

Commissariat à l'intégrité
du secteur public
du Canada




Office of the Public Sector
Integrity Commissioner
of Canada

RAPPORT ANNUEL

.....
2021-2022

Dites-le-nous.
Vous êtes protégés.



Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada
60, rue Queen, 4^e étage
Ottawa (Ontario) K1P 5Y7
613-941-6400
Sans frais : 1-866-941-6400
info@psic-ispcc.gc.ca

Remarque : La forme masculine est utilisée uniquement dans le but d'alléger le texte et désigne aussi bien les femmes que les hommes.

This document is also available in English.

© Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, 2022
No de cat. : PG1-3F-PDF
ISSN : 1925-7740

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

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le quinzième Rapport annuel du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, qui doit être déposé devant le Sénat conformément aux dispositions de l'article 38 de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. Ce rapport concerne l'exercice financier qui s'est terminé le 31 mars 2022.

Je souhaite vivement que vous déposiez le Rapport annuel le 15 juin 2022, le plus tôt possible. Je vous prie de veiller à ce que ce rapport reste confidentiel jusqu'à son dépôt.

Le Rapport annuel pourra être renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales, en vertu du paragraphe 38(4) de la Loi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Joe Friday

Commissaire à l'intégrité du secteur public
Ottawa, juin 2022

L'honorable Anthony Rota, député
Président de la Chambre des communes
Chambre des communes du Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le quinzième Rapport annuel du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, qui doit être déposé devant la Chambre des communes conformément aux dispositions de l'article 38 de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. Ce rapport concerne l'exercice financier qui s'est terminé le 31 mars 2022.

Je souhaite vivement que vous déposiez le Rapport annuel le 15 juin 2022, le plus tôt possible. Je vous prie de veiller à ce que ce rapport reste confidentiel jusqu'à son dépôt.

Le Rapport annuel pourra être renvoyé au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, en vertu du paragraphe 38(4) de la Loi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Joe Friday

Commissaire à l'intégrité du secteur public
Ottawa, juin 2022

LOI SUR LA PROTECTION DES FONCTIONNAIRES DIVULGATEURS D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES

L'administration publique fédérale est une institution nationale essentielle au fonctionnement de la démocratie parlementaire canadienne. Il est dans l'intérêt public de maintenir et d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des fonctionnaires. La confiance dans les institutions publiques ne peut que profiter de la création de mécanismes efficaces de divulgation des actes répréhensibles et de protection des fonctionnaires divulgateurs, et de l'adoption d'un code de conduite du secteur public. Les fonctionnaires ont un devoir de loyauté envers leur employeur et bénéficient de la liberté d'expression garantie par la Charte canadienne des droits et libertés et que la présente loi vise à atteindre l'équilibre entre ce devoir et cette liberté.

– Extrait du préambule

NOTRE VISION, NOTRE MISSION ET NOS VALEURS

VISION

En tant qu'organisation de confiance auprès de laquelle tous peuvent, de manière confidentielle et sans risque, faire une divulgation d'actes répréhensibles dans le secteur public fédéral, le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada accroît la confiance du public dans l'intégrité des fonctionnaires et des institutions publiques.

MISSION

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

- » Fournir un processus indépendant et confidentiel pour recevoir les divulgations d'actes répréhensibles dans le secteur public fédéral, ou concernant ce dernier, provenant des fonctionnaires et du grand public, et pour faire enquête sur celles-ci;
- » Déposer au Parlement des rapports sur les cas d'actes répréhensibles avérés et en formulant des recommandations de mesures correctives aux administrateurs généraux;
- » Offrir un mécanisme qui vise à traiter les plaintes en matière de représailles reçues des fonctionnaires et des anciens fonctionnaires dans le but de résoudre la situation, y compris par l'entremise de la conciliation et des renvois de cas au Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs.

VALEURS

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

Respect de la démocratie

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

Respect envers les personnes

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

Intégrité

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

Intendance

Nous utilisons et gérons judicieusement les ressources publiques.

Excellence

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

Impartialité

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

Confidentialité

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

Depuis le début de la pandémie, nous avons, au Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, trouvé de nouvelles façons de faire, si bien que la majorité des employés travaillent maintenant à distance, à temps partiel ou à temps plein. Malgré les fortes répercussions qu'aura eues la pandémie sur notre travail, nous avons continué de donner aux fonctionnaires, et à l'ensemble de la population canadienne, un moyen d'accéder à un mécanisme rapide et adapté pour signaler les actes répréhensibles et les représailles dans le secteur public fédéral. Nous n'avons subi aucune interruption de service durant la pandémie et, grâce à notre travail, nous contribuons, au sein de la fonction publique, à l'établissement d'une culture qui soutient quiconque souhaite faire une divulgation d'actes répréhensibles.

