une intégrité irréprochables.



4.0 Efficacité

Sommaire : Le Programme prévoit un processus efficace, indépendant et confidentiel pour la divulgation protégée d'actes répréhensibles et les plaintes de représailles. Le Commissariat a respecté ses normes de service pendant la période d'évaluation. Le respect de ces normes dépend toujours de la capacité du Commissariat à gérer la variabilité du volume et de la nature des cas. Pendant la période visée, le Commissariat a présenté cinq rapports sur des cas au Parlement, 11 cas de représailles ont été résolus en conciliation et le Tribunal a été saisi d'un cas. Jusqu'à présent, aucune des décisions du commissaire concernant des divulgations n'a été renversée par un tribunal, et le Commissariat a renforcé ses méthodes d'enquêtes sur les représailles compte tenu des résultats moins positifs des contrôles judiciaires liés aux représailles. Le Commissariat essaie de mieux surveiller la mise en œuvre des recommandations par les administrateurs généraux à la lumière des résultats des enquêtes. La connaissance du Commissariat et de son mandat reste un facteur majeur qui contribue aux résultats à long terme.

4.1 Résultat immédiat : Processus indépendant et confidentiel

Le Commissariat est un agent du Parlement et est un organisme d'enquête totalement indépendant. L'une des modifications législatives proposées par le Commissariat recommande que le commissaire soit autorisé à déléguer son autorité à un remplaçant ponctuel quand ni le commissaire ni le commissaire adjoint ne sont en mesure d'agir dans un dossier en raison d'un conflit d'intérêts ou d'autres obstacles.

Certaines autres modifications législatives concernent la clarification et le renforcement des dispositions en matière de confidentialité afin de mieux protéger les informations relatives aux plaintes de représailles et les informations recueillies lors de l'examen de recevabilité des divulgations. Les documents analysés n'indiquent aucune violation de la confidentialité pendant la période d'évaluation. Les personnes interrogées ont confirmé que le personnel du Commissariat est tout à fait conscient des impératifs liés à la confidentialité.

4.2 Résultat immédiat : Processus efficace

Les tableaux ci-dessous présentent des statistiques sur les cas traités par le Commissariat pendant la période visée.



Tableau 2 : Statistiques sur les divulgations protégées (période d'évaluation)

Catégorie par année	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Demandes de renseignements généraux	218	265	316
Nombre total de dossiers¹²	141	166	176
<i>Nouveaux dossiers</i>	81	147	148
<i>Dossiers reportés</i>	60	19	28
Dossiers fermés après analyse¹³	105	125	138
Nombre total d'enquêtes	22	15	15
Cas d'acte répréhensible avéré	2	3	0
Recommandations du commissaire	6	9	0
<i>Suivi des recommandations</i>	6	9	0
<i>Recommandations mises en œuvre</i>	6	9	0

Source : Rapports annuels du Commissariat

Les deux mécanismes de la LPFDAR se rapportant aux divulgations protégées (le processus ministériel interne et le Commissariat) ont enregistré une hausse des activités de divulgation dans les cinq dernières années (divulgations reçues, reportées, terminées et renvoyées à d'autres processus). Entre 2011 et 2017, le Commissariat a reçu 551 nouvelles divulgations, et 94 enquêtes ont été lancées (environ 17 %)¹⁴. Au cours de la période d'évaluation, le Commissariat a lancé 52 enquêtes de divulgation pour 376 nouveaux dossiers de divulgation (14 %). La proportion de cas ayant fait l'objet d'une enquête était faible au cours des deuxième et troisième années de cette période. Le processus de divulgation interne a également enregistré un nombre inférieur de nouvelles enquêtes au cours de la période.

