

# **La dénonciation en milieu de travail : mécanismes et enjeux**

Préparé par Jean-Patrice Desjardins

Sous la supervision du professeur Yves Boisvert

**Cette note de recherche a été réalisée grâce à une subvention en recherche innovante du Fonds de recherche sur la société et la culture (FQRSC)**

Avril 2007



La présente note de recherche s'inscrit dans le cadre de la recherche subventionnée par le FQRSC intitulée « Vers un nouveau cadre conceptuel en éthique appliquée: consolidation théorique et évaluation de sa valeur heuristique à partir de l'éthique appliquée en contexte gouvernemental » et dirigée par le professeur Yves Boisvert de l'École nationale d'administration publique.

Merci à Magalie Jutras pour ses conseils lors de la rédaction de ce document.

L'utilisation du masculin ne vise qu'à alléger ce texte.

## Table des matières

<i>Introduction</i>	4
<i>1. Situer le concept de dénonciation</i>	5
Quelques définitions	5
Notre définition	9
<i>2. Exemples de mécanismes</i>	10
Canada	11
Québec	21
Saskatchewan	25
Nouveau Brunswick	26
Ontario	27
Colombie-Britannique	29
Ville de Toronto	30
Au plan international	31
Mécanismes dans le domaine privé	44
<i>3. Services de dénonciation</i>	46
<i>4. Organisations de défense des dénonciateurs</i>	48
<i>5. Enjeux</i>	50
Enjeux liés au contexte d'implantation d'un mécanisme	51
Enjeux liés au fonctionnement du mécanisme	53
Enjeux liés à la direction de l'organisation	57
Enjeux liés à la confiance	60
Enjeux pour les dénonciateurs	62
Enjeux généraux	66
<i>Conclusion</i>	69
<i>Hyperliens bibliographiques</i>	70

## Introduction

Notre approche se veut utile pour les personnes qui veulent se faire une idée rapide et générale des mécanismes de dénonciation en place dans les organisations publiques. Pour ce faire, nous avons opté pour une présentation descriptive, et non comparative, de type répertoire.

Dans un premier temps, nous allons situer le concept de la dénonciation. Nous présenterons une série de définitions à partir de plusieurs théoriciens et praticiens du milieu. À partir de la clarification conceptuelle de Diane Girard, nous énoncerons ensuite notre propre définition fonctionnelle de la dénonciation.

Dans un second temps, nous présenterons différents mécanismes de dénonciation qui répondent, de près ou de loin, à cette définition. Pour compléter cette présentation, nous guiderons le lecteur vers différents services de dénonciation et différentes organisations de défense des dénonciateurs.

La lecture de ces mécanismes nous conduit enfin à identifier les principaux enjeux liés à la dénonciation.

En terminant, le lecteur prendra note que de nombreux hyperliens menant directement à plusieurs documents cités en bas de page se retrouvent dans une section spéciale, à la fin du document, et cela dans le but d'alléger la mise en page du texte.

# 1. Situer le concept de dénonciation

## Quelques définitions

La dénonciation, telle que nous la percevons dans la présente recherche se situe dans le contexte du milieu de travail (à différencier avec la dénonciation faite dans le milieu carcéral ou lors d'enquêtes policières) et est connue sous le vocable anglais de *whistleblowing*, expression probablement la plus utilisée dans le monde. Et c'est traditionnellement, même au Canada, sous le nom de *whistleblowing* que les bibliothèques classent la documentation reliée à la dénonciation :

« Le mot *whistleblowing* est à la fois imagée, coloré, expressif et évocateur : il implique l'action de souffler, comme souffler dans un sifflet, et l'action de le faire en sifflant ou soufflant à l'oreille. »<sup>1</sup>

Aux États-unis, en plus de parler de *whistleblowing*, on utilise aussi les mots latins *qui tam* pour désigner l'acte de dénonciation.

Nous présenterons une série de définitions puisées auprès de différents chercheurs et acteurs du domaine de la dénonciation, puis nous présenterons notre définition.

Chercheurs	
Auteur (s)	Définition
Zachariah Ezekiel	« (...) Whistleblowing mechanisms are reporting procedures that employees can use to raise concerns about potentially illegal or unethical practices occurring in the workplace. » <sup>2</sup>
Terry Morehead Dworkin	« The most commonly accepted modern definition of whistleblowing is the disclosure by organization members (former or current) of illegal, immoral or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organizations that may be able to effect action. » <sup>3</sup>
Jacques Bec	La dénonciation est un devoir. Il présente les mécanismes de dénonciation en place dans quelques pays comme un « compromis acceptable entre la loyauté et la nécessité de faire corriger des

<sup>1</sup> Isabelle CANTIN, et Jean-Maurice CANTIN, 2005, *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou le whistleblowing*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p.9

<sup>2</sup> Zachariah EZEKIEL, *Creating effective whistleblowing mechanisms ; Insights for practitioners*, The Conference Board of Canada, décembre 2004, p.1

<sup>3</sup> Terry MOREHEAD DWORKIN, William DAVIDSON, «Whistleblowing, MNC's and Peace », *William Davidson Institute Working Paper 437*, Février 2002, p. 3

	situations réellement dangereuses pour l'État et pour la démocratie» <sup>4</sup> .
Janet P. Near et Marcia P. Miceli	« (...) le fait que des membres de l'organisation rendent publiques des pratiques illégales, immorales ou illégitimes, qui sont de l'autorité de leur employeur, à des personnes ou à des organisations dont l'action peut changer la situation. » <sup>5</sup>
Kenneth Kernaghan	Il s'agit « d'une divulgation au public, par des employés du secteur public, d'information concernant des méfaits gouvernementaux » <sup>6</sup> .
Kenneth Kernaghan et John W. Langford	« (...) une divulgation ouverte ou cachée à des personnes hors de l'organisation, d'information confidentielle concernant un acte répréhensible qu'un collègue ou un supérieur a commis, envisage de commettre ou laisse commettre » <sup>7</sup> au sein d'une organisation gouvernementale.
Peter B. Jubb	Il distingue six éléments rattachés au whistleblowing à savoir : l'acte de divulgation, l'auteur, le sujet, la cible, le récipiendaire et le résultat (souhaité ou obtenu). Le whistleblowing, selon Jubb, est donc « un acte de dissidence d'accusation publique à l'encontre d'une organisation et qui nécessite d'être déloyal à l'égard de cette organisation. (...) C'est un acte de divulgation délibéré et libre, posé par une personne qui a un accès privilégié à l'information d'une organisation, [et] qui rend publique une illégalité ou une mauvaise action grave, passée, actuelle, ou présumée, (...) à une entité externe ayant le pouvoir de corriger la situation.» <sup>8</sup>
Georges-A. Legault	Il fournit une définition qui permet de bien faire la différence entre les concepts de dénonciation, de divulgation et de signalement : « La distinction entre des mécanismes de dénonciation ou de divulgation ne va pas de soi à cause de la connotation propre à chacun de ces mots. Dénoncer est une forme d'accusation portée contre quelqu'un pour avoir violé une loi ou un règlement. La dénonciation implique donc qu'il y eu, au yeux du dénonciateur, un acte fautif qui a été perpétré. Le mot «divulgation» ne comporte pas une telle charge d'accusation, mais vise «à rendre public» ce qui n'était pas connu.

<sup>4</sup> Jacques BEC, «Le devoir de divulgation - Le Whistleblowing une éthique de la loyauté », *Télescope*, juin 2000, volume 7, numéro 2, p. 11

<sup>5</sup> Janet P NEAR et Marcia P. MICELI. " Effective Whistle-Blowing ", *Academy of Management Review*, vol. 20, n° 3, juillet 1995, p. 680, cité dans Jacques BEC, « Le devoir de divulgation - Le Whistleblowing une éthique de la loyauté », *Télescope*, juin 2000, volume 7, numéro 2, p. 2

<sup>6</sup> Kenneth KERNAGHAN, « Whistle-blowing in Canadian governments : ethical, political and managerial considerations », *Optimum*, vol. 22, n° 1, 1991-1992, p. 34

<sup>7</sup> Kenneth KERNAGHAN et John W. LANGFORD, « The Responsible Public Servant », *The Institute of Public Administration of Canada*, 1990, p. 94

<sup>8</sup> Peter B. JUBB, « Whistleblowing : A restrictive definition and interpretation », *Journal of Business Ethics*, vol. 21, n° 1, 1999, p. 77, cité dans Jacques BEC, «Le devoir de divulgation - Le Whistleblowing une éthique de la loyauté », *Télescope*, juin 2000, volume 7, numéro 2, pp. 2-3

<sup>9</sup> Georges-A. LEGAULT, *Quelques réflexions finales : Évaluation et dénonciation*, document présenté au 8e colloque annuel de l'Association des praticiens en éthique du Canada, Section Québec, 3 mai 2006

	<p>Divulguer c'est donc faire sortir du silence quelque chose pour qu'il soit pris en charge par une autre instance. Dans la Loi de la protection de la jeunesse, on utilise le terme « signalement » qui désigne le fait «d'attirer l'attention sur» quelque chose.</p> <p>La charge émotive qui est attachée au terme de « dénonciation » comme système accusatoire apparaît dans les débats lorsqu'il s'agit d'implanter un système d'accusation et d'obligation de dénoncer les autres qui, pour certains, ressemblent à des techniques connues dans les systèmes totalitaires. »<sup>9</sup></p>
--	---

<b>Acteurs</b>	
<b>Auteur (s)</b>	<b>Définition</b>
Les juristes Isabelle Cantin et Jean-Maurice Cantin	« La dénonciation est un concept qui qualifie la situation d'une personne, plus souvent qu'autrement un employé, mettant en évidence certaines de ses inquiétudes ou de ses préoccupations au sujet d'une activité dangereuse ou illégale dont elle a été mise au courant dans le cadre ou à l'occasion de ses activités avec une organisation donnée. » <sup>10</sup>
La Commission de la fonction publique du Canada	<p>« Dénonciation (Whistleblowing) a. Clore sur-le-champ une activité tel qu'au moyen d'un coup de sifflet (OED).</p> <p>b. Soulever des inquiétudes à propos d'une conduite au sein d'une organisation ou d'un organe indépendant associé à cette dernière (Comité Nolan).</p> <p>c. Divulguer de l'information (ordinairement aux autorités) sur des pratiques illégales et des menées obscures (Chambers).</p> <p>d. Exposer à la presse des pratiques déloyales ou du camouflage dans un service gouvernemental ou un bureau d'affaires (É.-U., Brewers).</p> <p>e. (origines) Sollicitation de l'aide publique par un agent de police pour appréhender un criminel; interruption du jeu par l'arbitre après une infraction au football. »<sup>11</sup></p>
Gouvernement canadien (Conseil du trésor)	<p>« Divulgarion (disclosure) - est définie comme une information soulevée, au sein de l'organisation, de bonne foi et sur la base de croyances raisonnables, par un ou plusieurs employés au sujet d'actes fautifs que quelqu'un a commis ou a l'intention de commettre. »<sup>12</sup></p> <p>La politique décrit aussi le dénonciateur comme étant la personne, au sein d'une organisation, qui révèle, de bonne foi et sur la base de croyances raisonnables, une information au sujet d'actes fautifs que quelqu'un a commis ou a l'intention de commettre.</p>

<sup>10</sup> Isabelle CANTIN, et Jean-Maurice CANTIN, 2005, *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou le whistleblowing*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, pp.9-10

<sup>11</sup> Sheryl GROENEWEG, octobre 2001, *Trois régimes de protection des dénonciateurs : Analyse comparative des lois relatives à la dénonciation en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni*, Commission de la fonction publique du Canada

<sup>12</sup> *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, 2004, Conseil du Trésor du Canada

Avant de présenter la définition qui nous guidera dans la suite du présent travail, il importe de situer le concept de dénonciation dans le contexte de l'éthique, comme le fait la praticienne en éthique Diane Girard dans son document *Dénonciation, dialogue, divulgation, et désaccord : Typologie des mécanismes de recours à des tierces parties en contexte organisationnel*<sup>13</sup>. Diane Girard situe le concept de dénonciation parmi un groupe de mécanismes appelés « mécanismes de recours à de tierces parties en contexte organisationnel ».