Le Rapport annuel est le principal outil par lequel nous nous acquittons de nos responsabilités en matière de responsabilisation et de transparence. De plus, nous communiquons avec les fonctionnaires et la population canadienne par l'entremise du rapport. Il met en lumière nos principales réalisations et donne un aperçu de nos réussites. Le présent rapport fait en outre état des obstacles qu'il a fallu franchir en 2021-2022; il constitue un compte rendu complet de nos activités. En plus du Rapport annuel, nous informons les fonctionnaires et la population canadienne au sujet de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs (la Loi) par des activités d'éducation et de sensibilisation.



Créé en 2007, le Commissariat est responsable du régime de dénonciation externe du secteur public fédéral. À la suite de la révision de la Loi en 2017, j'ai formulé des recommandations ciblées et pratiques qui visent à renforcer et à rendre plus souple le régime, dans l'optique de mieux soutenir les personnes qui font une divulgation et de mieux les protéger contre les représailles. Si, à l'époque, j'avais exprimé mon mécontentement devant l'absence de mesures pour modifier la Loi, je suis aujourd'hui heureux de constater, d'une part, que le premier ministre a inscrit dans la lettre de mandat du président du Conseil du Trésor l'engagement d'examiner les possibilités de modifier la Loi et, d'autre part, que des fonds ont été dégagés à cet effet. Je me réjouis de jouer un rôle central dans cette initiative et de recommander des modifications précises et substantielles, fondées sur l'expérience directe et les connaissances approfondies du Commissariat. Ces modifications feront avancer la cause de la divulgation d'actes répréhensibles au sein du secteur public fédéral, et elles seront un modèle d'excellence pour les autres organismes dans le monde qui veillent au perfectionnement des régimes de dénonciation.

ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES

Cette année, le Commissariat a reçu 142 divulgations d'actes répréhensibles. D'ailleurs, depuis cinq ans, le Commissariat reçoit un nombre élevé de divulgations, soit plus de 140 chaque année. Nous avons également traité 47 plaintes en matière de représailles, ce qui est comparable aux 46 plaintes reçues l'année précédente.

Ce type de plainte est sérieux et très personnel, qu'il peut avoir d'importantes répercussions sur les personnes concernées. Il revient au Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs de déterminer s'il y a bel et bien eu représailles. Cet organisme quasi judiciaire fonctionne essentiellement comme une cour de justice. Ainsi, toute plainte qui dépasse l'étape de l'enquête peut devenir une expérience particulièrement stressante. Pendant l'enquête, je peux proposer aux parties une séance de conciliation. De fait, le **processus de conciliation** établi en vertu de la Loi constitue un moyen efficace de régler des plaintes en matière de représailles de façon confidentielle et à la satisfaction des parties. À ce jour, le Commissariat a tenu 19 conciliations réussies. La conciliation est une solution plus rapide et moins coûteuse puisqu'elle permet de régler les cas liés à des représailles sans les retards, les coûts et le stress généralement associés à un processus décisionnel formel.

Compte tenu de la complexité, sur le plan juridique, des cas relatifs à des actes répréhensibles ou à des représailles, le Commissariat propose un **programme de financement**. Grâce à ce programme, unique

au Canada, les personnes admissibles peuvent recevoir des fonds afin d'obtenir de l'avocat de leur choix des conseils juridiques sur le processus de traitement d'une divulgation d'actes répréhensibles ou d'une plainte en matière de représailles. Le Commissariat continue de faire connaître le programme par l'intermédiaire de son site Web et des médias sociaux, et en donnant des renseignements en ligne, comme une foire aux questions, des conseils pratiques et des liens vers les sites des barreaux des provinces et des territoires.

NORMES DE SERVICE

En 2013, nous avons établi des **normes de service** pour mesurer notre rendement. Notre objectif est de respecter ces normes dans 80 % des cas, dans 100 % des cas s'il s'agit de plaintes en matière de représailles. La rapidité est cruciale, puisque les gens s'attendent à ce que leur dossier soit traité rapidement et rigoureusement, et ils méritent qu'il en soit ainsi. Nos normes sont les suivantes :

- » décider s'il y a lieu de mener une enquête par rapport à une divulgation d'actes répréhensibles dans un délai de 90 jours;
- » décider s'il y a lieu de mener une enquête par rapport à une plainte en matière de représailles dans un délai de 15 jours;
- » achever les enquêtes en l'espace d'un an;
- » répondre aux demandes de renseignements généraux dans un délai d'un jour ouvrable.

