



Alliance de la Fonction publique du Canada
Public Service Alliance of Canada

**Mémoire présenté par
l'Alliance de la Fonction publique du Canada**

au

**Comité permanent des opérations
gouvernementales et des prévisions budgétaires
de la Chambre des communes**

concernant

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

Mars 2017

L'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC), qui représente quelque 180 000 membres d'un océan à l'autre, est le plus important syndicat de fonctionnaires fédéraux. La majorité de ses membres travaillent pour le gouvernement fédéral, les organismes et sociétés d'État. Elle représente aussi des travailleuses et travailleurs du secteur privé, des gouvernements territoriaux et du secteur public élargi, dont les universités.

L'objet de la LPFDAR : pas atteint

Pendant plus de quatre décennies, l'AFPC a réclamé une loi qui protège réellement les dénonciatrices et dénonciateurs d'actes répréhensibles dans la fonction publique fédérale.

Or, en 2007, le gouvernement fédéral a adopté la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LPFDAR). La Loi devait, entre autres, protéger les fonctionnaires divulgateurs contre toutes mesures de représailles. Pourtant, depuis l'adoption de la Loi, les fonctionnaires divulgateurs ne sont pas mieux protégés.

Manifestement, les fonctionnaires hésitent à dénoncer des actes fautifs. Lorsqu'ils le font, ils en paient souvent le prix dans leur vie personnelle et professionnelle. Ils en déduisent donc qu'il est préférable de se taire. L'Association canadienne de normalisation (Groupe CSA) considère que la liberté de parole, sans crainte de représailles, est un droit fondamental. Dans sa publication de 2016 sur les systèmes de dénonciation, le Groupe mentionne qu'il existe un lien crucial entre un milieu de travail sécuritaire et la protection des lanceurs d'alerte. Les deux impliquent la création et la promotion d'une culture de travail qui donne « voix » aux employés et qui accorde une grande importance à leurs préoccupations.

En général, la « dénonciation » au Canada n'est pas encouragée dans les milieux de travail. Par conséquent, la mise en œuvre de processus indépendant pour protéger les dénonciateurs ou de mesures contre les représailles n'est pas une priorité.

La LPFDAR : objet de nombreuses critiques

La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* a été vertement critiquée du fait qu'elle impose de nombreuses contraintes aux fonctionnaires divulgateurs et semble davantage protéger les présumés auteurs d'actes fautifs.

- **La dénonciation : rigoureusement et inutilement restreinte**

La LPFDAR impose certaines restrictions aux divulgateurs: ils sont tenus de recourir d'abord aux mécanismes de procédure interne prévus à cette fin. Dans

certaines circonstances particulières seulement, ils peuvent s'en remettre au Commissaire à l'intégrité du secteur public.

Ils peuvent dénoncer un acte fautif au Commissaire s'ils ont des motifs raisonnables de croire que les mécanismes internes ne suffisent pas. Ces restrictions ont effectivement pour effet de réduire le nombre de cas dénoncés.

De plus, la LPFDAR limite les dénonciations en permettant au Commissaire à l'intégrité de refuser des cas de dénonciation s'il croit que la personne n'agit pas de bonne foi, que la plainte n'est pas dans l'intérêt public ou pour tout autre motif qu'il juge fondé.

- **Plusieurs secteurs importants omis**

La Loi ne garantit pas le droit de dénoncer tous les actes illégaux et répréhensibles. La définition d'un acte répréhensible omet de façon sélective des volets importants, comme les politiques du Conseil du Trésor. Or, si la Commission d'enquête Gomery a été créée, c'est précisément en raison du non-respect de ces politiques.

- **Divulgence publique : risques supplémentaires pour les lanceurs d'alerte**

Un fonctionnaire peut divulguer publiquement un acte fautif s'il juge qu'il n'a pas le temps de recourir au processus confidentiel prévu et qu'il a « *des motifs raisonnables de croire que l'acte ou l'omission qui est visé par la divulgation constitue selon le cas : une infraction grave à une loi fédérale ou provinciale; un risque imminent, grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou l'environnement* ¹ ». ».