Diane Girard<sup>14</sup> trace une ligne claire entre la dénonciation et le dialogue, propre à l'éthique. Elle présente la dénonciation comme une « *accusation pour un manquement à une loi ou une politique concernant des actes obligatoires ou inacceptables* ». En contrepartie, le dialogue est une « *interpellation sur l'actualisation de certaines valeurs suivi d'une réflexion et de dialogue à ce sujet* ».

En somme, retenons l'idée que la dénonciation ne saurait se substituer aux mécanismes encourageant la réflexion et le dialogue. C'est un mécanisme de « dernier recours », utilisé lorsqu'une personne juge que l'intérêt du public est gravement menacé et, bien souvent, lorsque la « loi du silence » qui s'est installée à l'intérieur d'une organisation s'avère trop importante.

Il faut distinguer la plainte de la dénonciation. Le phénomène de dénonciation existe lorsqu'une personne met en évidence une situation qui affecte ou peut affecter d'autres personnes comme par exemple, le public, les clients ou des collègues de travail. En d'autres mots, la personne qui dénonce n'est pas personnellement touchée par le danger, l'illégalité ou la situation dénoncée et, en ce sens, son intérêt est indirect. Mais dans le cas de la plainte, l'action vise la réparation (argent, changement de situation) d'un dommage causé à la personne qui fait la plainte. C'est la personne qui se plaint qui se sent lésée.

À l'instar de Diane Girard, il importe également de distinguer la dénonciation de la divulgation, laquelle relève plus d'un point de vue sur la gestion dans une optique d'amélioration. La divulgation tient d'une communication à l'endroit des personnes concernées qui vise la qualité des produits, des services et des rapports envers les clients, la population et les divers partenaires et parties prenantes. Conséquemment, la divulgation est vue comme un signalement de l'existence d'un problème au plan administratif.

Ces trois concepts (dénonciation, divulgation, plainte) partagent un point en commun du fait qu'ils s'actualisent en aval de situations problématiques. Selon le type de situation problématique, une personne choisira de dénoncer, de divulguer ou de faire une plainte.

## **Notre définition**

Pour nous, la dénonciation s'inscrit dans une situation où l'individu constate un manquement à des règles, des lois ou des normes formelles ou communément admises. La dénonciation prend habituellement la forme d'une accusation. Elle survient généralement dans un contexte manichéen où le bien et le mal sont clairement définis et où le dénonciateur estime que la ligne entre ceux-ci a été nettement franchie.

Les mécanismes que nous avons répertoriés relèvent donc de cette définition, et ce peu importe la terminologie utilisée par les différentes organisations.

---

<sup>13</sup> Diane GIRARD, *Dénonciation, dialogue, divulgation, et désaccord : Typologie des mécanismes de recours à des tierces parties en contexte organisationnel*, document préparé pour le 8e colloque annuel de l'Association des praticiens en éthique du Canada, Section Québec, 3 mai 2006

<sup>14</sup> Diane GIRARD et Cornelius VON BAEYER, *Dialogue et/ou dénonciation : Comprendre leurs finalités, concilier leurs différences*, réflexion présentée 8e colloque annuel de l'Association des praticiens en éthique du Canada, Section Québec, 3 mai 2006

## 2. Exemples de mécanismes

Dans cette section, nous allons présenter divers mécanismes de dénonciation présents dans le secteur public au Canada (paliers fédéral, provincial et municipal) et au plan international, de même que quelques exemples du domaine privé. Dans ce dernier cas, il s'agit essentiellement de lois et d'articles de lois liés à la dénonciation<sup>15</sup>.

Nous avons voulu appliquer la même grille de lecture à l'ensemble des mécanismes répertoriés. Ainsi, une attention particulière a été accordée à la finalité du mécanisme, son contexte d'émergence, sa portée, son processus, le traitement de la confidentialité et la gestion des représailles, l'élaboration du mécanisme, de même que les moyens utilisés pour la diffusion du processus et de ses objectifs. Ceci étant dit, et selon les mécanismes étudiés, les données recueillies sont plus ou moins volumineuses.

Une attention particulière a été accordée aux mécanismes qui sont les plus élaborés et davantage liés à notre réalité canadienne.

---

<sup>15</sup> Pour un tour d'horizon d'une dizaine d'organisations québécoises et canadiennes, dans le domaine privé, possédant divers types de mécanismes de dénonciation, voir Jean-Patrice DESJARDINS, *Quelques exemples de dispositifs de dénonciation*, document présenté par au 8e colloque annuel de l'Association des praticiens en éthique du Canada, Section Québec, 3 mai 2006; ainsi que Jean-Patrice DESJARDINS, *Exemples de mécanismes de dénonciation*, tableau synthèse présenté au 8e colloque annuel de l'Association des praticiens en éthique du Canada, Section Québec, 3 mai 2006

## **Canada**

Au Canada, la demande pour un mécanisme de protection des agents publics n'est relativement pas récente. Plus que jamais, les entreprises et les gouvernements sont sous le regard du public. De plus, dans son rapport de 1996, *De solide assises* (le Rapport Tait), le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique recommandait déjà que le gouvernement fédéral adopte un énoncé de principes pour la fonction publique ou un code de la fonction publique, mais aussi que soit greffé à cela un mécanisme de divulgation fiable, qui permettrait aux employés de faire entendre leurs préoccupations.

Depuis une quinzaine d'années, l'idée qu'il est essentiel d'adopter des lignes de conduite ou des codes d'éthique fait son chemin dans l'esprit des dirigeants. On cherche à s'assurer du bon comportement des membres des organisations et à s'assurer de la conformité des actions avec les valeurs de l'organisation. Conséquemment, il faut que les organisations soient prêtes à gérer l'éventualité que des actes de dénonciation ou de signalement soient faits, et il faut les prévenir et, du moins, les gérer.

Alors, nous présenterons cinq mécanismes, soit la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs* du gouvernement canadien, celui de l'organisme Santé Canada, la loi C-11 ainsi que deux lois canadiennes sur la dénonciation,

### **La Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs**

#### **Finalité**

La finalité du dispositif appelé *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs* était de permettre aux employés de divulguer de l'information concernant des actes fautifs et s'assurer qu'ils sont traités équitablement et protégés contre des représailles lorsqu'ils le font d'une manière conforme à la présente politique.

La politique se veut aussi un exercice de recherche de transparence, de responsabilisation, de responsabilité financière et d'éthique dans le secteur public, et à faire en sorte que les citoyens reprennent confiance en leurs institutions publiques.

#### **Contexte**

En juin 2001, le Conseil du Trésor du Canada lançait sa *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs*<sup>16</sup>. *L'agent de l'intégrité de la fonction publique* est entré en fonction le 30 novembre 2001, en même temps que la création du *Bureau de l'intégrité de la fonction publique* (BIFP).

Le Projet de loi C-11 (*Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*) a été adopté à la Chambre des communes le 4 octobre 2005 et a reçu la sanction royale en novembre 2005.

Enfin, la nouvelle loi C-2 (*Loi fédérale sur la responsabilité*) crée le *Commissariat à l'intégrité de la fonction publique du Canada*, organe du *Commissaire à l'intégrité du secteur public*, un poste indépendant et redevable au Parlement.

---

<sup>16</sup> *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, 2004, Conseil du Trésor du Canada

### **Portée du mécanisme**

Dans la politique, les actes fautifs sont définis comme un acte ou une omission concernant :

- (a) la violation d'une loi ou d'un règlement;
- (b) une dérogation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique;
- (c) un usage abusif de fonds ou de biens publics;
- (d) un cas flagrant de mauvaise gestion;
- (e) une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement.

L'agent de l'intégrité de la fonction publique a pour fonction de recevoir et d'enquêter sur les allégations faites par les fonctionnaires concernant des actes fautifs commis dans la fonction publique du Canada, et également de faire des recommandations aux sous-ministres en vue d'apporter des correctifs lorsqu'un acte fautif est découvert.

Il a aussi la responsabilité de protéger contre les représailles les employés qui, de bonne foi, font une divulgation d'acte fautif.

La loi C-11, qui entre en application au moment de la finalisation de cette note de recherche, autorise l'agent à remettre les renseignements obtenus dans le cours d'une enquête aux agents de la paix ou au procureur général du Canada, si ces renseignements peuvent servir à une enquête sur une infraction à une loi fédérale.

### **Processus**

En temps normal, les employés devraient initier la divulgation d'actes fautifs en observant le mécanisme de divulgation dans leur organisation. Dans certains cas toutefois, lorsque l'employé estime que le problème qu'il soulève ne peut être traité en toute confiance au sein de leur organisation, il est possible de divulguer les actes fautifs directement à l'agent de l'intégrité de la fonction publique.

Les employés peuvent également communiquer avec l'agent de l'intégrité de la fonction publique lorsqu'ils ont divulgué un acte fautif en observant les mécanismes ministériels établis et estiment que cette divulgation n'a pas été examinée comme il se doit ou n'a pas fait l'objet de l'enquête qui s'imposait, ou les deux.

L'agent de l'intégrité de la fonction publique à 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 ou elle aide les employés qui estiment que leur problème ne peut être divulgué dans leur ministère; ou ont soulevé leur problème de bonne foi en observant les mécanismes ministériels, mais estiment qu'il n'a pas fait l'objet des mesures qui s'imposaient.

Il incombe à l'agent de l'intégrité de la fonction publique :

- de fournir des conseils aux employés qui envisagent de faire une divulgation;
- de recevoir, de consigner et d'examiner les divulgations d'actes fautifs présentées par des employés ministériels ainsi que les demandes d'examen soumis par des employés ministériels;
- d'établir s'il existe des motifs suffisants pour prendre des mesures additionnelles et d'effectuer un examen au besoin;
- de 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;

- d'ouvrir une enquête au besoin, d'examiner les résultats des enquêtes, de rédiger des rapports et de 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 cas où les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, de présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la Fonction Publique;
- d'établir des procédures afin d'assurer 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;
- de protéger les employés qui divulguent de bonne foi de l'information concernant des actes fautifs contre des représailles en soumettant des recommandations destinées aux administrateurs généraux sur les mesures correctrices à prendre;
- de surveiller le genre et la disposition des affaires soumises à l'agent de l'intégrité de la fonction publique;
- de dresser un rapport annuel destiné au Président du Conseil Privé sur ses activités pour dépôt au Parlement.

### **Structure**

L'agent à l'intégrité de la fonction publique a tout le pouvoir de faire enquête sur des cas de divulgation d'actes fautifs présentée par des employés ministériels ainsi que les demandes d'examen soumis par des employés ministériels. Il faut donc que ces demandes soient faites auprès de l'agent pour qu'elles soient activées, et il semble donc que l'agent ne peut pas activer lui-même une enquête.

L'agent à l'intégrité a le pouvoir de mettre des procédures en place pour gérer les actes fautifs qui nécessitent la prise de mesures immédiates ou urgentes. Citons ici comme exemple le cas du Scandale des commandites, où l'agent est intervenu pour s'assurer que les fonctionnaires qui avaient à témoigner devant le Comité des comptes publics (printemps 2004) ne soient pas victimes de représailles à leur retour au travail.

Il peut ouvrir une enquête au besoin, puis examiner les résultats des enquêtes, pour ensuite 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 les cas où les administrateurs généraux ne répondent pas de manière appropriée ou dans un délai raisonnable, il a le pouvoir de présenter un rapport de conclusions au greffier du Conseil privé en tant que chef de la Fonction Publique.

L'agent à l'intégrité publie un rapport annuel destiné au Président du Conseil Privé sur ses activités pour dépôt au Parlement.

### **Confidentialité et gestion des représailles**

Le Bureau de l'intégrité de la fonction publique est assujettie aux dispositions de :

- La Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur l'accès à l'information
- Les Politiques et lignes directrices pour la protection des renseignements personnels
- Les Politiques et lignes directrices pour l'accès à l'information

Sauf dans certaines circonstances, aucun employé ne devrait subir de représailles pour avoir fait une divulgation de bonne foi conformément à la présente politique, ou dans le cadre d'une procédure parlementaire ou d'une enquête publique en vertu de la partie I de la Loi sur les enquêtes relativement au rapport de 2003 de la vérificatrice générale. Cela inclut les employés appelés à témoigner. Les représailles peuvent inclure des mesures administratives et disciplinaires.