L'article 33 de la LPFDAR confère au commissaire le pouvoir d'ouvrir une enquête sur d'autres actes répréhensibles si des informations obtenues pendant une enquête en cours donnent des motifs de croire qu'un acte répréhensible autre que celui faisant l'objet de l'enquête a été commis. Lors de la période visée, le commissaire a invoqué une fois l'article 33 pour lancer une nouvelle procédure sur la base d'informations recueillies pendant une enquête en cours. Cinq enquêtes de divulgation du Commissariat ont permis de réunir des preuves concluantes d'actes répréhensibles et ont donné lieu à 15 recommandations du commissaire.

Tableau 3 : Statistiques sur les plaintes de représailles (période d'évaluation)

Catégorie par année	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Nombre total de plaintes	45	46	65

¹² Pendant la période visée, 33 % des divulgations qui ont été soumises provenaient de membres du public, mais les personnes interrogées ont fait remarquer que bien que différents articles de la LPFDAR s'appliquent en fonction de l'origine de la divulgation, il n'y a pas de différence opérationnelle entre les divulgations protégées faites par un fonctionnaire ou par un membre du public.

¹³ Dossier fermé après que le Commissariat a déterminé qu'il ne relevait pas de sa compétence, pour des raisons spécifiées dans la *Loi*.

¹⁴ Données fournies par le Commissariat, extraites du SGC.



Catégorie par année	2016-2017	2017-2018	2018-2019
<i>Nouveaux dossiers</i>	31	38	54
<i>Dossiers reportés</i>	14	8	11
Dossiers fermés après analyse¹⁵	35	33	53
<i>Après conciliation</i>	2	6	3
Nombre total d'enquêtes	14	9	5
Nombre total de dossiers envoyés au Tribunal	0	1	0

Le nombre de dossiers de représailles reçus par le Commissariat a augmenté au cours de la période d'évaluation. La majorité de ces dossiers ont été fermés après l'examen de recevabilité, et le nombre de nouvelles enquêtes lancées a diminué au cours de la période. Comme on le mentionne plus haut, un seul dossier a été porté à l'attention du Tribunal, en 2017-2018. Onze cas ont été résolus par conciliation.

Pendant la période visée, neuf contrôles judiciaires ont été lancés concernant des décisions du Commissariat sur la recevabilité ou les enquêtes : cinq ont été abandonnés, un a été rejeté pour retard, deux ont été rejetés et sont actuellement en appel, et un est en cours. D'autres procédures engagées avant 2015-2016 étaient également en cours pendant la période d'évaluation. Depuis la création du Commissariat, aucune décision du commissaire concernant des actes répréhensibles n'a été annulée par la Cour fédérale ou par la Cour d'appel fédérale. Toutefois, sept contrôles judiciaires en matière de représailles ont été menés, et le Commissariat a obtenu gain de cause pour trois d'entre eux. Les personnes interrogées ont expliqué qu'à la suite de ces décisions, le Commissariat a amélioré ses méthodes d'enquêtes sur les cas de représailles et s'attend à avoir plus de succès à l'avenir.

Remarque concernant les données et l'établissement de rapports sur le rendement

En 2018-2019, le Secrétariat du Conseil du Trésor a recueilli des données supplémentaires pour rendre compte du processus interne de divulgation protégée, notamment les types d'allégations formulées et une ventilation des dossiers par cause de rejet et de renvoi à d'autres processus. Au Québec, le Protecteur du citoyen présente des informations similaires dans ses rapports annuels. Les mêmes indicateurs pourraient être utilisés pour dresser un portrait plus précis des activités du Commissariat. Essentiellement, le Commissariat pourrait faire état du nombre de cas où le commissaire a suggéré qu'un divulgateur communique avec une autre entité. Ces cas, bien qu'ils ne soient pas traités par le Commissariat, peuvent néanmoins aboutir à une enquête et à d'autres procédures à la suite d'un contact avec le Commissariat. Il a été suggéré par le passé de sonder les divulgateurs et les plaignants sur leur avis et leur satisfaction à l'égard des processus du

¹⁵ Dossier fermé après que le Commissariat a déterminé qu'il ne relevait pas de sa compétence, pour des raisons spécifiées dans la *Loi*.



