
Le Bureau de l'intégrité de la fonction publique

par Edward Keyserlingk

Le 30 novembre 2001, le Conseil du Trésor a adopté la « Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail ». Cette politique a pour objectif de permettre aux fonctionnaires de divulguer de l'information concernant des actes fautifs et de s'assurer qu'ils sont traités équitablement et protégés contre des représailles lorsqu'ils le font d'une manière conforme à la politique. À l'appui de la politique, le poste d'agent de l'intégrité de la fonction publique a été créé. Le présent article explique le mandat et le fonctionnement du bureau.

Les fonctionnaires servent l'État et l'intérêt public en fournissant des conseils professionnels et neutres d'une façon conforme à certaines valeurs et normes éthiques. Ainsi, lorsqu'un employé a des motifs raisonnables de croire qu'une autre personne a commis un acte fautif au travail, il devrait être capable de divulguer cette information en ayant recours à un processus clairement défini tout en étant certain qu'il sera traité équitablement et sera à l'abri de représailles.

L'agent de l'intégrité de la fonction publique a pour mandat d'agir à titre d'entité neutre dans les affaires de divulgation interne d'actes fautifs. En particulier, il aide les employés qui estiment qu'ils ne peuvent pas divulguer leur problème à l'intérieur de leur ministère ou qui ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais croient qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient.

Voici les responsabilités que la politique du Conseil du Trésor confère à l'agent de l'intégrité de la fonction publique :

- fournir des conseils aux employés qui envisagent de faire une divulgation;
- recevoir, consigner et examiner les divulgations d'actes fautifs présentées par des employés ministériels ainsi que les demandes d'examen soumis par des employés ministériels;

- établir s'il existe des motifs suffisants pour prendre des mesures additionnelles et effectuer un examen au besoin;
- veiller à ce qu'il y ait des procédures en place pour gérer les actes fautifs qui nécessitent la prise de mesures immédiates ou urgentes;
- ouvrir une enquête au besoin, examiner les résultats des enquêtes, rédiger des rapports et faire des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur la manière de traiter les divulgations ou les mesures correctrices à prendre;
- dans certains cas spéciaux ou dans les cas où le ministère n'a pas répondu de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique;
- établir des procédures afin que la protection de l'information ainsi divulguée et le traitement des dossiers soient conformes à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la *Loi sur l'accès à l'information*;
- protéger les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs contre les représailles;
- surveiller le genre et la disposition des affaires soumises à l'agent de l'intégrité de la fonction publique;
- dresser un rapport annuel destiné au président du Conseil privé sur ses activités pour dépôt au Parlement.

Précisons d'entrée de jeu que, conformément à notre tradition juridique de présomption d'innocence, les allégations restent des allégations tant qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une enquête et qu'un examen impartial des faits n'a pas établi qu'il y a bel et bien eu acte fautif. Il arrive que des plaintes ou des allégations soient dénuées de fondement et se ramènent à de la rancune ou à un conflit de personnalité entre deux individus.

Edward Keyserlingk est titulaire de diplômes en religion et en droit. De 1989 à 1998, il a présidé le Comité de l'éthique clinique de l'Hôpital général de Montréal, dont il a été l'éthicien clinique de 1987 à 2000. Il a été nommé agent de l'intégrité de la fonction publique en 2001. Voici une version révisée de l'exposé qu'il a fait au colloque de la Bibliothèque du Parlement le 11 octobre 2002.

Mais il y a eu des cas et, dans une énorme organisation comme la fonction publique du Canada, il est prudent de supposer qu'il y aura des cas où l'intérêt public a été mal servi par les décisions ou les actions de fonctionnaires et notre tâche consiste à nous assurer que, dans ces cas-là, ceux qui dénoncent les actions sont pris au sérieux et ne sont pas punis pour l'avoir fait.

Nous sommes autorisés à enquêter sur quatre catégories d'actes fautifs :

1. les violations d'une loi ou d'un règlement;
2. les abus de fonds ou de biens publics;
3. les cas flagrants de mauvaise gestion;
4. les menaces pour la santé ou l'environnement.

La définition de chacune de ces catégories et la détermination de sa portée présentent quelques défis intéressants. Par exemple, le « cas flagrant de mauvaise gestion » n'est défini nulle part dans la législation. Qu'un cas soit flagrant ou non peut dépendre du point de vue. C'est pourquoi nous avons dû établir des critères. Nous pouvons nous demander quel genre de préjudice a été infligé et à combien? S'agit-il d'une question mettant en cause l'intérêt public ou n'intéressant qu'une seule personne? Le problème est-il endémique? Sévit-il depuis longtemps? Risque-t-il d'entraver le ministère dans l'accomplissement de sa mission? Le moral en est-il atteint au point que le ministère est incapable de travailler comme une équipe? Voilà quelques-uns des facteurs qui interviennent lorsqu'on cherche à déterminer si un cas de mauvaise gestion est flagrant.