### **Élaboration du mécanisme**

L'élaboration de la Loi C-11 a fait l'objet de travaux en commission parlementaires à Ottawa en 2004. Plusieurs organisations y ont présenté des mémoires, et on peut dire que les employés de la fonction publique canadienne y ont été représentés, car la Commission de la fonction publique et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (un syndicat national représentant quelque 42 000 professionnels fonctionnaires) ont grandement collaboré au processus.

### **Diffusion du processus et de ses objectifs**

Il y a eu très peu de commentaires dans la presse lorsque le projet de loi a été déposé à la Chambre des communes le 8 octobre 2004. Ce n'est qu'après la publication, le 1er novembre 2005, du Rapport factuel de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires dirigée par le juge Gomery que l'intérêt des médias s'est accru.

La *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs* est longuement explicitée sur le site du Bureau des valeurs et de l'éthique du Canada<sup>17</sup>, mais la nouvelle loi n'est pas encore complètement appliquée. Au moment de la rédaction de cette note de recherche, le Bureau de l'agent de l'intégrité est en pleine restructuration.

## **Santé Canada**

La *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs* favorise des processus de divulgation interne. Conséquemment, plusieurs ministères et organismes du gouvernement canadien ont développé des mécanismes internes. À titre d'exemple, Santé Canada a mis en place son *Bureau de la vérification et de la responsabilisation*.

Il vise l'application, à l'intérieur de l'organisation de Santé Canada, de la Politique (bientôt remplacée par la loi C-11) du Conseil du Trésor sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail, donc de permettre aux employés de divulguer de l'information concernant des actes fautifs et s'assurer qu'ils sont traités équitablement et protégés contre des représailles.

Ce Bureau de la divulgation interne agit à titre de tierce partie en matière de divulgation d'information concernant des actes fautifs au sein du Ministère. Son principe fondamental consiste à encourager toutes les parties à traiter les préoccupations en utilisant la filière hiérarchique habituelle.

Toutefois, le Bureau dispose de mécanismes de résolution informels pour faciliter le processus, confirmer les faits et proposer des recommandations pour aller de l'avant, une mesure que nous devons qualifier de recours au dialogue, donc à l'éthique.

---

<sup>17</sup> *Divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, document d'information préparé par le Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique du Canada, 2005

## La loi C-11

### Contexte

Au Canada, l’Affaire Radwanski, en 2003, a vraisemblablement incité le gouvernement fédéral à mettre sur pied le Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs<sup>18</sup>. Son mandat était d’étudier la question de la dénonciation en milieu de travail, la protection des dénonciateurs et la possibilité de légiférer autour de la question de la dénonciation au sein de la fonction publique canadienne.

Le rapport a débouché sur un projet de loi (C-25), examiné en première lecture à la Chambre des Communes sous le nom de *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d’actes répréhensibles*.

En fait, le projet de loi C-25 a des antécédents. Dès 1991, apparaissait le projet de loi C-293 (Loi pour amender la Loi canadienne sur les droits de la personne, le Code du travail et la Loi sur l’emploi dans la fonction publique canadienne (dénonciation)). Ce projet de loi, non adopté, était suivi en 1994 par le projet de loi C-248 intitulé Loi canadienne sur les droits de la personne, puis en 1995 par le projet de loi C-318 (Loi sur la protection des dénonciateurs).

Le projet de loi C-299 suivra en 1999 (Loi sur la protection des dénonciateurs, puis encore un autre projet le remplacera (Projet de loi C-239, Loi concernant la protection des dénonciateurs et modifiant différentes lois), toujours en 1999. Le projet de loi deviendra le projet S-13 en décembre 1999 (Loi sur la dénonciation dans la fonction publique), puis suivra sa mutation en 2000 sous le vocable Projet de loi C-508 (Loi concernant la protection des fonctionnaires qui dénoncent de bonne foi des allégations de conduites répréhensibles dans la fonction publique).

En 2001, apparaît le projet de loi C-201 (Loi sur la protection des droits fondamentaux des dénonciateurs), puis le Projet de loi C-206 (Loi sur la protection des dénonciateurs), puis ensuite le projet de loi S-6 (Loi sur la dénonciation dans la fonction publique) en 2002.

Présentés par des membres privés du gouvernement, et non par les gouvernements en place. La majorité des projets n’ont pas dépassé l’étape de la première lecture en Chambre et seuls les projets C-293 et S-13 ont atteint la seconde lecture. On peut donc affirmer qu’il a fallu un scandale administratif et politique important (le Vérificateur du Canada a fait enquête sur les agissements du Commissaire à la protection de la vie privée, en 2003, et son rapport a été dévastateur).

La loi C-11 est l’aboutissement de ce cheminement législatif.

### Finalité et structure du dispositif

Dans son rapport datant du 30 janvier 2004, le *Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs* recommande un nouveau régime législatif de divulgation des actes répréhensibles dans le secteur public fédéral, y compris les sociétés d’État (une demande que l’Agent de l’intégrité de la fonction publique, dans son premier rapport annuel, en 2003, avait fait. La vérificatrice générale avait approuvé cette recommandation dans son rapport de 2003<sup>19</sup>.)

---

<sup>18</sup> Le groupe était présidé par Kenneth Kernaghan (Professeur de science politique et de gestion de l’Université Brock) et comprenait les membres suivants : Hélène Beauchemin (Présidente de HKBP Inc.), Denis Desautels (Directeur du Centre d’études en gouvernance de l’Université d’Ottawa et ancien vérificateur général du Canada), Merdon Hosking (Président de l’Association des gestionnaires financiers de la fonction publique) et Edward Keyserlingk (premier agent de l’intégrité de la fonction publique du gouvernement du Canada)

<sup>19</sup> Vérificateur général du Canada, *La reddition de comptes et l’éthique au gouvernement*, rapport de novembre 2003, chapitre 2

Le 8 octobre 2004, l'honorable Reg Alcock, président du Conseil du Trésor, a présenté à la Chambre des communes le projet de loi C-11 : *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles* (depuis, les termes « dénonciation » et « dénonciateur » ont été remplacés par « divulgation » et « divulgateur » dans la version française du projet de loi, et le titre français du projet de loi a été modifié en conséquence entre son dépôt et son adoption à la Chambre des communes), pour établir un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles dans le secteur public, y compris les sociétés d'État et tout autre organisme gouvernemental fédéral, et protéger les employés de ces ministères et organismes qui dénoncent de bonne foi de tels actes.

Une des caractéristiques les plus importantes de cette loi C-11, en comparaison avec les nombreux projets de loi avancés durant la dernière décennie, est la création proposée d'un Commissaire indépendant à l'intégrité du secteur public, qui relèvera directement du Parlement plutôt que du ministre désigné. Le commissaire sera nommé par le gouverneur en conseil, après approbation du Sénat et de la Chambre des communes. Dans la version originale du projet de loi, le président de la Commission de la fonction publique (CFP) devait faire enquête sur les actes répréhensibles et il relevait directement du ministre responsable de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada. Le Ministre devait déposer un rapport annuel au Parlement. Le président de la CFP n'aurait pu présenter de rapports directement au Parlement que sur les questions dont l'urgence aurait été telle qu'il aurait été contre indiqué d'en différer le compte rendu jusqu'au dépôt du rapport annuel.

Une autre modification importante est l'inclusion de certains éléments de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) dans la portée du projet de loi. Dans la première version du projet de loi, la GRC, tout comme le Service du renseignement de sécurité et le Centre de sécurité des télécommunications, était exclue de la définition de « secteur public ». Dans la version actuelle du projet de loi, les membres de la GRC, y compris les gendarmes auxiliaires et les personnes employées sensiblement aux mêmes conditions que les membres de la GRC, sont considérés comme des fonctionnaires pour l'application du projet de loi. Des mesures spéciales sont prévues dans le cas des plaintes au motif de représailles présentées par les membres de la GRC.

La version actuelle de la loi permet aux fonctionnaires touchés par les divulgations, les enquêtes ou les plaintes relatives aux représailles d'être assignés à d'autres fonctions ou ailleurs dans le secteur public si leur présence risque d'influer sur le déroulement des opérations sur les lieux de travail. Les fonctionnaires qui peuvent être réaffectés comprennent :

- le fonctionnaire qui fait la divulgation ou la plainte;
- ceux qui sont mis en cause à titre de témoin ou qui pourraient l'être dans le cadre d'une enquête concernant une divulgation ou une plainte;
- les fonctionnaires qui sont visés par une divulgation;
- les fonctionnaires qui auraient exercé les représailles.

Entre autres, le projet de loi C-11<sup>20</sup> :

- comporte un préambule qui engage le gouvernement à établir une Charte des valeurs du service public qui devrait guider les fonctionnaires dans leur conduite et leurs activités professionnelles;
- s'applique généralement à tout le secteur public fédéral, y compris aux sociétés d'État;
- oblige le Conseil du Trésor à établir un code de conduite applicable au secteur public fédéral;

---

<sup>20</sup> David JOHANSEN et Sebastian SPANO, *Le projet de loi C-11 : Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, résumé législatif fait par Division du droit et du gouvernement, 18 octobre 2004, révisé le 2 novembre 2005

- définit un acte répréhensible comme la contravention des lois pertinentes, l'usage abusif des fonds ou des biens publics, un cas grave de mauvaise gestion dans la fonction publique, le fait de causer, par action ou omission, un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions du fonctionnaire; la contravention grave du code de conduite et l'exercice de représailles contre un fonctionnaire; et le fait de sciemment ordonner à une personne de commettre un acte répréhensible;
- définit les représailles comme étant toute mesure disciplinaire prise contre un fonctionnaire parce qu'il a divulgué un acte répréhensible de bonne foi – notamment la rétrogradation, le congédiement, ou toute autre sanction portant atteinte à l'emploi ou aux conditions de travail du fonctionnaire, ou la menace d'une de ces mesures;
- oblige tout administrateur général à établir des mécanismes internes pour s'occuper des divulgations dans l'élément du secteur public qu'il dirige, notamment désigner un agent supérieur chargé de prendre connaissance des divulgations et d'y donner suite;
- assure un autre mécanisme de divulgation, s'il y a lieu, en chargeant une tierce partie neutre, le commissaire à l'intégrité du secteur public (appelé ci-après le « commissaire »), de recevoir les divulgations;
- confère au commissaire le pouvoir de faire enquête sur des actes répréhensibles présumés, de présenter aux administrateurs généraux des recommandations de mesures correctives et d'examiner les rapports sur les mesures en question prises par les administrateurs généraux;
- confère au commissaire des pouvoirs d'enquête équivalant à ceux d'un commissaire nommé au titre de la partie II de la Loi sur les enquêtes, et l'autorise à fixer aux administrateurs généraux des échéances pour répondre aux recommandations;
- oblige le commissaire à faire rapport annuellement au Parlement et l'autorise à soumettre en tout temps des rapports spéciaux au Parlement;
- oblige les administrateurs généraux et le commissaire à protéger l'identité des personnes mises en cause et la confidentialité des renseignements recueillis qui sont liés aux divulgations et aux enquêtes, en conformité avec toutes les lois fédérales applicables et de manière à assurer le respect du droit à l'équité procédurale et des principes de justice naturelle de toutes les personnes mêlées aux enquêtes;
- habilite le commissaire à faire enquête sur les plaintes pour représailles déposées par des fonctionnaires et permet à ces derniers de faire entendre leurs plaintes par le conseil compétent, c'est-à-dire celui qui a déjà le mandat de traiter les questions de relations de travail;
- permet, indépendamment de toute autre sanction prévue par la loi, l'imposition de sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au congédiement aux fonctionnaires qui ont commis un acte répréhensible;
- inclut les membres de la GRC dans la définition de « fonctionnaire »;
- permet la réaffectation des fonctionnaires visés par les divulgations ou les plaintes relatives aux représailles.

Enfin, l'article 4 de la loi C-11 oblige le ministre responsable de l'*Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada* à encourager, dans les lieux de travail du secteur public, des pratiques conformes à la déontologie et un environnement favorable à la divulgation d'actes répréhensibles, et ce, par la diffusion de renseignements sur le projet de loi par tous les moyens qui lui semblent indiqués.