Commissariat¹⁶, méthode qui permettrait de recueillir des commentaires sur les processus du point de vue du « client ».

Respect des normes de service

Le respect des normes de service dépend des capacités du Commissariat ainsi que du volume et de la nature des dossiers reçus. Dans les dernières années, le Commissariat a toujours respecté les normes de service établies, sauf en 2015-2016. Au cours de cet exercice, il y a eu une forte hausse du nombre de cas, qui a coïncidé avec des départs d'employé, la participation du Commissariat à l'examen de la LPFDAR et le lancement d'un nombre record de 36 nouvelles enquêtes. L'arriéré a été résorbé le plus possible grâce à des contrats à durée déterminée et a donné lieu au lancement de l'exercice LEAN. Le fait que le Commissariat n'ait pas été en mesure de respecter les normes de service cette année-là confirme l'évaluation des risques selon laquelle les capacités de l'organisation peuvent être vulnérables à une hausse soudaine du nombre de cas. Notons que si le Commissariat a dépassé de loin la proportion de 80 % d'examens de recevabilité des cas de divulgation menés dans les 90 jours, la proportion d'enquêtes menées à bien dans le délai d'un an a légèrement diminué au fil du temps.

Tableau 4 : Respect des normes de service du Commissariat

Cible par année	2013-2014 ¹⁷	2014-2015 ¹⁸	2015-2016 ¹⁹	2016-2017 ²⁰	2017-2018 ²¹	2018-2019 ²²
Répondre à 80 % des demandes de renseignements dans les 24 heures	95 %	99 %	90 %	99 %	97 %	99 %
Réaliser 80 % des analyses des divulgations dans un délai de 90 jours	85 %	84 %	33 %	88 %	90 %	97 %

¹⁶ HUTTON, David. « Is the Public Integrity Commissioner a friend or foe of whistle-blowers? », *The Hill Times*, 2017. [En anglais seulement]

¹⁷ Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (2014). *Rapport annuel 2013-2014*, ISSN : 1925-7732.

¹⁸ Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (2015). *Rapport annuel 2014-2015*, ISSN : 1925-7732.

¹⁹ Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (s.d.). *Normes de service*, <https://www.psic-ispc.gc.ca/fr/resultats/normes-de-service>.

²⁰ Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (2018). *Rapport sur les résultats ministériels 2017-2018*, ISSN : 2561-2158.

²¹ Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (2018). *Rapport annuel 2017-2018*, ISSN : 1925-7732.

²² Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (2019). *Rapport annuel 2018-2019*, ISSN : 1925-7732.



Réaliser 80 % des enquêtes en un an ou moins	100 %	86 %	50 %	82 %	86 %	81 %
Décider de traiter ou non une plainte de représailles dans les 15 jours	S.O.	S.O. ^{23*}	100 %	100 %	100 %	100 %

4.3 Résultats à long terme : Renforcer la reddition de compte et accroître la confiance du public

Au bout du compte, les processus de gestion des divulgations protégées et des plaintes de représailles visent à accroître la confiance du public à l'égard des institutions et à contribuer à la reddition de compte du gouvernement. Il s'agit de l'objectif du Programme et du but explicite du Commissariat dans son ensemble, qui fait partie intégrante de l'écosystème de l'intégrité du gouvernement du Canada. Or il est difficile de déterminer dans quelle mesure le Programme contribue réellement aux objectifs poursuivis.

La portée globale du Commissariat dépend de la connaissance que les personnes ont du Commissariat et de son travail et des renseignements auxquels elles ont accès quand elles doivent divulguer un acte répréhensible ou déposer une plainte. Ces éléments sont difficiles à mesurer, mais diverses sources²⁴ ont indiqué que le Commissariat pourrait ne pas être bien connu et son mandat, pas clairement compris. La plupart des personnes interrogées à l'interne s'inquiètent également du fait que la capacité du Programme à détecter et à prévenir les actes répréhensibles soit limitée en raison d'un manque de visibilité et de sensibilisation au mandat et au travail du Commissariat.

