
Les arguments en faveur d'une loi sur la dénonciation dans la fonction publique

par le sénateur Noël A. Kinsella

Le 31 janvier 2001, le sénateur Noël Kinsella a déposé le projet de loi S-6, Loi sur la dénonciation dans la fonction publique. Il est pratiquement identique à un projet de loi déposé pendant la législature précédente et mort au Feuilleton lors de la dissolution du Parlement. Le projet de loi a pour but d'établir un mécanisme visant la dénonciation de conduites répréhensibles dans la fonction publique fédérale. Le 22 février 2001, le Sénat a accepté de le renvoyer au Comité national des finances, où le projet de loi précédent se trouvait lors de la dissolution. Le présent article s'inspire d'un discours prononcé par le sénateur Kinsella au Sénat le 14 décembre 1999 et de son témoignage devant le Comité des finances nationales le 5 avril 2000.



Le projet de loi s'adresse à la fonction publique professionnelle et moderne que nous avons la chance d'avoir au Canada. En fait, la fonction publique du Canada n'a pas son égale dans le monde.

De solides assises est le rapport d'un groupe de travail mis en place par le greffier du Conseil privé il y a quelques années déjà et présidé par le regretté John Tait. Ce document avait pour objet d'aider la fonction publique à

réfléchir et, dans certains cas, à redécouvrir et comprendre ses valeurs fondamentales, et enfin à renouveler son engagement à leur égard dans tous les aspects de son travail.

Parmi les questions et les problèmes cernés comme étant des préoccupations des fonctionnaires canadiennes, on trouve

l'évolution des conventions sur la responsabilisation, le conflit entre les anciennes et les nouvelles valeurs, les défis d'ordre déontologique que créent les nouveaux services et les nouvelles approches en matière de gestion dans la fonction publique, et le leadership et la gestion des ressources humaines en cette époque de grands changements.

Mon projet de loi tente de montrer la nécessité de fournir un cadre pour régler la question de la dénonciation dans le nouveau contexte de l'éthique et des valeurs comme fondement important de notre fonction publique canadienne.

Comme cela est indiqué le rapport Tait, un régime déontologique est plus qu'une seule initiative. C'est un ensemble d'initiatives, qui s'appuient l'une l'autre et se complètent.

L'un des éléments du régime déontologique auquel nous désirons accorder une importance particulière est la mise en place au sein des organismes de la fonction publique de mécanismes de recours appropriés, ainsi que de conseillers, ou de protecteurs des fonctionnaires, lorsque ceux-ci estiment qu'eux-mêmes ou d'autres pourraient se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, qu'ils font face à des difficultés d'ordre déontologique, ont le sentiment qu'on exerce des pressions sur eux, ou qu'on leur demande de prendre des mesures contraires à l'éthique, aux valeurs de la fonction publique ou à l'intérêt public. Les fonctionnaires nous ont dit plusieurs fois qu'il est inutile de leur demander de préserver les

Le sénateur Noël A. Kinsella est leader adjoint de l'opposition au Sénat.

valeurs de la fonction publique ou des normes élevées en matière d'éthique, si on ne leur fournit pas les outils pour le faire. L'un de ces outils essentiels est une personne accessible à qui ils puissent s'adresser, en toute confiance, pour obtenir des conseils, exprimer des inquiétudes au sujet d'instructions reçues, ou signaler une grave dérogation au code déontologique de la fonction publique. Une telle personne doit avoir l'ancienneté, l'autonomie et l'autorité nécessaires pour exercer efficacement ses fonctions et protéger l'identité et le poste de ceux qui ont recours à ses services. Il faut mettre en place des mécanismes conformes aux valeurs de la fonction publique qui permettent aux fonctionnaires d'exprimer leurs préoccupations à l'égard de mesures potentiellement illégales, contraires à l'éthique ou incompatibles avec les valeurs de la fonction publique, et de donner suite à leurs inquiétudes de façon juste et impartiale¹.

Le projet de loi

Mon projet de loi repose sur quatre piliers. Le premier protège l'intérêt public en général; le deuxième enrichit la fonction publique en tant qu'institution de première catégorie; le troisième prévoit la reddition de comptes et la recherche de solutions au niveau de la sous-section; le quatrième protège les fonctionnaires. On a donc prévu, à l'article 2 du projet de loi S-13, ce que j'appellerai les trois « P », dont le premier est pour « promotion ». L'alinéa 2a) prévoit qu'on insiste sur l'éducation et qu'on sensibilise les personnes travaillant dans le lieu de travail de la fonction publique à l'éthique et à l'importance des valeurs dans ce milieu.

Le deuxième « P » renvoie au processus. L'alinéa 2b) a pour objet de protéger l'intérêt public en instituant un mécanisme pour permettre aux fonctionnaires de la fonction publique de dénoncer en toute confidentialité des abus ou omissions dans le lieu de travail à un commissaire indépendant, un des trois commissaires de la Commission de la fonction publique. Il reviendra ensuite à ce commissaire, dans l'intérêt public, de mener des enquêtes et d'assurer le suivi nécessaire. La Commission de la fonction publique présente annuellement un rapport de ses activités au Parlement. Le projet de loi prévoit qu'une partie de ce rapport annuel mettra l'accent sur le travail accompli en application de ce projet de loi.