### **Protection contre les représailles**

Le projet de loi C-11 prévoit une protection contre les représailles exercées par suite de toutes les divulgations (y compris les divulgations publiques) faites conformément au projet de loi (voir les définitions de « divulgation protégée » et de « représailles » évoquées plus haut). Cela fait contraste avec le projet de loi précédent (C-25), qui prévoyait une protection contre les représailles exercées par suite de divulgations faites dans le cadre du mécanisme interne ou au commissaire à l'intégrité du secteur public que l'on proposait de nommer, mais non des divulgations publiques autorisées.

L'article 19 interdit à quiconque d'exercer des représailles contre un fonctionnaire.

La loi introduit le concept de « divulgation protégée », qui est définie comme une divulgation qui est faite de bonne foi par un fonctionnaire. Le concept de « représailles » s'entend de toute mesure visant un fonctionnaire parce qu'il a fait une « divulgation protégée » ou qu'il a collaboré de bonne foi à une enquête sous le régime du projet de loi, notamment :

- toute sanction disciplinaire;
- la rétrogradation;
- le licenciement et, s'agissant d'un membre de la GRC, son renvoi ou congédiement;
- toute mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail;
- toute menace à cet égard.

### **La définition d'acte répréhensible**

Selon la définition de l'article 2, «acte répréhensible» s'entend, pour l'application des dispositions du projet de loi, des actes suivants visés à l'article 8 :

- la contravention d'une loi ou d'un règlement, fédéral ou provincial, si cette contravention est liée aux activités professionnelles d'un fonctionnaire ou porte sur la gestion des fonds ou biens publics;
- l'usage abusif des fonds ou biens publics;
- les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public;
- le fait de causer par action ou omission un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire;
- la contravention grave d'un code de conduite établi sous le régime du projet de loi;
- l'exercice de représailles contre un fonctionnaire;
- le fait de sciemment ordonner à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles visés à l'article 8.

### **Divulgation au supérieur hiérarchique ou à l'agent supérieur**

Selon la loi C-11, l'administrateur général est tenu d'établir des mécanismes internes pour s'occuper des divulgations que peuvent faire en vertu de la Loi les fonctionnaires faisant partie de l'élément du secteur public qu'il dirige.

Il doit aussi désigner un agent supérieur chargé de prendre connaissance des divulgations et de prendre les mesures correctives voulues (en conformité avec le code de conduite que le Conseil du Trésor est tenu d'établir). L'agent supérieur peut faire partie d'un autre élément du secteur public.

Une exception est toutefois prévue si l'administrateur général, après en avoir donné avis à l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, déclare qu'il n'est pas pratique de désigner un agent supérieur compte tenu de la taille de l'élément du secteur public qu'il dirige (art. 10).

### **Divulgaration au commissaire**

Selon le paragraphe 13(1) de la loi C-11, un fonctionnaire peut faire une divulgation en communiquant au commissaire tout renseignement visé à l'article 12 dans les cas suivants :

- il a des motifs raisonnables de croire que, en raison des personnes en cause ou des motifs de la divulgation, celle-ci ne saurait être examinée comme il se doit par son supérieur hiérarchique ou par l'agent supérieur;
- il l'a présentée à son supérieur hiérarchique ou à l'agent supérieur et est d'avis qu'il n'y a pas été donné suite comme il se doit;
- l'élément du secteur public dont il fait partie a fait l'objet d'une désignation par l'administrateur général en vertu du paragraphe 10(4).

### **Autres lois canadiennes**

Au Canada, il existe la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE), en vigueur depuis 1999, qui comporte une disposition sur la dénonciation<sup>21</sup>. Elle est cependant limitée au domaine de l'environnement et au droit de la santé et de la sécurité au travail. Elle ne couvre pas l'ensemble des employés qui relèvent de cette compétence fédérale et ne fait référence qu'à certains types de violations de la LCPE.

Aussi, depuis le 15 septembre 2004, il existe au Canada une certaine protection législative pour les dénonciateurs. Les employeurs qui exercent de l'intimidation ou des représailles liées à l'emploi envers des dénonciateurs encourant désormais une responsabilité criminelle. Il s'agit d'un ajout à l'article 425.1 du Code criminel du Canada.

On se préoccupe ici surtout des marchés financiers, un peu comme la série des fraudes à grande échelle, mais « l'objet de cette nouvelle disposition est de protéger le dénonciateur qui révèle tout type d'activité criminelle exercée par son employeur »<sup>22</sup> :

Essentiellement, l'article 425.1 vise les employeurs qui prennent des sanctions disciplinaires, rétrogradent ou congédient un employé ou prennent d'autres mesures portant atteinte à son emploi, ou menacent de le faire, avec l'intention :

- soit d'imposer le silence à l'employé ou de l'empêcher de fournir des renseignements à un fonctionnaire ou à un responsable de l'application de la loi;

---

<sup>21</sup> Isabelle CANTIN, et Jean-Maurice CANTIN, 2005, *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou le whistleblowing*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 3

<sup>22</sup> Ogilvy-Renault, *Bulletin La nouvelle disposition législative sur la dénonciation prévoit des sanctions pénales contre les employeurs*, d'information, octobre 2004, p. 1

- soit d'exercer des représailles contre l'employé parce qu'il a fourni des renseignements à un fonctionnaire ou à un responsable de l'application de la loi.

Pour que l'article 425.1 s'applique, les renseignements dévoilés par l'employé doivent se rapporter à une infraction aux lois provinciales ou fédérales que l'employé croit de bonne foi avoir été commise par son employeur ou un dirigeant, un administrateur ou un collègue au sein de la société qui l'emploie.

Aux termes de l'article 425.1, l'« employeur » inclut généralement toute personne agissant au nom de l'employeur ou toute personne en situation d'autorité à l'égard d'un employé. La portée de l'expression « renseignements » dans cet article est également vaste et pourrait comprendre des renseignements privilégiés, des renseignements auxquels l'employé a régulièrement accès et peut-être même des renseignements que l'employé a illégalement obtenus afin de dénoncer des cas de corruption au sein de l'entreprise. Cependant, les employés ne sont protégés que s'ils s'adressent à une personne dont les attributions comportent le contrôle d'application de la loi. Ils n'obtiennent aucune protection s'ils informent des médias ou un organisme ou groupe d'influence externe.<sup>23</sup>

En somme, l'employeur ne peut congédier un employé ni exercer de sanctions disciplinaires à son endroit pour avoir dénoncé un acte illégal au sein de l'entreprise; quiconque contrevient à cette interdiction encourt une peine d'emprisonnement maximale de cinq ans.

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 2

## Québec

Le gouvernement du Québec ne possède pas de mécanisme spécifiquement dédié à la dénonciation. Par contre, on responsabilise d'une certaine façon les fonctionnaires en misant sur leur loyauté et leur discrétion.

Nous présenterons ensuite le mécanisme imposé par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* aux organisations québécoises de la santé.

La province du Québec ne possède pas de loi spécifique à la dénonciation d'actes fautifs pour ses fonctionnaires. En 1992, un député libéral, Jean-Pierre Bélisle, avait présenté un projet de loi sur la divulgation d'activités injustifiées visant à encadrer la délation. En 1997, le Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) y allait, lui aussi, d'une proposition législative qui aurait permis à une commission parlementaire de l'Assemblée nationale de faire enquête sur les dénonciations faites par les fonctionnaires tout en préservant l'anonymat des personnes. Dans les deux cas, les projets de loi n'ont pas eu suffisamment d'appuis politiques pour être adoptés. En dernier lieu, nous ferons donc un survol des divers articles de loi liés au phénomène de la dénonciation.

### Position du gouvernement

D'abord, voici la position du Gouvernement du Québec envers la dénonciation telle qu'exprimée par la présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'administration gouvernementale, Monique Jérôme-Forget, en 2004<sup>24</sup> :

- Les fonctionnaires ont l'obligation de dénoncer les irrégularités commises au sein de l'appareil étatique et ils n'ont pas besoin d'une législation les mettant à l'abri de représailles pour le faire. Les fonctionnaires devraient se « sentir à l'aise » de rapporter les cas irréguliers, selon la ministre, mais il n'y a pas de mécanisme de protection en place au gouvernement québécois.
- On s'attend à ce que les fonctionnaires informent le sous-ministre et que ce dernier avertisse le secrétaire général du Conseil exécutif du gouvernement, dans le cas où un employé du gouvernement commettait un quelque chose d'irrégulier ou de malhonnête.
- Il n'est pas dans les plans du gouvernement du Québec d'imiter le gouvernement fédéral et d'initier une réflexion sur un éventuel encadrement législatif favorisant le whistleblowing.
- On mise davantage sur la transmission d'un « code d'éthique sans faille » et sur la sensibilisation à l'éthique, approche amorcée par la création en 2002 du réseau de répondants dans chacun des ministères et organismes pour conseiller les fonctionnaires sur les questions relatives à l'éthique et pour mener des activités de sensibilisation.
- Pour faire une dénonciation, les fonctionnaires procéder via les lignes hiérarchiques.

---

<sup>24</sup> Tiré de deux articles, Gilbert LEDUC, *Québec et le "whistleblowing" Les fonctionnaires doivent parler*, Le Soleil, Zoom, samedi 6 mars 2004, p. D2 et Gilbert LEDUC, *"Whistleblowers" À vos risques et périls*, Le Soleil, Zoom, samedi 6 mars 2004, p. D1

### **Obligation de discrétion**

Les fonctionnaires québécois sont soumis à une obligation de discrétion (l'obligation de discrétion du fonctionnaire prévue à l'article 6 de la *Loi sur la fonction publique*, qui implique notamment de ne pas communiquer une information confidentielle, s'étend également à ce dont il prend connaissance à l'occasion de l'exercice de ses fonctions).

Il y a une exception. Les fonctionnaires québécois sont soumis à l'obligation de dénoncer les irrégularités et de sonner la cloche (en informant leur supérieur) s'ils constatent des façons des manquements aux règles de l'après-mandat (article 14 du *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*). Mais cette obligation n'est pas applicable à toutes les autres fautes professionnelles.

### **Santé et services sociaux**

Selon la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*<sup>25</sup>, les établissements de santé du Québec doivent se doter d'un code d'éthique qui indique les droits des usagers et les pratiques et conduites attendues des employés.

Tout établissement de santé doit aussi préparer un plan d'organisation administratif, professionnel et scientifique. Ce plan est révisé aux trois ans et doit aussi prévoir la formation d'un comité de gestion des risques et de la qualité.

Ce comité a, entre autres fonctions, le mandat d'analyser les risques d'incident ou d'accident en vue d'assurer la sécurité des usagers.

### **Finalité et structure du dispositif**

L'article 233 de cette même loi prévoit que tous les employés d'un établissement de santé (et toutes autres personnes dispensant des soins pour cet établissement) doit déclarer, au directeur général de l'établissement ou, à défaut, à une personne qu'il désigne, tout incident ou accident qu'il a constaté, le plus tôt possible après cette constatation.

Une telle déclaration doit être faite au moyen du formulaire prévu à cet effet, lequel est versé au dossier de l'usager.

Le directeur général de l'établissement informe la régie régionale, sous forme non nominative et à une fréquence convenue ou lorsque celle-ci le requiert, des incidents ou accidents déclarés.

### **Portée du mécanisme**

Le concept central de ce code est le concept d'incident, qui est ainsi défini : «une action ou une situation qui n'entraîne pas de conséquence sur l'état de santé ou le bien-être d'un usager, du personnel, d'un professionnel concerné ou d'un tiers mais dont le résultat est inhabituel et qui, en d'autres occasions, pourrait entraîner des conséquences (art. 183.2). »

La portée du dispositif, qu'on ne saurait qualifier de dispositifs de dénonciation d'actes fautifs au même sens que les autres dispositifs présentés dans le présent document, est très large.

Nous parlerons plutôt de la possibilité de faire un recours en dénonciation. Par contre, il est impossible d'universaliser la présence de ce mécanisme de recours à l'ensemble des établissements du Québec, car le mécanisme est mis en place progressivement par les établissements.

---

<sup>25</sup> *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, mars 2006

### **Confidentialité et la gestion des représailles**

Par ailleurs, l'article 183.3 prévoit la protection contre les recours judiciaires pour toute personne qui fournit un renseignement ou un document de bonne foi au Comité de la gestion des risques et de la qualité.

On ne peut donc pas parler spécifiquement de mécanisme pour protéger des représailles les personnes qui déclarent.