La question de l'indépendance

Le bureau est censé être indépendant et, pour des raisons évidentes, doit paraître indépendant, sans quoi nous n'aurions aucune crédibilité. Cela ne va pas sans mal puisque nous sommes créés aux termes non d'une loi, mais d'une politique. L'employé pourrait avoir l'impression que nous sommes une créature du Conseil du Trésor, en l'occurrence l'employeur, et douter, par conséquent, de notre indépendance. J'ai tout de suite vu la difficulté et, avant d'accepter le poste, j'ai discuté longuement avec le Conseil du Trésor de la mesure d'indépendance dont jouirait le bureau. Pouvons-nous nous saisir des affaires de notre choix et les traiter comme bon nous semble? Pouvons-nous élaborer nos propres procédures, disposer des plaintes comme nous le souhaitons, formuler les recommandations que nous estimons justifiées et faire prendre nos recommandations au sérieux? Lors de mes discussions avec les fonctionnaires et même la présidente du Conseil du Trésor, j'ai reçu l'assurance qu'il n'y aurait jamais d'ingérence de quiconque à quelque niveau que ce soit.

Reste que le fait que nous soyons créés aux termes d'une politique plutôt que d'une loi comporte des limitations. Nous n'avons pas le pouvoir d'assigner des témoins. Nous n'avons pas de tribunal habilité à statuer et à faire respecter nos décisions aux termes d'une loi.

Le fonctionnement du bureau

Le bureau emploie sept personnes, dont trois enquêteurs, le directeur et deux employés de soutien. Cela semble suffisant pour le moment. Nous traitons environ 60 affaires à la fois, mais certaines d'entre elles n'exigent pas d'enquête en bonne et due forme parce qu'elles sont vite réglées. Plus de deux tiers des affaires proviennent de l'extérieur d'Ottawa et c'est là une tendance qui peut augmenter nos besoins en personnel. Tous les fonctionnaires ne sont pas admis à nous présenter leurs plaintes, seuls ceux dont le ministère ou l'organisme figure dans la Partie I de l'Annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Il s'agit d'environ la moitié de la fonction publique, à l'exclusion des employés des sociétés d'État et de certaines autres institutions comme le Parlement.

Les fonctionnaires doivent formuler leurs allégations de bonne foi. Si nous constatons qu'une allégation tient plutôt à la rancune, par exemple, au sujet d'une question de dotation en personnel, nous pouvons proposer d'autres moyens plus appropriés de régler le problème. En fait, nous passons beaucoup de temps à déterminer si une allégation relève de notre bureau ou ne devrait pas plutôt être adressée à une autre instance. Nous ne voulons ni rivaliser ni faire double emploi avec la Commission canadienne des droits de la personne, le Bureau du vérificateur général, les syndicats de la fonction publique, les préposés ministériels aux problèmes de harcèlement, aux ressources humaines ou aux relations de travail ou avec quelque autre organisation qui peut, à notre sens, instruire le grief mieux que nous. Cependant, dans certains cas, notamment lorsque l'instruction d'une plainte par l'une de ces organisations comporte de longs délais, nous interviendrons pour essayer d'accélérer les choses. Nous nous sommes fixé pour objectif de mener à terme nos enquêtes dans les six mois, y compris le rapport au sous-ministre contenant nos constatations raisonnées et nos recommandations. Bien entendu, le résultat dépend de la solidité de la preuve et de l'exhaustivité de l'enquête. Les recommandations que nous formulons doivent être raisonnables dans les circonstances.

Notre rapport ne met pas nécessairement fin à l'affaire. Les syndicats peuvent toujours intervenir, ainsi que les avocats. Si je ne suis pas satisfait de la suite donnée à nos recommandations, je peux demander au greffier du Conseil privé d'intervenir auprès du sous-ministre responsable et de voir s'il accepte mes recommandations. Jusqu'ici, je n'ai pas eu à aller aussi loin.

Mon rapport au Parlement passe par le président du Conseil privé plutôt que par la présidente du Conseil du Trésor. Il peut être examiné par le Parlement et ses comités. J'attendrais probablement que nous ayons été en activité pendant au moins un an avant de déposer mon premier rapport, ce qui nous mènera en avril ou en mai 2003.

La confidentialité

La confidentialité est essentielle au travail de mon bureau et nous garantissons aux plaignants toute la confidentialité possible. Nous ne pouvons pas donner de garanties absolues. Si quelqu'un est disposé à formuler une allégation, il doit s'attendre à ce que son identité soit éventuellement découverte au cours d'une enquête du simple fait que, lorsque des documents sont demandés, l'identité de l'auteur de l'allégation saute aux yeux. Nous le faisons bien comprendre aux gens tout en leur assurant que, dans le cadre de l'enquête, nous ne serons obligés de fournir aucun renseignement confidentiel.