La décision de divulguer un acte ou de déposer une plainte dépend également de la perception qu'ont les fonctionnaires et le public du risque et de la culture dans la fonction publique. Le rapport de 2015 commandé par le Commissariat sur la divulgation et la crainte de représailles a révélé qu'environ la moitié des répondants au Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux qui ont été victimes de comportements inappropriés sur leur lieu de travail n'ont pas agi par crainte de représailles, estimaient que la divulgation n'aurait fait aucune différence ou craignaient que le processus soit complexe et onéreux.

²³ S.O. dans le Rapport annuel 2014-2015 et 100 % sur la page « Normes de service » du site Web du Commissariat.

²⁴ PAIGE, Andrée. *Évaluation des activités, des initiatives et de la stratégie de sensibilisation et de mobilisation du Commissariat à l'intégrité du secteur public (1^{er} avril 2012 – 31 mars 2015)*, OTUS, 2017; DOWDEN, Craig. *Le son du silence : La divulgation et la crainte de représailles*, 2016; Phoenix SPI. *Exploration de la culture de dénonciation dans la fonction publique fédérale*, 2015.

Des critiques ont déjà porté sur le peu de cas du Commissariat portés à l'attention du Parlement ou du Tribunal. Toutefois, dans une décision de 2016, la juge Elliott de la Cour fédérale a déclaré que le régime de dénonciation établi par la LPFDAR « 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 publique²⁵ ». D'aucuns pourraient encore estimer que le petit nombre de rapports sur des cas est signe que le Programme de gestion des divulgations et des plaintes de représailles ne contribue pas autant qu'il le pourrait aux résultats finaux. Or compte tenu de la responsabilité du Commissariat qui est de traiter les problèmes graves et du fait qu'il existe plusieurs autres mécanismes dans la fonction publique pour signaler les actes répréhensibles, la situation n'est pas si surprenante.

Le Commissariat n'a pas le pouvoir d'ordonner des mesures correctives, de sanctionner les fautifs ou de demander des injonctions pour mettre fin à une inconduite. Les documents sur les régimes de divulgation suggèrent souvent que des mesures provisoires devraient être prises après une détermination préliminaire, étant donné que les dossiers de plaintes de représailles peuvent s'étendre sur une longue période. À cet égard, le commissaire a recommandé les modifications législatives suivantes : octroyer au Tribunal le pouvoir d'accorder des réparations provisoires, rembourser les frais juridiques assumés par le plaignant et augmenter le montant maximal accordé pour préjudice moral.

Le rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires concernant la LPFDAR souligne que le commissaire devrait avoir plus de pouvoir quant au suivi de ses recommandations afin d'en assurer le respect. La plupart des cinq rapports sur des cas présentés au Parlement pendant l'évaluation ont suscité des réponses ou des promesses de la part des ministères en vue de corriger les actes répréhensibles établis par le commissaire. Dans la pratique, si un ministère ou un organisme ne répond pas de façon appropriée aux recommandations du commissaire, le Commissariat n'a pas le pouvoir d'appliquer des mesures correctives supplémentaires. En 2018-2019, le Commissariat a élaboré un nouvel indicateur pour établir le pourcentage de recommandations mises en œuvre après le dépôt des rapports sur des cas. Le commissaire espère que cela contribuera à démontrer l'incidence et les avantages des services du Commissariat.

²⁵ Décision de la Cour fédérale (2016). Canada (Procureur général) c Canada (Commissaire à l'intégrité de la fonction publique), 2016 CF 886, T-2368-14.