### **Lois québécoises**

La province du Québec ne possède pas de loi spécifique à la dénonciation d'actes fautifs pour ses fonctionnaires. Les deux lois que nous exposerons brièvement se ressemblent, mais il n'y a pas mention directe au concept de dénonciation.

La *Loi sur la santé et sécurité au travail*<sup>26</sup> fournit un recours contre certaines mesures de représailles, par exemple à la suite d'une intervention ou de la communication des renseignements à la Commission de la santé et de la sécurité eu travail (CSST) ou à la Commission des normes du travail. Les articles 12 et 30 de la loi se complètent :

12. Un travailleur a le droit de refuser d'exécuter un travail s'il a des motifs raisonnables de croire que l'exécution de ce travail l'expose à un danger pour sa santé, sa sécurité ou son intégrité physique ou peut avoir l'effet d'exposer une autre personne à un semblable danger.

(...)

30. L'employeur ne peut congédier, suspendre ou déplacer un travailleur, exercer à son endroit des mesures discriminatoires ou de représailles ou lui imposer toute autre sanction pour le motif que ce travailleur a exercé le droit visé dans l'article 12.

Toutefois, dans les 10 jours d'une décision finale, l'employeur peut congédier, suspendre ou déplacer le travailleur ou lui imposer une autre sanction si le droit a été exercé de façon abusive.

Pour sa part, *La Loi sur les normes du travail*, à l'article 122, traite de l'exercice par le travailleur d'un droit prévu dans la loi et du fait que l'employeur ne peut avoir recours à des mesures discriminatoires de représailles, par exemple dans le cas d'un arrêt de travail pour une enquête ou pour une grossesse.

D'autre part, le *Code civil du Québec* présente un article relié à la dénonciation :

1472. Toute personne peut se dégager de sa responsabilité pour le préjudice causé à autrui par suite de la divulgation d'un secret commercial si elle prouve que l'intérêt général l'emportait sur le maintien du secret et, notamment, que la divulgation de celui-ci était justifiée par des motifs liés à la santé ou à la sécurité du public.

Cantin et Cantin estiment que la portée de l'article est limitée, mais il exprime bien l'esprit du concept de dénonciation, lequel doit porter sur la divulgation d'un fait se rapportant à l'intérêt du public.

---

<sup>26</sup> *Loi sur la santé et sécurité au travail*, février 2007

Mentionnons aussi que l'article 425.1 du *Code criminel* québécois (un article introduit en 2004) mentionne qu'un gestionnaire peut se voir imposer une peine maximale de cinq ans s'il tente d'empêcher un employé de fournir, à une autorité compétente, des informations relativement à la commission, par l'employeur, d'une infraction à une loi provinciale ou fédérale :

Menaces et représailles

425.1 (1) Commet une infraction quiconque, étant l'employeur ou une personne agissant au nom de l'employeur, ou une personne en situation d'autorité à l'égard d'un employé, prend des sanctions disciplinaires, rétrograde ou congédie un employé ou prend d'autres mesures portant atteinte à son emploi — ou menace de le faire :

a) soit avec l'intention de forcer l'employé à s'abstenir de fournir, à une personne dont les attributions comportent le contrôle d'application d'une loi fédérale ou provinciale, des renseignements portant sur une infraction à la présente loi, à toute autre loi fédérale ou à une loi provinciale — ou à leurs règlements — qu'il croit avoir été ou être en train d'être commise par l'employeur ou l'un de ses dirigeants ou employés ou, dans le cas d'une personne morale, l'un de ses administrateurs;

b) soit à titre de représailles parce que l'employé a fourni de tels renseignements à une telle personne.<sup>27</sup>

Évidemment, cet article ne s'applique pas dans le cas de dénonciations faites auprès des médias. Aussi, cette mesure légale ne prévoit aucun recours pour l'employé face à son employeur jugé fautif. Donc, pas de protection directe pour l'employé dénonciateur, qui ne pourrait réintégrer son emploi devant les représailles de l'employeur.

Le *Programme d'assistance-emploi du Québec* prévoit aussi un mécanisme de dénonciation d'un prestataire :

Quiconque a de bonnes raisons de croire qu'un prestataire du programme d'assistance-emploi (ancien nom : sécurité du revenu) fraude le Régime de soutien du revenu peut le dénoncer auprès des autorités concernées.

Le plaignant n'est pas obligé de s'identifier et les informations données demeurent confidentielles.

Le ministère fait enquête et prend les mesures appropriées s'il y a lieu.

(...)

Démarches

Pour dénoncer un prestataire d'assistance-emploi, le plaignant peut téléphoner ou écrire au Centre local d'emploi (CLE) le plus près de son domicile.

La personne chargée de recevoir les plaintes demandera au plaignant les noms des personnes en faute ainsi que tout autre renseignement susceptible de faciliter l'enquête.<sup>28</sup>

Ici, le but recherché est en accord avec l'objet premier de la dénonciation au niveau de l'administration publique : on cherche à mettre fin à une situation inacceptable pour la bonne gestion des fonds publics. Remarquons le côté confidentiel de la dénonciation, qui se fait par un intermédiaire entre la personne dénoncée et le dénonciateur, soit le ministère lui-même.

Mais il manque à ce mécanisme toute la question du suivi de la dénonciation : comment informer le citoyen que la situation (la fraude, le vol, etc.) a été améliorée grâce à la dénonciation?

Aussi, le côté parfaitement anonyme de la dénonciation ouvre la porte à toutes sortes d'abus.

---

<sup>27</sup> *Code criminel*, article 425.1

<sup>28</sup> Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Programme d'assistance-emploi : dénonciation d'un prestataire*, Gouvernement du Québec

## **Saskatchewan**

La province de la Saskatchewan présente un projet de loi propre à la dénonciation, le *Whistleblower protection act*<sup>29</sup>. La loi porterait spécifiquement sur la dénonciation en milieu de travail. L'originalité de ce projet est sa portée, car non seulement les employés de la fonction publique peuvent faire une dénonciation, mais également les employés des municipalités, des universités et des collègues.

La dénonciation se fait à l'externe, auprès d'un superviseur. On y stipule que l'anonymat doit être préservée, quand il est possible de le faire.

Aussi, la loi sur les normes du travail prévoit un mécanisme de dénonciation, appelé *Labour Standards Anonymous or Third Party Complaints*<sup>30</sup>, qui présente la marche à suivre pour faire une dénonciation concernant le non respect d'une des clauses de la loi sur les normes du travail de la Saskatchewan. Une ligne externe est disponible. Le procédé est anonyme.

### **Finalité du dispositif**

En Saskatchewan, la *Loi sur les normes du travail (Labour Standards Act*<sup>31</sup>) protège les dénonciateurs, et cela touche les fonctionnaires.

Un employeur ne peut licencier un employé, ou menacer de le faire, ou exercer des représailles ou des mesures discriminatoires à son égard, lorsque celui-ci a rapporté ou suggéré de rapporter une activité présumée illégale à une autorité légitime ou lorsque celui-ci a témoigné ou pourrait témoigner lors d'une enquête menée en vertu d'une loi de la Saskatchewan ou du gouvernement fédéral.

Le terme « autorités légitimes » [traduction] désigne tout service de police ou d'application de la loi en ce qui a trait à une infraction qui relève de sa compétence; toute personne dont les fonctions comprennent l'application d'une loi fédérale ou provinciale en ce qui a trait à une infraction assujettie à leurs pouvoirs d'enquête; ou toute personne chargée directement ou indirectement de superviser l'employé.

### **Portée du mécanisme**

Les dispositions sur la protection des dénonciateurs ne s'appliquent pas aux employés qui agissent de manière vexatoire.

### **Confidentialité et gestion des représailles**

Un employeur ne peut licencier un employé, ou menacer de le faire, ou exercer des représailles ou des mesures discriminatoires à son égard, selon la loi.

---

<sup>29</sup> *Lois sur les normes du travail protégeant les dénonciateurs*, Développement social Canada

<sup>30</sup> *Labour Standards Anonymous Complaints*, Saskatchewan

<sup>31</sup> *Labour Standards Act*, lois de la Saskatchewan

## **Nouveau Brunswick**

La province du Nouveau-Brunswick<sup>32</sup> possède une juridiction qui protège pleinement les dénonciateurs par le biais d'une loi.

Il s'agit de la *Loi sur les normes d'emploi*<sup>33</sup>.

Un employeur ne peut licencier, suspendre, mettre à pied ou autrement pénaliser un salarié ou exercer des mesures discriminatoires à son égard si le motif de cette action se rattache de quelque façon que ce soit à la communication de renseignements ou d'éléments de preuve par le salarié contre l'employeur relativement à la violation alléguée d'une loi du Nouveau-Brunswick ou du gouvernement fédéral ou d'un règlement par l'employeur dans l'exercice de ses activités.

L'article 28 de la loi indique ceci :

Nonobstant toute disposition de la présente loi, aucun employeur ne peut licencier, suspendre, mettre à pied ou pénaliser un salarié ou lui infliger d'autres mesures disciplinaires ou agir discriminatoirement à son égard si le motif de cette action se rattache de quelque façon que ce soit

a) à la demande par le salarié d'un congé auquel la présente loi lui donne droit;

b) au dépôt d'une plainte ou à la communication de renseignements ou d'éléments de preuve par le salarié contre l'employeur relativement à toute affaire visée par la présente loi; ou

c) à la communication de renseignements ou d'éléments de preuve par le salarié contre l'employeur relativement à la violation alléguée d'une loi provinciale ou fédérale ou d'un règlement par l'employeur dans l'exercice de ses activités à titre d'employeur;

ou si le licenciement, la suspension, la mise à pied, la mesure disciplinaire ou la discrimination constitue une tentative de l'employeur de se soustraire à une obligation que la présente loi ou toute autre loi provinciale ou fédérale ou tout règlement lui impose ou d'empêcher ou de dissuader le salarié de bénéficier de tout droit ou avantage que la présente loi lui reconnaît.

(1988, c.59, art.9)

Par contre, si cette loi protège l'employé d'un congédiement, il n'est nullement indiqué quels seront les moyens utilisés pour protéger l'employé contre les autres moyens de représailles (psychologiques, harcèlement, etc.)

### **Portée du mécanisme**

Au Nouveau Brunswick, tous les employés visés par la *Loi sur les normes d'emploi* (ce qui inclut les fonctionnaires provinciaux et les employés du privé) sont protégés.

### **Confidentialité et gestion des représailles**

Un employeur ne peut exercer des mesures discriminatoires à l'égard d'un employé.

---

<sup>32</sup> *Lois sur les normes du travail protégeant les dénonciateurs*, Développement social Canada

<sup>33</sup> *Loi sur les normes d'emploi*, lois du Nouveau-Brunswick

## Ontario

L'Ontario offre une certaine forme de protection contre les représailles, cette fois pour les employés qui dénoncent des violations aux lois de l'environnement, la santé et la sécurité au travail.

La *Loi sur la protection de l'environnement*<sup>34</sup> permet à un employé qui fait face à des représailles de déposer une plainte, soit auprès de la Commission des relations de travail de l'Ontario, soit auprès d'un arbitre si la convention collective le prévoit. Si la commission conclut qu'une plainte doit être maintenue, elle pourra imposer la réintégration et la rémunération de l'employé.

De son côté, la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*<sup>35</sup>, au paragraphe 50 (1), stipule qu'il est interdit pour un employeur d'user de représailles à l'endroit d'un travailleur qui aurait notamment cherché à faire respecter la loi ou ses règlements en refusant de travailler ou d'exécuter un travail qu'il estime dangereux :

50. (1) Ni l'employeur ni une personne agissant en son nom ne doit :

- a) congédier ni menacer de congédier un travailleur;
- b) imposer une peine disciplinaire à un travailleur, le suspendre ou menacer d'imposer une telle peine ou de le suspendre;
- c) prendre des sanctions à l'égard d'un travailleur;
- d) intimider ou contraindre un travailleur,

parce que le travailleur a agi conformément à la présente loi ou aux règlements ou à un ordre donné, une ordonnance rendue ou à un arrêté pris sous leur autorité, parce qu'il a cherché à faire respecter la présente loi ou les règlements ou parce qu'il a témoigné lors d'une instance portant sur le respect de la présente loi ou des règlements ou lors d'une enquête du coroner visée par la Loi sur les coroners. L.R.O. 1990, chap. O.1, par. 50 (1).