Cette année, nous avons atteint ou dépassé tous nos objectifs, sauf un :

Normes de service	Objectifs annuels	Résultats en 2021-2022
Décider s'il y a lieu de mener une enquête par rapport à une divulgation d'actes répréhensibles dans un délai de 90 jours	80 %	91 %
Décider s'il y a lieu de mener une enquête par rapport à une plainte en matière de représailles dans un délai de 15 jours	100 %	100 %
Achever les enquêtes en l'espace d'un an	80 %	44 %
Répondre aux demandes de renseignements généraux dans un délai d'un jour ouvrable	80 %	91 %

Dans un contexte où la pandémie de COVID-19 sévit toujours, le Commissariat n'a observé aucune baisse ou augmentation significatives des divulgations protégées ou des plaintes en matière de représailles. Nous nous sommes bien adaptés au télétravail et ce nouveau mode de fonctionnement ne nous a aucunement empêchés de respecter nos normes de service, que ce soit à l'égard de l'étape d'analyse ou des demandes de renseignements généraux. Toutefois, la nouvelle réalité du travail à distance et des milieux de travail hybride, jumelée à l'incertitude ambiante, nous a empêchés de mener nos enquêtes aussi rapidement que d'habitude. Nous continuons de lancer des enquêtes, mais notre travail a été freiné par la limitation des déplacements causée par la pandémie, par l'incapacité des témoins à assister aux rencontres en personne et, parfois, parce que certains documents n'ont pas pu être obtenus à temps, les organismes touchés étant toujours en apprentissage du nouveau mode de travail.

DÉCISIONS DE LA COUR

Cette année, deux importantes décisions rendues par la Cour d'appel fédérale sont venues renforcer nos pratiques et nous ont permis de mieux comprendre la Loi. En effet, les arrêts *Burlacu c Procureur général du Canada*, 2022 CAF 10, et *Gordillo et autres c Canada (Procureur général)*, 2022 CAF 23, donnent de précieuses indications sur le sens d'« acte répréhensible » et l'objectif des enquêtes en vertu de la Loi. Les deux décisions ont confirmé le vaste pouvoir discrétionnaire dont je dispose pour déterminer si la divulgation d'actes répréhensibles justifie la tenue d'une enquête.

L'arrêt *Burlacu* portait sur des allégations selon lesquelles des fonctionnaires avaient mal appliqué la loi dans le cadre de leur fonction et qu'ils avaient ainsi rendu des décisions illégales. Dans ce cas-ci, j'ai décidé de ne pas enquêter au motif que des désaccords sur l'interprétation de dispositions ne constituent habituellement

pas un acte répréhensible au sens de la Loi. La Cour d'appel fédérale a souscrit à ma décision, estimant que même si la Loi vise à régler [traduction] des « problèmes très sérieux », il ne me revient pas d'examiner la « légalité des gestes posés et des décisions rendues » au quotidien par des fonctionnaires dans l'administration et l'interprétation de dispositions.

Quant à l'affaire Gordillo, elle concernait ma décision de ne pas enquêter sur des allégations qui veulent que des fonctionnaires d'une ambassade canadienne aient commis un acte répréhensible en favorisant l'intérêt commercial d'une entreprise canadienne au détriment des droits de l'homme. Certes, je reconnais l'importance des problèmes soulevés dans ces affaires, mais j'en suis venu à la conclusion que ces allégations ne portaient pas sur la violation d'une obligation juridique à l'égard de laquelle j'aurais pu enquêter pour établir s'il s'agissait d'un acte répréhensible. La Cour d'appel fédérale a souscrit à ce que ma conclusion selon laquelle l'ambassade ne semblait pas avoir commis un acte répréhensible était raisonnable. Cette décision confirme que les enquêtes menées en vertu de la Loi n'ont pas pour objectif d'examiner les décisions politiques. Les demandeurs ont sollicité l'autorisation d'interjeter appel devant la Cour Suprême du Canada.

SENSIBILISATION ET RAYONNEMENT

Toute l'année, nous nous sommes adaptés à la nouvelle réalité du travail à distance et des milieux de travail hybride et nous avons même pu participer à différentes activités de sensibilisation virtuelles. Le Commissariat a

fait des présentations virtuelles et participé à des conférences en ligne. J'ai aussi pris part à des événements virtuels et en ligne, ayant été notamment invité à titre de conférencier par des universités et lors d'un webinaire devant des parlementaires. Le Commissariat continue en outre de participer à divers événements avec ses homologues provinciaux et territoriaux, événements qui sont autant d'occasions d'échanger des pratiques exemplaires et de discuter des obstacles rencontrés.

Cette année, l'équipe des communications a entrepris l'importante initiative de sonder des fonctionnaires de partout au pays pour savoir ce qu'ils avaient à dire sur la dénonciation et la peur des représailles. Le [rapport](#) expose quelques-unes des principales préoccupations et difficultés qu'ont les fonctionnaires lorsqu'il s'agit de faire une divulgation d'actes répréhensibles. Il révèle notamment que la peur des représailles demeure très présente à l'esprit de ces personnes et qu'il faut opérer un changement de culture au sein du secteur public fédéral pour offrir un environnement sûr à quiconque décide d'aller de l'avant.