5.0 Conclusions et recommandations

L'évaluation a révélé que le Programme de gestion des divulgations et des plaintes de représailles s'aligne de très près sur le mandat du Commissariat, énoncé par la LPFDAR. Le régime créé en vertu de la *Loi* peut présenter certaines limites pour ce qui est des résultats stratégiques globaux d'accroître la confiance du public et de renforcer la reddition de compte, mais cela échappe au contrôle des activités du Commissariat. Ces limites ont été ciblées lors de l'examen de la *Loi* de 2017 et certaines sont visées par les modifications législatives recommandées par le commissaire.

La conception du Programme a évolué au fil du temps à la suite de divers processus externes (dont les contrôles judiciaires) et de la mise à l'essai de différents modèles et structures. Le Programme a fait l'objet de deux exercices LEAN en vue de trouver des moyens d'en améliorer l'efficacité, et certaines des améliorations mises en œuvre ont été couronnées de succès, notamment la redistribution et la délégation des responsabilités, la création et l'adoption de nouveaux outils et mécanismes et une augmentation globale de la capacité opérationnelle. Certains défis et pertes d'efficacité subsistent tout de même, notamment en ce qui concerne le processus d'examen, tant pour la recevabilité que pour les rapports d'enquête. Le poste de chef d'équipe est relativement nouveau, et plusieurs suggestions ont été faites pour en tirer davantage parti, c'est-à-dire pour l'attribution des dossiers d'enquête, un soutien et une surveillance constants aux enquêtes, la prise en charge du processus de conciliation, l'examen constructif et fiable des projets de rapports d'enquête selon une perspective opérationnelle cohérente et, à l'occasion, le soutien à la fonction d'analyste.

En ce qui a trait à ses résultats immédiats, le Programme prévoit un processus indépendant et confidentiel pour la gestion des divulgations protégées et des plaintes de représailles. Le Commissariat gère un nombre croissant de nouvelles divulgations et plaintes, dont la plupart ne donnent pas lieu à une enquête. Le Commissariat a respecté toutes les normes de service pendant la période d'évaluation, mais est conscient qu'il doit rester prêt à faire face à une augmentation soudaine du nombre de cas.

Cinq rapports sur des cas ont été déposés au Parlement pendant la période d'évaluation, et les ministères concernés ont pour la plupart réagi de manière satisfaisante. Au cours de la même période, 11 cas de représailles ont été résolus en conciliation et le Tribunal a été saisi d'un cas. Aucune des décisions du commissaire concernant des divulgations n'a été annulée par un tribunal, et bien que le Commissariat n'ait pas connu le même succès en ce qui concerne les contrôles judiciaires des cas de représailles, des améliorations devraient donner de meilleurs résultats à l'avenir.

À la lumière des constatations de l'évaluation, les recommandations ci-dessous sont formulées en vue d'améliorer le Programme de gestion des divulgations et des plaintes de représailles. Le Commissariat devrait :