Enfin, la *Loi sur la fonction publique*<sup>36</sup> comprend toute une section<sup>37</sup> consacrée à la protection des dénonciateurs. On vise ici la protection contre toutes représailles et le dénonciateur (un employé du public ou du privé) peut, un peu comme aux États-Unis, bénéficier de l'aide d'un avocat. Ce dernier est appelé à juger du bien fondé de la dénonciation et c'est lui qui peut demander une enquête. Il reçoit ensuite un rapport d'enquête, qu'il peut rendre public.

### Finalité du dispositif

L'objet de la loi est de deux ordres :

- protéger les divulgateurs d'actions fautives graves commises par le gouvernement;
- prévoir un moyen de rendre publiques ces allégations.

Une action fautive grave du gouvernement est définie par au moins une des situations suivantes :

- contrevenir à une loi ou à un règlement;
- effectuer de façon délibérée une mauvaise gestion;

<sup>34</sup> *Loi sur la protection de l'environnement*, lois de l'Ontario

<sup>35</sup> *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, lois de l'Ontario

<sup>36</sup> Toute la partie IV de la *Loi sur la fonction publique*, lois de l'Ontario

<sup>37</sup> Cette section a été votée par l'Assemblée ontarienne, mais n'a jamais été promulguée.

- gaspiller les fonds publics;
- commettre un abus de pouvoir;
- mettre en danger la santé ou la sécurité des personnes;
- mettre en danger l'environnement.

### **Portée du mécanisme**

Les employés couverts sont ceux du gouvernement de l'Ontario à l'exclusion des avocats du gouvernement.

### **Processus**

Le divulgateur bénéficie d'un conseiller accompagnateur. Il s'agit d'un avocat-conseil rattaché à l'assemblée législative et qui ne peut être poursuivi pour des actes commis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions. Il conseille le divulgateur potentiel quant à l'évaluation de la gravité de la faute appréhendée et quant au cheminement optimal à suivre.

Les devoirs de l'avocat-conseil l'amènent à juger du sérieux du dénonciateur et de l'aspect fautif grave de la situation dénoncée. Il devra, dans les cas sérieux, exiger une enquête dans des délais fixés.

Cette enquête sera faite par l'organisme mis en cause, lequel devra faire part de toute autre action fautive découverte dans le cadre de l'enquête ainsi que des mesures correctives implantées, le tout dans un rapport écrit transmis à l'avocat-conseil par le dirigeant de l'organisme.

### **Confidentialité et gestion des représailles**

Le dénonciateur bénéficie de l'immunité de poursuite s'il dévoile des informations à l'avocat-conseil.

L'avocat-conseil peut rendre le rapport public, s'il juge que c'est dans l'intérêt public de le faire, et dans le respect des personnes concernées, de leur vie et de leur sécurité physique. La protection du divulgateur qui fait affaire avec l'avocat-conseil est assurée contre toute mesure de représailles.

Le divulgateur bénéficie donc de l'appui d'un avocat-conseil indépendant tout au long du processus. Ce dernier élimine les cas futiles et pourvoit au processus de divulgation publique en protégeant le divulgateur et en permettant à l'institution concernée d'enquêter elle-même et d'apporter les nuances et les correctifs nécessaires.

## **Colombie-Britannique**

La Colombie-Britannique ne dispose pas d'une loi particulière sur la divulgation dans le secteur public. Elle a cependant une loi spécifique, le Whistleblower's Protection Act<sup>38</sup>, qui porte sur la divulgation d'informations concernant la pollution causée par l'entreprise, tant privée que publique.

Deux directives de la loi s'appliquent aux employés du gouvernement provincial, à l'exclusion des avocats et des fonctionnaires nommés par le lieutenant gouverneur du Conseil.

Les employés ont le devoir de rapporter une action fautive grave qui est définie comme :

- une illégalité;
- une mauvaise utilisation des fonds ou des actifs publics;
- un danger grave pour la santé ou la sécurité publique;
- un danger grave pour l'environnement.

Le dénonciateur doit faire appel au dirigeant de l'organisme présumé fautif lequel ne doit pas user de représailles à son égard, ni lui imposer de mesures disciplinaires. À ce premier niveau d'appel, l'enquête est interne à l'organisation.

Par ailleurs, le dénonciateur, s'il n'est pas satisfait, peut porter appel auprès de la Commission de la fonction publique (*Public Service Employee Relations Commission*), sauf s'il est soumis à une convention collective. Il porte alors appel en vertu de la deuxième directive qui a pour but de régler les litiges touchant les conditions de travail, notamment les mesures disciplinaires et le harcèlement.

Contrairement à l'Ontario, le dénonciateur ne bénéficie pas d'accompagnement. Et puisque qu'il doit loger une plainte officielle à l'égard de ses propres patrons, cela rend presque nulle la protection de son identité.

---

<sup>38</sup> *Whistleblower's Protection Act*, lois de la Colombie-Britannique

## **Ville de Toronto**

Une ville canadienne possède un mécanisme de dénonciation qui mérite d'être mentionné. Il s'agit de Toronto et sa ligne téléphonique appelée Fraud Policy and Fraud/Waste Hotline<sup>39</sup>

Le mécanisme est géré par le bureau du vérificateur général de la ville. Le contexte d'apparition de ce mécanisme est celui d'un scandale financier à la ville et vise d'abord à améliorer la reddition de comptes des élus et employés de la ville de Toronto.

Le mécanisme (ligne téléphonique) a ceci de particulier que les employés de la ville peuvent rapporter une activité frauduleuse, mais également les citoyens ainsi que les personnes faisant affaire avec la ville. Les contrats donnés par la ville pouvant faire l'objet d'irrégularités, il est également possible pour les contractants de dénoncer par téléphone.

La dénonciation peut également se faire par écrit et un formulaire est téléchargeable sur le site Internet de la ville.

La protection des dénonciateurs est déterminée par la politique de gestion de la vie privée de la ville.

### **Portée du mécanisme**

La portée du mécanisme, quant aux types d'actes fautifs pouvant être rapportés, est large et se situe dans les limites des actes illégaux et autres activités irrégulières. Elle est définie par une politique<sup>40</sup> de la ville sur les fraudes :

Fraud and other similar irregularities includes, but is not limited to:

1. Forgery or alteration of cheques, drafts, promissory notes and securities.
2. Any misappropriation of funds, securities, supplies or any other asset.
3. Any irregularity in the handling or reporting of money transactions.
4. Misappropriation of furniture, fixtures and equipment.
5. Seeking or accepting anything of material value from vendors, consultants or contractors doing business with the City in violation of the City's Conflict of Interest policy.
6. Unauthorized use or misuse of City property, equipment, materials or records.
7. Any computer related activity involving the alteration, destruction, forgery or manipulation of data for fraudulent purposes or misappropriation of City-owned software.
8. Any claim for reimbursement of expenses that are not made for the exclusive benefit of the City.
9. Any similar or related irregularity.

---

<sup>39</sup> *Fraud Policy and Fraud/Waste Hotline*, Ville de Toronto

<sup>40</sup> *Fraud Prevention Policy*, Ville de Toronto

## Au plan international

En 2000, l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) plaçait parmi ses recommandations pour les pays qui veulent renforcer leur intégrité et la place de l'éthique une série de recommandations. Parmi les constats de l'OCDE, on retrouvait le fait que les deux tiers des pays membres de l'OCDE « obligent les agents publics à dénoncer les comportements contraires à l'éthique et/ou mettre en place des procédures pour en faciliter la mise à jour. »<sup>41</sup>

L'OCDE jugeait également toute l'importance d'offrir une protection envers ceux qui donnent l'alerte, les deux protections les plus courantes, selon l'OCDE, étant « la protection juridique et le respect de l'anonymat<sup>42</sup> ».

Plusieurs pays membres de l'OCDE possèdent des mécanismes de dénonciation. Nous tenterons, dans la prochaine section, de décrire ces mécanismes.

Notons que le *Bureau de l'intégrité de la fonction publique du Canada* a publié un tableau<sup>43</sup> présentant de façon concise et comparative les différentes parties des mécanismes de dénonciation de sept pays : Royaume-Uni, Australie, Afrique du Sud, Corée et Israël. Il convient de le consulter pour en savoir davantage sur les mécanismes de ces pays.

## États-unis

Aux États-unis, on parle de dénonciation depuis une loi de 1935, la *National Labor relations act*<sup>44</sup>, dont un article protégeait, un peu comme dans la plupart des lois sur les normes du travail, un employé qui déposait une plainte concernant les pratiques en milieu de travail.

Il existe de nombreux règlements et lois aux États-unis, applicables dans le domaine de l'environnement, de la santé, des relations de travail et de la sécurité au travail. On y trouve des dispositions anti-représailles et les règles entourant le dépôt d'une plainte en ce sens.

## False claims act

Le *False claims act* permet à une personne de dénoncer une fraude d'ordre gouvernemental fédéral. Les plaignants sont appelés les *Qui tam*.

Il s'agit essentiellement de prendre une action au nom du gouvernement contre une personne ou un organisme qui aurait commis la fraude. Le dénonciateur a droit à une récompense, soit un pourcentage du montant recouvré pendant l'action.

Le pourcentage en question pourra varier selon les circonstances. Si l'action a été prise par le dénonciateur lui-même, il aura droit à 25% à 30% du montant recouvré. Si l'action a été prise par le gouvernement sur la base de la dénonciation, ce pourcentage sera de 15% à 24%. Le dénonciateur a en outre droit, s'il a été

<sup>41</sup> OCDE, *Renforcer l'éthique dans le secteur public, les mesures des pays de l'OCDE*, 2000, p.17

<sup>42</sup> *Idem*.

<sup>43</sup> Bureau de l'intégrité de la fonction publique du Canada, *Analyse comparative au niveau international des régimes de divulgation (dénonciation) d'actes fautifs*, 2004

<sup>44</sup> Isabelle CANTIN, et Jean-Maurice CANTIN, 2005, *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou le whistleblowing*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p.60

congédié ou pénalisé d'une façon ou de l'autre, à une réintégration sans perte d'ancienneté, au double du total de son salaire perdu, aux intérêts ainsi qu'aux dommages et au remboursement des frais légaux.

On estime qu'en 1994, les actions engendrées dans le cadre du False claims act ont rapporté aux plaignants une somme de 379 millions de dollars<sup>45</sup>.

Un fait spéciale. La loi prévoit que la personne qui constate la fraude puisse faire une dénonciation, mais également que la fraude puisse être rapportée par une tierce personne, soit un personne à qui on a rapporté la fraude. L'action peut être dénoncée même si elle a déjà été rapportée publiquement (médias ou devant un tribunal).

## **Whistleblowers protection act**

C'est en 1989 que la loi appelée *Whistleblowers protection act* a été promulguée.

Elle interdit au gouvernement de s'en prendre aux employés dénonciateurs d'inconduites dans le secteur public. Les employés peuvent porter la cause devant un tribunal.

Notons aussi que la plupart des états américains possèdent en plus leurs propres lois protégeant les dénonciateurs et visant à empêcher les représailles<sup>46</sup>.

### **Finalité du dispositif et contexte**

Aux États-unis, il faut bien distinguer le processus de dénonciation (False claims act) et le processus de protection des dénonciateurs (Whistleblowers protection act), mais les deux sont évidemment liés.

La loi appelée *False Claim Act* permet au gouvernement américain de réclamer aux fournisseurs qui ont fraudé l'équivalent de trois fois les dommages subis. Elle contient également un mécanisme permettant au dénonciateur de récupérer de 15 à 30% de la somme totale recouvrée.

La loi daterait de la fin de la Guerre civile, introduite pour combattre la corruption dans les dépenses militaires. Révisée en 1986, elle permet aux citoyens de divulguer des informations sur des actes fautifs de la part du gouvernement.

Le *Whistleblower's Protection Act* a été proclamé le 10 avril 1989. Le Congrès affirmait alors, dans le préambule de la loi, que :

- les divulgateurs qui suivent le cadre de la loi servent l'intérêt public en éliminant la fraude, le gaspillage, les abus et les dépenses gouvernementales inutiles;
- protéger les divulgateurs sérieux constitue un progrès majeur vers une fonction publique plus efficace.

### **Portée du mécanisme**

Les objets de divulgation peuvent être:

- violation d'une loi ou d'un règlement;
- mauvaise gestion flagrante;

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 61

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 63 et suivantes.