Faire une divulgation protégée est une décision difficile et importante, et le Commissariat tient à fournir toute l'information nécessaire aux divulgateurs potentiels afin qu'ils puissent comprendre les mécanismes à l'œuvre. Destiné aux fonctionnaires et à l'ensemble de la population canadienne, le [site Web](#) du Commissariat contient du matériel de communication, comme une foire aux questions, des logigrammes et des vidéos sur le processus de divulgation. On y trouve également les formulaires pour faire une divulgation protégée,

.....

déposer une plainte en matière de représailles et présenter une demande de financement pour obtenir des conseils juridiques. Enfin, il est bon de savoir que la majorité des formulaires sont soumis en ligne.

Nous avons constaté que de nous adresser en personne aux fonctionnaires était un moyen efficace de leur communiquer de l'information sur la Loi, sur notre mandat et sur nos processus. Nous pouvons faire, sur demande des fonctionnaires, des présentations sur la Loi et le Commissariat. La durée des présentations et les sujets précis abordés peuvent être adaptés selon les besoins. Je vous invite donc à communiquer avec nous pour savoir comment demander, puis organiser une présentation dans votre lieu de travail.

MILIEU DE TRAVAIL SAIN

Pour soutenir les personnes qui souhaitent faire une divulgation d'actes répréhensibles, il est primordial d'offrir un milieu de travail sain. À titre d'organisme responsable du régime de dénonciation externe du secteur public fédéral, j'estime que nous devons montrer l'exemple. Notre équipe de direction s'efforce d'offrir aux employés un environnement de travail sûr dans lequel ils se sentent valorisés et dotés de tous les moyens nécessaires pour accomplir leurs fonctions. C'est pourquoi je suis heureux de dire que les résultats du sondage auprès des fonctionnaires fédéraux montrent que nos employés ont confiance en la direction et se sentent à l'aise de faire une divulgation d'actes répréhensibles sans craindre de subir des représailles. En fait, je suis fier d'affirmer que nos résultats sur ce plan sont parmi les meilleurs du secteur public fédéral.

En cette période difficile de pandémie, il est peut-être plus que jamais nécessaire d'aider les employés à protéger leur santé mentale. Je crois qu'encourager et aider les employés à prendre soin de leur santé mentale sont des gestes importants qui s'agissent de créer un environnement de travail sûr. Le Commissariat maintient donc son comité de santé mentale, présidé par un champion qui est membre de la direction. Ce comité organise des activités d'apprentissage qui aident les employés à atteindre l'objectif du Commissariat en matière de sensibilisation à la santé mentale, soit trois heures de formation par année.

Les personnes qui sont témoins de quelque chose de mal doivent se sentir à l'aise de faire une divulgation et elles doivent être soutenues. Les fonctionnaires fédéraux de tout organisme, y compris nos employés, sont tenus de créer et de maintenir une culture où l'on épaulé les personnes qui font une divulgation d'un acte. Le Commissariat participe à l'atteinte de cet objectif en démontrant, chaque jour, les valeurs qui lui sont chères et en créant un environnement où les personnes n'ont pas peur de s'exprimer.

N'hésitez pas à communiquer avec nous si vous avez des questions ou des commentaires, ou encore pour faire une divulgation ou déposer une plainte en matière de représailles.

ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES EN 2021-2022

Sommaire des nouvelles activités

Nombre de demandes de renseignements généraux reçues	220
Nombre de nouvelles divulgations d'actes répréhensibles reçues	142
Nombre de nouvelles plaintes en matière de représailles reçues	47

Activités liées aux divulgations d'actes répréhensibles

Nombre total de divulgations traitées en 2021-2022	200
» <i>Nombre de nouvelles divulgations reçues</i>	142
» <i>Nombre de divulgations ou d'enquêtes reportées de 2020-2021</i>	58
Nombre de dossiers clos à l'issue d'une analyse	153
Nombre d'enquêtes ouvertes	8
Nombre de dossiers qui sont des cas fondés d'actes répréhensibles	0
» <i>Nombre de recommandations formulées par le commissaire au sujet de cas fondés d'actes répréhensibles</i>	0
» <i>Nombre de suivis effectués à la suite de recommandations</i>	0
» <i>Nombre de recommandations mises en œuvre par les dirigeants principaux</i>	0

Activités liées aux plaintes en matière de représailles

Nombre total de plaintes traitées en 2021-2022	73
» <i>Nombre de nouvelles plaintes reçues</i>	47
» <i>Nombre de plaintes ou d'enquêtes reportées de 2020-2021</i>	26
Nombre de dossiers clos à l'issue d'une analyse	47
Nombre d'enquêtes ouvertes	5
Nombre de dossiers réglés par la conciliation	1
Nombre de demandes présentées au Tribunal	0