1. Continuer d'encourager et de favoriser une délégation complète et efficace des tâches pour réduire au maximum les retards, en particulier les tâches qui peuvent être déléguées par le directeur des opérations aux chefs d'équipe. Les tâches visées par cette recommandation seraient l'attribution et le suivi régulier des dossiers d'enquête, le mentorat et la logistique du processus de conciliation.
2. Établir une capacité de circonstance en prenant les mesures suivantes :
 - a. Affecter deux enquêteurs à chaque enquête;
 - b. Exploiter la capacité des chefs d'équipe à effectuer des examens de recevabilité ou à agir en tant qu'examineur pour les rapports de recevabilité lorsque le volume de cas entraîne une augmentation de la charge de travail de la fonction de gestionnaires de l'admissibilité des dossiers.
3. Continuer à élaborer une gamme complète de modèles, de guides de processus étape par étape et d'outils à jour et en favoriser l'utilisation en vue : 1) d'améliorer l'efficacité de tout le personnel; 2) d'accélérer l'intégration et l'apprentissage des nouveaux analystes et enquêteurs; 3) d'améliorer l'uniformité et la qualité des produits écrits; et 4) de soutenir le transfert durable des connaissances des employés expérimentés.
4. Implanter un nouveau système de gestion de cas et d'information qui permettrait : 1) le suivi efficace, détaillé et en temps réel des dossiers en cours; 2) la recherche sur les cas antérieurs pour contribuer à la cohérence des décisions et à l'apprentissage; et 3) la saisie efficace des données pour l'établissement des rapports.
5. Saisir et publier des statistiques sur les résultats des dossiers gérés dans le cadre du Programme par type d'allégation, et fournir des informations plus détaillées sur le volume des dossiers classés après examen de recevabilité quand le commissaire suggère qu'une autre organisation pourrait mieux traiter une divulgation ou une plainte.
6. Poursuivre les efforts visant à favoriser le maintien en poste du personnel. Pour ce faire, le Commissariat devrait accorder de l'importance à la création d'un environnement de travail transparent, collégial, collaboratif et favorable.
7. Améliorer le processus d'examen pour les rapports d'enquête en :
 - a. veillant à ce que le premier examen effectué par les opérations soit rigoureux, constructif et qu'il s'aligne sur une compréhension commune du cas;
 - b. veillant à ce qu'il existe des mécanismes (vérifications organiques ou réunions prévues) pour que les opérations et les services juridiques puissent contribuer au processus en temps utile et que des changements majeurs ne soient pas apportés à un produit tard dans le processus d'examen;



- c. établissant une compréhension commune de l'objectif du processus d'examen et des différents rôles et responsabilités des examinateurs, tout en ayant conscience que des produits différents peuvent justifier des niveaux d'examen différents.



Annexe A : Matrice d'évaluation

Questions	Indicateurs	Sources de données
<i>Pertinence</i>		
1. Dans quelle mesure les activités et les objectifs du Programme de gestion de la divulgation et des représailles correspondent-ils au mandat et aux résultats stratégiques du Commissariat?	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisation avec le mandat et les objectifs du Commissariat • Harmonisation avec la <i>Loi</i> • Données et appréciations sur les options de divulgation autres que le Commissariat (c.-à-d. internes aux ministères) 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen documentaire/administratif • Entrevues avec des informateurs clés
<i>Conception, exécution et efficacité</i>		
2. Dans quelle mesure la conception et l'exécution du Programme de gestion de la divulgation et des représailles permettent-elles d'atteindre les objectifs efficacement?	<ul style="list-style-type: none"> • Données et appréciations sur les activités et les processus du Programme, dont les options ou les améliorations suggérées pour : <ul style="list-style-type: none"> ○ la réception des divulgations et des plaintes de représailles (triage et hiérarchisation) ○ la gestion de cas/tenue de dossiers ○ l'examen de recevabilité des cas de divulgation ○ l'examen de recevabilité des cas de plaintes de représailles ○ les enquêtes sur les cas de divulgation ○ les enquêtes sur les cas de représailles ○ la conciliation ○ l'établissement de rapport, réception de commentaires ○ la formulation de recommandations ○ l'accès à des ressources d'aide (Wiki, lignes directrices et manuels, par exemple) ○ l'accès aux services juridiques et rôle des services juridiques ○ les normes de service ○ les facteurs qui favorisent ou entravent l'efficacité 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen documentaire/administratif • Entrevues
	<ul style="list-style-type: none"> • Données du Programme <ul style="list-style-type: none"> ○ Tendances quant au nombre et à la nature des demandes, des divulgations, des 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen documentaire/administratif