- grave gaspillage de fonds publics;
- abus d'autorité;
- danger pour la santé ou la sécurité du public.

Les employés couverts par la loi sont ceux du gouvernement fédéral, à l'exception des avocats, des syndiqués et des employés informés des secrets touchant les affaires étrangères et la sécurité nationale.

Le divulgateur est protégé. S'il subit des représailles, l'avocat-conseil peut exiger qu'elles cessent et peut aussi imposer des sanctions disciplinaires à l'égard des persécuteurs. Enfin, tout cet appareillage ne prive pas un divulgateur de ses recours de citoyen en matière de justice.

### **Le processus**

Selon le *False Claim Act*, tout employé ou tout citoyen qui suspecte une fraude par une compagnie envers le gouvernement peut entamer une poursuite contre cette compagnie.

L'avocat-conseil porte un jugement sur le sérieux et sur la recevabilité de la plainte d'un divulgateur et l'en informe. Si le divulgateur n'est pas d'accord, il peut en appeler au *Merit System Protection Board*.

La plainte est traitée confidentiellement par le tribunal et le gouvernement, après avoir pris connaissance de la preuve, peut se joindre comme co-plaignant. Sinon, le plaignant peut poursuivre en son propre nom.

Les compagnies trouvées coupables doivent rembourser les montants volés en triple, en plus de rembourser partiellement les frais juridiques.

Les dénonciateurs reçoivent 30% du montant recouvert à la suite du processus.

### **Confidentialité et la gestion des représailles**

La protection des divulgateurs est assurée par deux organismes dont l'un, le *Merit System Protection Board* (MSPB), qui est en quelque sorte un tribunal d'appel des décisions de l'autre, l'*Office of Special Counsel* (OSC) : les deux sont indépendants de l'exécutif.

Le MSPB est un conseil de trois personnes nommées pour sept ans par le président, en accord avec le Sénat. Il a pouvoir d'enquête et de jugement, de révision des directives ou règlements en matière de gestion de personnel ainsi que de recommandation à l'*Office of Personnel Management*. Il a pouvoir d'un juge pour mener ses enquêtes, pour protéger ses témoins et pour assurer un suivi d'exécution de ses sentences. Il fait rapport annuellement de ses activités auprès du congrès et du président.

L'OSC, bureau de l'avocat-conseil, agit à titre de protecteur des divulgateurs, d'enquêteur des plaintes et de réviseur des lois et règlements de l'*Office of Personnel Management*. Le divulgateur est donc accompagné dans sa démarche. Par ailleurs, l'avocat-conseil a des pouvoirs d'enquête qui correspondent à celui d'un juge. Il est nommé pour cinq ans par le président avec l'accord du Sénat.

## Royaume-Uni

Une législation est en vigueur depuis 1999 au Royaume-Uni. Il s'agit du *Public interest disclosure act*<sup>47</sup>.

Cette loi encourage les employés à dénoncer la négligence en milieu de travail (malpractice in the workplace). On veut s'assurer, un peu dans l'esprit de la divulgation, que les choses dénoncées par les dénonciateurs soient prises en considération par le gouvernement et qu'il y ait du changement<sup>48</sup>.

La loi prévoit également un mécanisme de protection pour les dénonciateurs. L'étendue du mécanisme est impressionnante, en ce que les employés réguliers peuvent en bénéficier, ainsi également les employés temporaires, les employés à l'entraînement, les employés des agences et des *contracteurs* et enfin même les officiers de police.

On associe à la dénonciation le concept de « bonne foi » : Il faut que le dénonciateur ait une bonne raison de croire que l'information est vraie avant de la rapporter.

Pour ce qui est de la protection des dénonciateurs, la loi ne prévoit pas de limite quant à l'indemnité qui peut être versée à un employé qui a été victime de représailles et a été congédié.<sup>49</sup>

Une autre loi de 1995, *Pensions act 1995*, oblige les professionnels du gouvernement qui travaillent dans le secteur de la gestion des régimes de retraite à rapporter toute violation de lois commises dans l'exercice de leurs fonctions et durant les transactions.

Enfin, l'*employment right 1996* accorde une protection supplémentaire aux travailleurs<sup>50</sup>. Elle protège ceux-ci de tout congédiement résultant d'une dénonciation de crimes, de violations d'obligations légales, d'erreurs judiciaires et les dangers pour la santé, la sécurité et l'environnement.

## Irlande du Nord

L'Irlande du Nord possède une législation semblable à celle de l'Angleterre.

La loi est connue sous le nom de *Public interest disclosure order* est apparue en 1999.

En Irlande, les fonctionnaires peuvent se référer à un guide<sup>51</sup> lorsque vient le temps de faire une dénonciation.

## Italie

En 1982, dans le but de lutter contre la corruption, l'Italie a adopté un système de divulgation de renseignements, jugé très complet par l'OCDE<sup>52</sup>. Il vise autant les dirigeants d'entreprises privées que les politiciens.

En vertu de ce système, les responsables visés (dont les membres du Sénat, les députés, ministres, premier ministre, personnel politique, les administrateurs des institutions publiques et les membres de la direction des sociétés privées) doivent déclarer, à chaque année, leurs revenus ou avoirs personnels.

---

<sup>47</sup> *Public Interest Disclosure Act 1998*, Parlement britannique

<sup>48</sup> Isabelle CANTIN, et Jean-Maurice CANTIN, 2005, *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou le whistleblowing*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p.70

<sup>49</sup> *Ibid.*, p.72

<sup>50</sup> *Ibid.*, p.73

<sup>51</sup> *Guide to the Public Interest Disclosure*, Gouvernement de l'Irlande du Nord, 2004

<sup>52</sup> OCDE, *Renforcer l'éthique dans le secteur public, les mesures des pays de l'OCDE*, 2000, p.59

Les renseignements sont publiés dans des bulletins du conseil des ministres et peuvent être consultés par le public. Il ne s'agit pas d'un mécanisme de dénonciation, mais bien d'un mécanisme de divulgation.

## Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande possède une loi appelée *Protected disclosures act 2000*<sup>53</sup>, entrée en vigueur en janvier 2001. La loi s'applique à toutes les organisations, gouvernementales et publiques.

L'objectif de la loi est décrit comme étant de faciliter la dénonciation et les enquêtes concernant les écarts de conduites faits par des membres de ces organisations. Le second objectif est de protéger les employés qui font des dénonciations

L'article 6 est particulièrement éloquent quant à la façon dont les actes sont dénoncés :

- An employee of an organisation may disclose information in the manner provided by this Act if-
- (a) the information is about serious wrongdoing in or by that organisation; and
  - (b) the employee believes on reasonable grounds that the information is true or likely to be true; and
  - (c) the employee wishes to disclose the information so that the serious wrongdoing can be investigated; and
  - (d) the employee wishes the disclosure to be protected.

Les actes fautifs sont définis comme suit :

- serious wrongdoing includes any serious wrongdoing of any of the following types:
- (a) an unlawful, corrupt, or irregular use of public funds or public resources; or
  - (b) an act, omission, or course of conduct that constitutes a serious risk to public health or public safety or the environment; or
  - (c) an act, omission, or course of conduct that constitutes a serious risk to the maintenance of law, including the prevention, investigation, and detection of offences and the right to a fair trial; or
  - (d) an act, omission, or course of conduct that constitutes an offence; or
  - (e) an act, omission, or course of conduct by a public official that is oppressive, improperly discriminatory, or grossly negligent, or that constitutes gross mismanagement,---whether the wrongdoing occurs before or after the commencement of this Act

C'est le bureau de l'Ombudsman (ils sont en fait trois, depuis 1962) qui fait les enquêtes à la suite d'une dénonciation. Ces ombudsman doivent « informer et guider l'employé qui a fait une dénonciation protégée »<sup>54</sup>. Fait à noter, l'un des trois ombudsman est un juge.

---

<sup>53</sup> *Protected disclosures act 2000*, Lois de la Nouvelle-Zélande

<sup>54</sup> Isabelle CANTIN, et Jean-Maurice CANTIN, 2005, *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou le whistleblowing*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p.86

Ces ombudsmen sont nommés par le parlement et se rapportent directement à la Chambre des représentants, ils sont donc indépendants du gouvernement. Il s'agit d'une initiative non négligeable, car les citoyens peuvent avoir une confiance pleine dans l'impartialité et l'intégrité des ces ombudsmen, et par conséquent pleinement confiance dans le mécanisme.

## France

Il n'existe donc pas de législation propre à la dénonciation, en France, ni de mécanisme de protection reliée directement à l'acte de dénoncer.

Le *Code du travail*<sup>55</sup> indique cependant ceci :

### Article L122-49

Aucun salarié ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel.

Aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat pour avoir subi, ou refusé de subir, les agissements définis à l'alinéa précédent ou pour avoir témoigné de tels agissements ou les avoir relatés.

Toute rupture du contrat de travail qui en résulterait, toute disposition ou tout acte contraire est nulle de plein droit.

### Article L122-50

Est passible d'une sanction disciplinaire tout salarié ayant procédé aux agissements définis à l'article L. 122-49.

### Article L122-51

Il appartient au chef d'entreprise de prendre toutes dispositions nécessaires en vue de prévenir les agissements visés à l'article L. 122-49.

On parle donc d'une certaine protection pour les personnes qui ont dénoncé du harcèlement au travail, mais la forme que prend la protection, autre que l'interdiction de congédier l'employé, n'est pas explicite.

Il existe des mécanismes de dénonciation<sup>56</sup> chez les compagnies françaises qui transigent sur les marchés boursiers internationaux, en respect envers la loi Sarbanes-Oxley.

Aussi, la France possède son *Service central de prévention de la corruption*<sup>57</sup> au ministère de la Justice. Cette organisation donne des informations sur les moyens de détecter la corruption dans le service public. Sa mission est la suivante :

Il est chargé de : centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption, trafic d'influence, concussion, prise illégale d'intérêts et d'atteinte à la liberté et à l'égalité des candidats dans les marchés publics ;

Prêter son concours, sur leur demande, aux autorités judiciaires, saisies de faits de cette nature ;

---

<sup>55</sup> *Code du travail*, Lois de la France

<sup>56</sup> Isabelle CANTIN, et Jean-Maurice CANTIN, 2005, *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou le whistleblowing*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 78

<sup>57</sup> *Service central de prévention de la corruption*, Ministère de la justice, France

Donner, sur leur demande, à diverses autorités administratives limitativement énumérées ainsi qu'aux maires, présidents de conseils général ou régional, des avis sur les mesures susceptibles de prévenir de tels faits. Il établit chaque année un rapport destiné au Premier ministre et au garde des Sceaux.

Par cette action, la France vise surtout le contrôle des fraudes financières.

## Australie

L'Australie étant une fédération composée de sept états, on retrouve diverses formes de législation concernant la protection des dénonciateurs.

Notons que ces législations ne s'appliquent qu'au secteur public, et non au secteur privé.

## Queensland

Le *Queensland Whistleblower protection act*<sup>58</sup> aurait été une des premières lois visant à protéger les dénonciateurs en Australie<sup>59</sup>. Il s'agissait, lors de son adoption en 1994, d'un moyen pour lutter contre la corruption, car l'état du Queensland avait connu une période noire de corruption durant les années 1980 et 1990. La loi donnait le droit de dénoncer des actes de corruption sans crainte de représailles.

Cette loi prévoit un processus pour la dénonciation d'actes répréhensibles dans la fonction publique. Il faut cependant remarquer que c'est surtout l'acte de dénoncer qui est recherché par cette loi. Le dénonciateur n'a pas la place centrale d'une loi comme celle des États-Unis. Il n'y a donc pas de dédommagement financier pour le dénonciateur. La protection vise les dénonciateurs qui ont posé leur geste devant un acte répréhensible, mais à condition que ce soit dans l'intérêt du public et que la dénonciation soit faite aux «entités et organismes publics»<sup>60</sup>.

L'état du Queensland offre cependant un guide sur la dénonciation, pour aider les fonctionnaires.

## Gouvernement de l'ouest de l'Australie

Le *Western Australia public interest disclosure act 2003* du gouvernement de l'ouest de l'Australie est une des dernières lois implantées dans cette fédération (en 2003).