Le Commissaire à l'intégrité ne peut accepter une plainte en matière de représailles d'un dénonciateur qui a choisi d'aller devant les médias pour dénoncer un acte fautif en passant outre les conditions exigées par la Loi.

- **Les chiffres sont éloquentes (voir l'Annexe A)**

Entre 2007, année d'ouverture du Commissariat à l'intégrité du secteur public, et 2016, 709 divulgations d'actes fautifs ont été déposées. Parmi celles-ci, le Commissariat a jugé qu'uniquement 11 dénonciations, soit 1,55 %, étaient « fondées » en vertu de la LPFDAR.

Pendant la même période, seulement 11 plaintes pour représailles sur 237, soit un peu moins de 5 % (4,64 %), ont été renvoyées devant un tribunal.

¹ *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, 2016, Divulgations publiques*, alinéas 16 (1) a) et b).

Ces faibles pourcentages sont en partie attribuables aux lacunes de la LPFDAR et sous-entendent que le Commissariat à l'intégrité n'a pas prouvé qu'il était digne de confiance et indépendant. Ces manquements ont de l'importance, car ils favorisent une culture du silence et de l'inefficacité au sein de la fonction publique fédérale.

- **Craintes des dénonciateurs à l'égard de représailles**

Le délai maximal de signalement de représailles de 60 jours est carrément irréaliste. Les personnes qui envisagent de porter plainte vivent souvent un immense stress en raison du harcèlement qu'elles subissent.

La Loi prévoit réparation seulement dans certains cas de harcèlement, notamment des représailles de type passif. Elle limite aussi la définition et la durée du harcèlement. Or, dans les faits, les dénonciateurs sont souvent victimes de harcèlement sur une longue période et de toutes les formes imaginables.

De plus, les fonds prévus pour couvrir les frais juridiques des dénonciateurs, limités à 1500 \$ ou 3000 \$ dans certains cas exceptionnels, sont tout à fait insuffisants. Il est même arrivé qu'un commissaire refuse de verser l'aide financière prévue aux dénonciateurs, contribuant ainsi à protéger les présumés acteurs des actes fautifs qui, eux, avaient droit aux services de conseillers juridiques du gouvernement.

Même s'il est possible de transmettre les plaintes pour représailles au Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs, celui-ci ne peut ordonner l'indemnisation des plaignants. De plus, ces dossiers traînent en longueur et peuvent prendre des années avant d'être réglés. Le cas de Sylvie Therrien par exemple, qui a récemment fait les manchettes, a été déposé en 2013 et n'est toujours pas réglé.

Le processus d'enquête du Commissaire à l'intégrité sur les plaintes en matière de représailles doit être juste et transparent. Le cas de Sylvie Therrien démontre à quel point la Commission a été souvent paralysée par des problèmes issus des enquêtes, ce qui démontre un manque d'équité procédurale des plus élémentaires.

Relativement aux plaintes en matière de représailles, il devrait revenir à l'intimé de prouver que ses actions à l'égard du dénonciateur ne constituent pas des représailles. C'est d'ailleurs une recommandation de la Commission Gomery de 2006 qui n'a jamais été mise en application. L'article 31 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics* du Québec prévoit pourtant une telle obligation de la part du présumé fauteur.

- **Trop de confidentialité**

La Loi bloque toutes les avenues possibles pour accéder aux renseignements d'enquête du Commissaire à l'intégrité. En effet, elle interdit l'accès à cette information en tout temps et non seulement pour un temps limité.

De plus, le Tribunal mène ses audiences à huis clos et il n'est pas tenu d'en déposer le compte rendu à la Cour fédérale. Lorsque des cas de dénonciation sont réglés par le gouvernement fédéral, il y a des consignes très strictes sur la confidentialité qui bâillonnent à tout jamais les lanceurs d'alerte.