	<p>enquêtes et des décisions (tendances dans le temps)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Durée moyenne des examens de recevabilité et des enquêtes pour les divulgations protégées par catégorie (par exemple, les divulgations faites par des fonctionnaires par rapport à celles faites par le public, par type d'acte répréhensible) ○ Durée moyenne des examens de recevabilité et des enquêtes pour les plaintes de représailles par catégorie (par exemple, nature de la plainte, type de représailles) ○ Coût pour l'exécution du Programme (ressources par cas, par type si possible) 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Données et appréciations sur la mise en œuvre et l'incidence des exercices LEAN • Solutions de rechange opérationnelles/leçons apprises/pratiques exemplaires et prometteuses des autres régimes de protection des dénonciateurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevues avec des informateurs clés • Analyse documentaire
<i>Efficacité</i>		
3. Dans quelle mesure le Programme de gestion des divulgations et des représailles atteint-il les résultats escomptés?	<ul style="list-style-type: none"> • Mesure dans laquelle le Programme atteint les résultats escomptés : <ul style="list-style-type: none"> ○ Pourcentage des cas traités selon les normes de service établies (indicateur des résultats ministériels) ○ Pourcentage de recommandations mises en œuvre par les administrateurs généraux à la lumière des résultats des enquêtes (indicateur des résultats ministériels) 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen documentaire/administratif



	<ul style="list-style-type: none"> • Données et appréciations concernant l'efficacité globale des processus et la mesure dans laquelle le Commissariat fournit un processus efficace, indépendant et confidentiel pour la gestion des divulgations et des plaintes de représailles • Données et appréciations concernant la mesure dans laquelle les processus du Programme et les résultats des dossiers contribuent à renforcer la reddition de compte et la surveillance des opérations du gouvernement • Appréciations concernant la mesure dans laquelle le Programme accroît la confiance du public envers l'intégrité des fonctionnaires et des institutions publiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen documentaire/administratif • Entrevues avec des informateurs clés
--	--	---

Annexe B : Guide d'entrevue

Évaluation du Programme de gestion des divulgations et des représailles

Guide principal d'entrevue des informateurs clés (version de l'intervieweur)

Avant-propos

Le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (Commissariat) a retenu les services de la société Goss Gilroy Inc. (GGI) pour qu'elle entreprenne l'évaluation du Programme de gestion des divulgations et des représailles. Cette évaluation portera plus particulièrement sur les activités du Programme.

Une des composantes principales de l'évaluation concerne les entrevues avec les informateurs clés du Programme. Les entrevues sont une occasion pour les personnes de faire part de leur expérience des activités du Programme et de donner leur opinion à cet égard. L'entrevue durera environ 45 à 60 minutes.

L'entrevue est volontaire et les renseignements que vous donnerez demeureront confidentiels et seront gérés conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les conclusions seront utilisées uniquement à des fins d'évaluation et de recherche.

Contexte



1. [Tous] Veuillez décrire vos fonctions par rapport au Programme de gestion des divulgations et des représailles. Depuis combien de temps occupez-vous ce poste?

Pertinence

2. [Tous] Selon vous, dans quelle mesure le Programme, dans sa forme actuelle, contribue-t-il au mandat du Commissariat et au respect de la *Loi*? (Q1.1 et Q1.2)
3. [Tous] Quel rôle le Programme joue-t-il compte tenu des autres mécanismes existants pour les divulgations d'actes répréhensibles ou les plaintes de représailles dans la fonction publique? (Q1.3)