Enfin, le troisième « P » renvoie à la protection. L'alinéa 2c) indique que le projet de loi a pour objet de protéger ces fonctionnaires contre des mesures de représailles pour avoir dénoncé au commissaire de l'intérêt public, de bonne foi, ou avoir l'intention de le faire, des conduites répréhensibles au sein du lieu de travail.

Le reste du cadre du projet de loi est clair et simple. La fonction d'éducation du commissaire est évoquée à l'article 8, qui stipule :

Le commissaire doit encourager dans le lieu de travail de la fonction publique des pratiques conformes à l'éthique et un environnement favorable à la dénonciation de conduites répréhensibles, par la diffusion d'information relative à la

présente loi, à son objet et à son processus d'application, ainsi que par tout autre moyen qui lui semble approprié.

Cette mesure devrait aider les fonctionnaires de tous les niveaux à mettre l'accent sur des pratiques éthiques susceptibles de favoriser un milieu de travail plus harmonieux, plus efficace et mieux ciblé.

Les articles 9 à 17 exposent les mécanismes par lesquels on peut déposer et instruire la dénonciation d'un acte répréhensible. Tout d'abord, la dénonciation est présentée au commissaire de l'intérêt public. Le projet de loi indique clairement qu'une dénonciation faite de bonne foi et pour des motifs raisonnables ne constitue pas une violation du serment professionnel ou du serment de secret souscrit par le fonctionnaire. Aux termes de l'article 13, le commissaire peut accepter la dénonciation dans certaines circonstances et faire enquête, si la dénonciation répond à certains critères; il rédige alors un rapport écrit de ses conclusions et recommandations. Ce rapport est transmis au ministre responsable du fonctionnaire qui fait l'objet de la dénonciation, ce qui préserve le principe de la responsabilité au niveau du ministère ou de l'organisme. Le ministre doit prendre des mesures et en informer le commissaire; il peut aussi indiquer qu'aucune mesure n'a été prise. Dans certaines circonstances, notamment en cas d'urgence, le commissaire peut obliger le président du Conseil du Trésor à déposer au Parlement un rapport d'urgence rédigé par le commissaire si ce dernier le juge dans l'intérêt public. Le rapport annuel de la Commission de la fonction publique au Parlement devra donner des détails sur les activités visées par le projet de loi.

Les articles 18 à 22 du projet de loi concernent la protection des fonctionnaires dénonciateurs contre les mesures de représailles qui résulteraient de leur intervention. Ces fonctionnaires peuvent bénéficier des voies de recours prévues dans le projet de loi ainsi que de toutes les voies de recours actuelles auprès des tribunaux civils et aux termes des procédures de grief. Le projet de loi ne saurait limiter ni invalider ces mécanismes préexistants.

Conclusion

La possibilité d'activités illégales ou incorrectes dans l'appareil de l'État est une réalité que nous ne pouvons pas éluder si nous voulons protéger l'intérêt du public. C'est là une réalité à laquelle d'autres gouvernements ont tenté de s'opposer, et à laquelle les gouvernements fédéraux successifs ont porté intérêt.

Une loi convenable et équilibrée sur la dénonciation constitue un élément essentiel de toute réaction du gouvernement dans ce dossier important. Les fonctionnaires doivent avoir à leur disposition un moyen clair et bien connu de signaler toute activité répréhensible dont ils sont témoins. Ils doivent recevoir une protection s'ils choisissent de faire une

dénonciation. En même temps, il est nécessaire de promouvoir des pratiques éthiques au sein de la fonction publique pour faire en sorte que les évaluations de ces méfaits soient bien fondées.

Ce projet de loi répond aux exigences de l'encadrement de la dénonciation, qui garantit la protection des fonctionnaires et favorise l'éducation en offrant un modèle par lequel un des commissaires de la fonction publique du Canada serait désigné commissaire à l'intérêt public. C'est à lui qu'incomberait la responsabilité des cas allégués de méfaits dénoncés par un fonctionnaire. Les cas qui se révéleraient futiles ou vexatoires seraient rejetés en première instance, de sorte qu'il n'y aurait aucune perte de temps pour l'individu, le ministère ou l'agence en question.

Les cas justifiés feraient l'objet d'une enquête et le commissaire visiterait le ministère en cause. Celui-ci serait invité à agir de manière à redresser la situation. Cela respecte l'importance accordée au fait que les ministères et agences fonctionnent et soient gérés conformément à l'éthique et aux valeurs fondamentales de notre fonction publique, tout en confinant l'intervention au ministère.

Par conséquent, le modèle en question n'utilise pas une approche descendante. Il s'agit plutôt de maintenir l'obligation de transparence et de responsabilité au niveau des opérations. Cependant, si le commissaire, dans un cas de conduite répréhensible, ne reçoit pas de réponse satisfaisante du ministère ou de l'agence en cause, il pourrait demander au ministre responsable de rectifier la situation. En cas d'échec, le commissaire ferait rapport directement au Parlement.

En vertu de notre modèle de gouvernement hérité de Westminster, le Parlement obligerait le ministre responsable à rendre des comptes. En fin de compte, par le biais du Parlement, c'est le public canadien lui-même qui garantirait la transparence, afin de sauvegarder ses intérêts face à d'éventuelles conduites répréhensibles dans la fonction publique du Canada.

Notes

1. *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, Centre canadien de gestion, Ottawa, 2000, p. 52.