Nous rappelons également aux gens que l'auteur présumé de l'acte fautif a droit à l'application régulière de la loi et donc, à la longue, de connaître l'identité de celui qui l'accuse afin de pouvoir se défendre. Pour tâcher de concilier les droits de tous, on demande au plaignant s'il nous accorde la permission de franchir les diverses étapes de l'enquête. S'il ne souhaite pas que son identité soit révélée, nous pouvons décider de ne pas aller de l'avant. Par contre, si ce dont il se plaint est d'une importance primordiale pour l'intérêt public, nous pouvons passer outre à ses objections et aller de l'avant. Comme il peut s'agir d'une question qui met gravement en péril la santé publique ou l'environnement, nous n'avons pas le droit de nous en désintéresser pour protéger l'identité de quelqu'un. Il n'y a donc pas de solution facile au problème de la confidentialité, mais c'est toujours pour nous un sujet de préoccupation.

Quelquefois, l'information nous parvient de façon anonyme. Ce n'est pas la façon de procéder que nous préférons, puisque nous ne pouvons pas obtenir de l'auteur de l'allégation de plus amples détails. Tout en n'encourageant pas l'anonymat, nous donnerons quand même suite aux plaintes de ce genre.

Il nous incombe également de protéger les gens contre les représailles professionnelles que peut leur valoir leur allégation d'acte fautif. Les syndicats, en particulier, nous ont dit qu'ils craignent les représailles contre les dénonciateurs. Nous n'avons pas encore beaucoup d'expérience à cet égard, mais c'est un volet important de notre mandat.

Il est parfois facile de constater qu'il y a des représailles parce qu'elles interviennent peu de temps après l'allégation d'acte fautif. Mais les employeurs peuvent être plus subtils et attendre jusqu'à ce que le renvoi ou la réprimande soit moins évidemment lié à l'allégation. Ils peuvent également faire valoir qu'il y a d'autres raisons valables de prendre des représailles, comme l'incompétence. Il existe une littérature assez abondante sur cette question dans le monde des entreprises et nous pouvons élaborer des critères pour nous guider dans nos jugements. Nous contrôlons ce qui arrive aux gens après qu'ils sont venus nous voir. N'importe qui peut revenir nous voir n'importe quand et alléguer de façon crédible qu'il a été victime de représailles pour être venu nous voir.

Quelques observations pour le long terme

La création du Bureau de l'intégrité de la fonction publique est un premier pas dans la bonne direction, mais elle ne saurait être le dernier. D'autres choses doivent survenir si nous voulons vraiment parvenir à mettre fin aux actes fautifs. Les sous-ministres, les administrateurs généraux et les chefs de section doivent encourager la dénonciation d'actes fautifs en faisant un devoir civique. Ils doivent faire comprendre que, lorsqu'il n'est pas dénoncé, l'acte fautif entrave la prestation des services. Il pousse au scepticisme. Il complique les autres choses que nous faisons. Après tout, la fonction publique a pour mission d'assurer des services et c'est le public qui paie pour ces services. Il n'est pas besoin pour cela d'un changement de politique. Il s'agit simplement de prendre au sérieux l'essence même du leadership, d'une bonne organisation et du service public.

Il s'ensuit que les allégations d'actes fautifs doivent être récompensées. Je ne parle pas de récompenses monétaires, mais de la reconnaissance qu'il s'agit d'un geste méritoire qui doit être salué au même titre que les autres gestes méritoires, par exemple, par une lettre de recommandation et des critères d'avancement. Ces deux mesures vont contribuer largement à faire en sorte que la dénonciation cesse d'être exclusivement le fait de farfelus et de dissidents, comme on le soutient parfois.

Il y a également un problème structurel auquel il faudra peut-être s'attaquer. À quoi sert-il d'aller voir le sous-ministre ou le sous-ministre adjoint ou le directeur s'il n'était pas là au moment des faits ou s'il n'est là que depuis peu? Il vaut évidemment mieux sévir contre l'acte fautif au niveau du ministère en allant voir son supérieur immédiat. C'est beaucoup plus efficace que d'aller à l'extérieur. Mais que faire lorsque les gens ne sont pas disposés à écouter ou ne sont pas accessibles? Le fait est que beaucoup de cadres de direction ne restent pas en poste assez longtemps pour se familiariser avec les problèmes de leur ministère. Je crois qu'il faut au moins trois ans pour se familiariser avec un grand ministère et les affectations professionnelles dans un grand nombre de ministères durent beaucoup moins longtemps. Il n'est pas rare de voir trois directeurs généraux se succéder dans l'espace de deux ou trois ans. Tous sont compétents, mais aucun ne reste en poste assez longtemps pour maîtriser les dossiers et la situation relative au personnel. Les plus compétents sont ceux qui bougent le plus vite. C'est à ceux qui restent qu'il revient de régler les problèmes.

Mon dernier sujet de préoccupation, c'est l'inégalité apparente des normes entre les différents niveaux de la fonction publique. Les fonctionnaires doivent se conformer à des normes d'éthique assez strictes mais, s'ils s'aperçoivent que d'autres ne se conforment pas aux mêmes normes, ils peuvent verser dans le cynisme et commencer à se demander pourquoi ils devraient continuer de se plier à leurs normes.