- **Exclusions de secteurs essentiels**

La LPFDAR exclut les agences de sécurité et leur personnel ne peut s'adresser au Commissaire à l'intégrité pour dénoncer des actes fautifs ni pour obtenir une protection contre d'éventuelles représailles.

De plus, la Loi ne couvre pas les actes fautifs qui peuvent survenir dans le secteur privé et l'information issue de ce secteur ne peut pas être utilisée. Par conséquent, les actes répréhensibles du gouvernement impliquant le secteur privé ne peuvent faire l'objet d'enquêtes.

Cette omission constitue un vide juridique important dans la Loi surtout lorsqu'on constate que le gouvernement fait de plus en plus appel aux entrepreneurs privés pour exécuter des travaux dans le cadre de partenariats publics-privés.

On constate aussi que le nombre d'emplois permanents diminue comparativement à celui des emplois temporaires. Selon le Bureau du directeur parlementaire du budget, le nombre d'emplois de durée déterminée a augmenté de 9,3 %, celui des emplois occasionnels de 8,3 % et des emplois étudiants de 6,0 %².

Dans le cas de la dotation, la Commission de la fonction publique indique qu'en 2015-2016, 4533 postes de durée indéterminée ont été pourvus (et ce chiffre ne comprend pas les départs volontaires et les départs à la retraite). Au cours de la même période, 32 370 employés ont été recrutés pour pourvoir des postes de durée déterminée, occasionnels ou des emplois étudiants³.

Ces statistiques ne tiennent pas compte du nombre croissant d'employés contractuels des agences de placement temporaire. Le poste budgétaire sur les services professionnels pour l'exercice 2016-2017, qui porte sur ce type d'emploi, est estimé à 10,9 milliards \$. Lorsqu'on a demandé aux différents ministères de donner un compte rendu sur leur recours aux employés

² Bureau du directeur parlementaire du budget, *Suivi des dépenses : premier trimestre de 2016-2017, 2,1 Fonctionnement*, p. 7-8

³ Rapport annuel de la Commission de la fonction publique du Canada 2015-2016, p. 10

contractuels, la plupart ont informé le Parlement qu'ils ne tenaient pas compte de ces données⁴.

Le récent fiasco Phénix à lui seul devrait suffire pour démontrer la nécessité d'appliquer la LPFDAR aux actes fautifs impliquant le secteur privé et le gouvernement.

- **Mesures correctives insuffisantes**

Un objectif important de toute loi sur la divulgation d'actes répréhensibles doit porter sur les enquêtes et les mesures correctives. Alors que la Loi prévoit que le Commissaire peut enquêter sur les dénonciations individuelles, elle ne lui donne pas les outils nécessaires pour qu'il puisse clore les dossiers de façon adéquate.

En général, la LPFDAR ne prévoit pas de mesures correctives pour mettre fin aux actes fautifs. Le Commissaire à l'intégrité n'a pas le pouvoir d'ordonner la mise en œuvre de mesures correctives ou d'injonctions pour mettre fin aux actes fautifs. Il ne peut que présenter un rapport sur les actes fautifs qu'il juge fondés à la direction du ministère concerné et au Parlement par la suite et espérer que les bonnes décisions seront prises.

Dans le cas des plaintes en matière de représailles, le Commissaire peut demander à un tribunal de statuer sur la validité des représailles. Mais même dans ce cas, les mesures correctives que peut offrir le tribunal aux plaignants sont très limitées.

Lorsque le premier cas de dénonciation d'actes répréhensibles a été rapporté au Parlement par l'IPFPC en mars 2012, un gestionnaire avait été jugé coupable de mauvaise gestion flagrante et de nombreuses violations de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le gestionnaire visé a pris sa retraite devenant ainsi intouchable. Le Commissaire a même refusé d'appliquer la seule sanction dont il avait le pouvoir d'exercer, soit d'identifier publiquement le gestionnaire en question.