Conception et exécution

4. [Cadres supérieurs seulement] Selon vous, quelles parties du processus de gestion des divulgations d'actes répréhensibles sont efficaces ou fonctionnent bien? Qu'en est-il du processus de gestion des plaintes de représailles?
5. [Cadres supérieurs seulement] Quels sont les défis qui influent sur la gestion des divulgations d'actes répréhensibles? Ou sur la gestion des plaintes de représailles?
6. [Personnel seulement] Afin de recueillir vos commentaires sur le fonctionnement du Programme, nous aimerions revenir sur chaque processus du Programme avec vous. Pour chacune des étapes ci-dessous et sur lesquelles vous êtes à même de formuler des commentaires, quelles pratiques efficaces et quels défis, le cas échéant, avez-vous constatés? Quelles mesures sont prises concernant les défis? (Q2)
 - a. Réception des divulgations et des plaintes de représailles et analyse initiale du cas (*questions incitatives : différences pour les divulgations des fonctionnaires et celles du public; différences pour les actes répréhensibles et les plaintes de représailles, rôle du gestionnaire*).
 - b. Triage, hiérarchisation et attribution des cas (*questions incitatives : différences pour les divulgations des fonctionnaires et celles du public; différences pour les actes répréhensibles et les plaintes de représailles*).
 - c. Examen de recevabilité des cas
 - i. *Questions incitatives :*
 - ii. *Collecte d'informations/contact avec le divulgateur ou le plaignant*
 - iii. *Analyse à la lumière de la Loi*
 - iv. *Prorogation du délai (plainte de représailles)*
 - v. *Rencontres d'équipe sur les dossiers (plainte de représailles)*
 - vi. *Rapport sur la recevabilité du cas/rapport d'absence de compétence*
 - vii. *Avis et lettre de décision*
 - viii. *Processus d'examen pour le rapport et la lettre de décision*
 - ix. *Retrait (plaintes de représailles)*



- x. *Demande de réexamen*
 - d. Révision du dossier, plan d'enquête et examen du plan
 - e. Enquête et collecte d'informations
 - i. *Questions incitatives : Accès à des documents ou à des informations provenant d'un haut fonctionnaire ou d'autres sources*
 - ii. *Préparation et conduite des entretiens avec le plaignant, la personne faisant l'objet de l'enquête et les témoins experts et ordinaires*
 - f. Recommandation de conciliation (pour les plaintes de représailles)
 - g. Rapport d'enquête préliminaire (REP) et processus d'examen interne
 - h. Réception des commentaires formulés par les parties concernant le REP
 - i. Rapport d'enquête final et processus d'examen du rapport
 - j. Décision du commissaire et lettre de décision
 - k. Renvois au Tribunal (pour les plaintes de représailles)
7. [Personnel seulement] Avez-vous observé des pratiques efficaces ou des défis en ce qui concerne les dimensions transversales suivantes? (Q2)
- a. La gestion de cas/teneur de dossiers
 - b. L'accès à des ressources d'aide (Wiki, lignes directrices et manuels, par exemple)
 - c. Les normes de service
 - d. L'accès aux services juridiques et rôle des services juridiques
8. [Tous] Selon vous, quelle a été l'incidence des exercices LEAN sur l'exécution du Programme? (Q2)

Efficacité et efficience

9. [Tous] Selon vous, dans quelle mesure le Programme offre-t-il un processus de gestion des divulgations et des plaintes de représailles qui est (Q3) :
- a. Rapide?
 - b. Efficace?
 - c. Indépendant?
 - d. Confidentiel?
10. [Tous] Selon vous, dans quelle mesure les processus du Programme et les résultats des dossiers contribuent-ils aux objectifs du Commissariat (Q3) :
- a. de renforcer la reddition de compte et la surveillance des opérations du gouvernement?
 - b. d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des fonctionnaires et des institutions publiques?
11. [Tous] La conception et la mise en œuvre actuelles du Programme de gestion de la divulgation et des représailles ont-elles eu des répercussions imprévues (positives ou négatives)? (Q3)



12. [Tous] Quels facteurs principaux (internes/externes) contribuent ou nuisent à l'efficacité du Programme? (Q3)
13. [Tous] Quels sont, selon vous, les secteurs prioritaires pour l'amélioration du Programme de gestion des divulgations et des représailles? (Q3)
- a. [Tous] Connaissez-vous des solutions de rechange ou des pratiques efficaces qu'utilisent d'autres régimes ou organismes et que le Commissariat pourrait adopter et adapter pour améliorer la mise en œuvre du Programme? (Q2)
14. [Tous] Avez-vous des suggestions ou des commentaires à formuler au sujet du Programme?

Merci