Comment dissuader les gens de commettre des actes répréhensibles ou comment protéger les employés honnêtes lorsqu'il n'existe pas de mécanisme pour sanctionner les auteurs d'actes fautifs ou ceux qui exercent des mesures de représailles à l'égard des lanceurs d'alerte?

⁴ Ordre/Adresse de la Chambre des communes, Q-89 de « Mme Finley (Haldimand-Norfolk), 7 avril 2016

Recommandations de l'AFPC

- Étendre l'application de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* à tous les secteurs d'opérations gouvernementales, y compris les contrats avec le secteur privé
- Accroître les sanctions et les mesures correctives imposées aux personnes coupables d'avoir exercé des représailles
- Étendre l'application de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* à tous les anciens employés de la fonction publique pour permettre au Commissaire à l'intégrité d'enquêter sur des actes répréhensibles dont ils seraient l'auteur
- Retirer le pouvoir du Commissaire à l'intégrité de refuser des plaintes sur des actes fautifs sans avoir mené d'enquête
- Faire en sorte que le processus d'enquête du Commissaire à l'intégrité soit plus transparent et ouvert aux enquêtes liées aux demandes d'accès à l'information.
- S'assurer que le Commissariat à l'intégrité du secteur public possède les ressources nécessaires pour venir en aide aux victimes de mesures de représailles et pour sensibiliser les fonctionnaires au sujet de leurs droits et les gestionnaires au sujet de leurs obligations en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.
- Dans les cas de plaintes en matière de représailles à l'égard des dénonciateurs :
 - Prolonger le délai de signalement de représailles de 60 jours à 12 mois
 - Imposer le fardeau de la preuve aux présumés accusés
 - Offrir une aide financière suffisante aux plaignants pour couvrir les frais de consultations et les frais juridiques
 - Étendre l'application de sanctions et de mesures correctives aux personnes qui imposent des représailles aux dénonciateurs

Commentaires sur les modifications législatives proposées par le Commissaire à l'intégrité du secteur public

L'AFPC appuie les modifications législatives proposées par le Commissaire à l'intégrité à l'exception des deux suivantes :

- Proposition n° 5 : Clarifier les dispositions relatives à la confidentialité pour y inclure tout document créé en vue de faire une divulgation au titre de la Loi
- Proposition n° 6 : Clarifier les dispositions relatives à la confidentialité en ce qui a trait aux plaintes en matière de représailles

D'après l'AFPC, ces propositions font en sorte que les renseignements créés ou obtenus avant l'ouverture d'une enquête à l'étape initiale de l'analyse du cas ou créés pour une plainte en matière de représailles demeurent entièrement confidentiels. Pour les agents négociateurs, bien qu'il soit important de protéger les dénonciateurs afin d'encourager la divulgation d'actes fautifs, ces consignes du secret font en sorte qu'il est impossible d'obtenir des renseignements d'enquête pour la juste représentation de leurs membres dans les cas de plaintes en matière de représailles.

Annexe A — Statistiques sur les actes fautifs et les mesures de représailles : Commissariat à l'intégrité du secteur public⁵

Statistiques sur les actes fautifs et les mesures de représailles : Commissariat à l'intégrité du secteur public										
	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	TOTAL
Cas d'actes fautifs	0	0	0	0	1	3	4	2	1	11
Dossiers pour représailles possibles à l'égard des dénonciateurs transmis à un tribunal	0	0	0	0	3	1	3	3	1	11
Demandes générales	206	151	208	256	300	244	201	194	165	1925
Nbre de dénonciations reçues	59	55	56	72	94	113	84	90	86	909
Nbre de plaintes pour représailles reçues	22	20	16	25	43	24	29	28	30	237

⁵ Commissariat à l'intégrité dans le secteur public du Canada, Rapports annuels, 2007-2008, 2008-2009, 2010-2011, 2012-2013, 2014-2015, 2015-2016.