Elle a de particulier le fait que les dénonciateurs reçoivent une protection statutaire<sup>61</sup>, ce qui inclut une immunité contre toute action civile, criminelle et disciplinaire.

Un peu comme en Angleterre, la notion de «bonne foi» est utilisée pour juger de la pertinence d'une dénonciation.

Un mécanisme de communication de l'information est en place pour permettre au dénonciateur de communiquer ce qui constituera ensuite la preuve. L'enquête est ensuite menée par le *Merit Protection Commissioner*.

---

<sup>58</sup> *Queensland whistleblower protection act*, Lois du gouvernement du Queensland

<sup>59</sup> Isabelle CANTIN, et Jean-Maurice CANTIN, 2005, *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou le whistleblowing*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p.78

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 78

<sup>61</sup> *Ibid.*, p.79

## **Gouvernement fédéral d'Australie**

Au Fédéral, la Commission publique de la fonction publique de l'Australie possède son propre code de conduite. On y fournit une définition du whistleblowing :

Whistleblowing refers to the reporting, in the public interest, of information which alleges a breach of the APS Code of Conduct by an employee or employees within an agency.<sup>62</sup>

Le code de conduite décrit en détails la conduite que doivent prendre les fonctionnaires au travail, mais aussi un chapitre complet décrit la protection offerte aux dénonciateurs, ainsi que la procédure de dénonciation et les étapes d'enquête.

Il est aussi possible de dénoncer un écart quant au respect des valeurs, car celles-ci font partie intégrale du code de conduite, lequel se réfère à la loi sur la fonction publique de l'Australie (*Public service act 1999*<sup>63</sup>).

## **New South Wales**

L'administration du New South Wales possède une organisation appelée *Independant commission against corruption*.

Le mécanisme de dénonciation à l'image des mécanismes précédemment citée en Australie, permet de faire une dénonciation protégée<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> *APS Values and Code of Conduct in practice*, Gouvernement d'Australie, p. 106

<sup>63</sup> *Public service act 1999*, Commission de la fonction publique d'Australie

<sup>64</sup> *Making a protected disclosure*, Independant commission against corruption

## Corée du Sud

La Corée du Sud a adopté, en 2001, une loi pour contrer la corruption. Le nom de la loi est *Anti-Corruption Act*<sup>65</sup>. Il est intéressant de constater que cette loi est gérée par une commission indépendante contre la corruption dans ce pays, le *Korean independent Commission against corruption* (KIKAC).

La commission a comme mission d'encourager les dénonciateurs d'actes répréhensibles, mais également de les protéger.

On offre une compensation monétaire pour les dénonciations qui donnent de bons résultats. Toute personne qui est témoin d'un acte de corruption ou d'une tentative de corruption peut communiquer 24 heures du 24 avec l'organisation. La dénonciation est anonyme, et c'est cette organisation qui fait l'enquête. L'enquête peut mener à des poursuites pénales.

Les dénonciateurs sont protégés de toutes représailles et le KIKAC peut ordonner à un employeur de prendre les dispositions appropriées pour corriger un acte de représailles.

## Afrique du Sud

L'Afrique du Sud possède le *Protected Disclosures Act*<sup>66</sup> (*PDA*), une loi qui offre un mécanisme législatif permettant aux employés de faire des divulgations et d'être protégés contre les mesures de représailles. Le préambule de la *Loi* stipule qu'elle vise à créer une culture destinée à faciliter les divulgations d'actes fautifs et à encourager l'éradication des actes criminels et répréhensibles dans les secteurs public et privé. La *PDA* est entrée en vigueur en février 2001.

*PDA* vise d'abord à protéger le dénonciateur contre les mesures de représailles, mais elle offre ensuite un mécanisme réglementé pour faire des révélations.

Il existe deux entités désignées pour traiter et recevoir les divulgations, le Public protector (PP) et le vérificateur général. Il s'agit de deux organes nationaux dont les responsabilités dépassent le cadre des dénonciation, y compris recevoir les autres types de plaintes et enquêter, en vertu de leurs mandats respectifs.

Le Public Protector est indépendant du gouvernement et est nommé par le Parlement. Ses pouvoirs comprennent le pouvoir d'enquêter, de recommander des mesures correctives et d'établir des rapports. Le vérificateur général occupe un poste autonome et est nommé par le président.

### Portée du mécanisme

La *PDA* protège les dénonciateurs et vise les actes fautifs commis dans le secteur public ou privé.

### Actes fautifs

La *PDA* définit les actes fautifs comme étant des « pratiques répréhensibles », qu'ils aient été commis sur le territoire sud-africain ou ailleurs. Selon le paragraphe 1(i) de la *PDA*, un acte fautif désigne toute conduite d'un employeur ou d'un employé qui montre ou tend à montrer qu'un des actes suivants a été effectivement ou vraisemblablement commis :

---

<sup>65</sup> Isabelle CANTIN, et Jean-Maurice CANTIN, 2005, *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou le whistleblowing*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 81

<sup>66</sup> *Protected Disclosures Act*, Gouvernement de l'Afrique du Sud

- infraction criminelle,
- défaut de se conformer à une obligation légale,
- déni de justice,
- menace pour la santé ou la sécurité d'une personne,
- dommage à l'environnement,
- acte discriminatoire ou dissimulation délibérée de renseignements en rapport avec les sujets mentionnés précédemment.

### **Protection des dénonciateurs**

La protection accordée au dénonciateur varie en fonction de la personne qui reçoit le rapport, de l'identité du bénéficiaire, de la gravité de l'acte fautif, si l'acte fautif se poursuit ou risque de se reproduire, si la divulgation est faite en infraction de l'obligation de confidentialité de l'employeur envers une autre personne, si la mesure que le bénéficiaire principal de la divulgation risque d'avoir prise, si on a suivi une procédure prescrite et enfin si elle respecte l'intérêt public.

Le préambule de la *PDA* comporte une obligation positive, tant pour l'employeur que pour l'employé, de signaler toute activité criminelle ou répréhensible au travail. En outre, les employeurs sont tenus de par la *Loi* d'assurer la protection des employés contre les mesures de représailles.

La *PDA* n'assure pas la protection de la confidentialité; cependant, la politique du PP consiste à maintenir, au besoin et dans la mesure du possible, la confidentialité de l'identité du plaignant.

Des recours sont possibles pour les personnes victimes de représailles. Tout employé qui fait ou risque de faire l'objet d'un « préjudice professionnel » peut s'adresser à un tribunal administratif pour obtenir réparation, en particulier le *Tribunal du travail*. En outre, tout employé qui pense être pénalisé s'il fait une divulgation sous protection doit être muté s'il en fait la demande.

La *PDA* ne comporte aucune disposition explicite interdisant les fausses allégations. Il n'existe pas non plus de mécanisme centralisé de suivi des activités de divulgation.

## **Finlande**

La Finlande possède un code pénal qui compte, parmi ses infractions, des articles sur le blanchiment d'argent, les abus de pouvoir et les malversations comptables, autant dans le secteur public que dans le secteur privé. Ce pays possède un *Bureau d'audit de l'État* (BAE)<sup>67</sup>, lequel compte une équipe de 150 agents qui inspectent et vérifient les livres des organisations.

Cependant, il n'y aucune loi concernant la dénonciation ni la protection des dénonciateurs pour ce pays membre de l'OCDE.

---

<sup>67</sup> Isabelle CANTIN, et Jean-Maurice CANTIN, 2005, *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou le whistleblowing*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 87

## ONU

Notons d'abord que depuis 2006, l'ONU possède son conseiller en éthique (*Special Adviser for the Ethics Office*<sup>68</sup>). L'initiative suit une série de réforme au sein du secrétariat général de l'ONU<sup>69</sup> et l'organisation commence à peine (octobre 2006) à mettre en place son *Bureau de la déontologie*. Il n'y a pas d'information officiellement diffusée autour de cette initiative.

L'Organisation des Nations Unies, (ONU) s'est également dotée, le 19 décembre 2005, d'une politique de protection des dénonciateurs d'abus. Le Secrétaire général a signé ce jour-là une réglementation de protection des dénonciateurs d'abus, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2006.

Le nom officiel de cette réglementation est *Protection contre les représailles suite aux signalements de mauvaises conduites et de coopérations avec des auditeurs ou enquêteurs autorisés*.

Cette réglementation, qui rassemble les pratiques de nombreux pays et d'organisations internationales, est le résultat d'une consultation avec le personnel. L'objet de cette politique<sup>70</sup> est « d'instituer un mécanisme donnant aux fonctionnaires la possibilité de faire part en toute liberté de leurs préoccupations en sachant qu'ils ne seront pas victimes de représailles ».

Le fonctionnement du mécanisme est détaillé dans une *Circulaire du Secrétaire général*<sup>71</sup>.

On demande aux fonctionnaires de dénoncer tout manquement aux règles et règlements de l'ONU aux responsables chargés de prendre les mesures voulues en pareil cas. Toute personne qui dénonce de bonne foi un manquement a le droit d'être protégée contre d'éventuelles représailles.

Les fonctionnaires sont également tenus de concourir aux audits et enquêtes dûment autorisés. Toute personne qui concourt de bonne foi à un audit ou à une enquête a le droit d'être protégée contre d'éventuelles représailles.

On entend par représailles toute mesure directement ou indirectement préjudiciable, prise ou recommandée à l'encontre d'une personne qui a effectué une démarche protégée par la présente directive, ou la menace d'une telle mesure. Les représailles, une fois établies, constituent elles-mêmes un manquement.

La protection contre d'éventuelles représailles est valable pour fonctionnaire (quels que soient le type et la durée de son engagement) de l'ONU, incluant les stagiaire ou volontaire des Nations Unies qui dénoncent le manquement d'un ou de plusieurs fonctionnaires aux obligations mises à leur charge par la Charte des Nations Unies, le Statut et le Règlement du personnel ou tous autres textes administratifs, ainsi que le Règlement financier et règles de gestion financière ou les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux. Le mécanisme a donc une large portée.

### **Dénonciation des mesures de représailles**

Le mécanisme met beaucoup d'emphasis sur la protection contre les représailles.

Toute personne qui croit avoir fait l'objet de mesures de représailles pour avoir dénoncé des manquements ou collaboré à une enquête ou à un audit dûment autorisé doit communiquer au Bureau de

---

<sup>68</sup> Secrétariat général de l'ONU, communiqué du 11 mai 2006

<sup>69</sup> Secrétariat général de l'ONU, *Investir dans l'organisation des nations unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale*, documents du Secrétaire général sur la réforme

<sup>70</sup> Secrétariat général de l'ONU, *Mesures de réforme de la gestion visant à améliorer le respect du principe de responsabilité et de la déontologie et la performance de la haute direction*, documents du Secrétaire général sur la réforme

<sup>71</sup> Secrétariat général de l'ONU, *Protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés*, 19 décembre 2005

la déontologie, dès que possible, tous renseignements et documents dont elle dispose pour étayer sa plainte. Les plaintes peuvent être déposées en personne, par courrier normal ou électronique, par télécopie ou par le biais du service d'assistance du Bureau.

Le Bureau de la déontologie est chargé :

- a) De recevoir les plaintes faisant état de représailles ou de menaces de représailles;
- b) De tenir un dossier confidentiel de toutes les plaintes reçues;
- c) De procéder à un examen préliminaire de la plainte en vue de déterminer :
  - si la démarche entreprise par le requérant est une activité protégée;
  - et s'il y a lieu de présumer que l'activité protégée a été un facteur des représailles présumées ou de la menace de représailles.

En attendant la fin de l'enquête, le Bureau de la déontologie peut recommander au Secrétaire général de prendre toutes mesures utiles pour sauvegarder les intérêts du requérant, celles-ci pouvant consister, sans s'y limiter, à surseoir temporairement à l'exécution de la mesure regardée comme constituant des représailles et, avec l'assentiment du requérant, à réaffecter provisoirement celui-ci au service dans lequel il exerçait ses fonctions ou à un autre service, ou à lui accorder un congé spécial à plein traitement.

Lorsqu'il reçoit le rapport d'enquête, le Bureau de la déontologie informe par écrit le requérant du résultat de l'enquête et fait ses recommandations concernant l'affaire au chef du département ou du bureau concerné et au Secrétaire général adjoint à la gestion. Il peut notamment recommander des mesures disciplinaires contre l'auteur des représailles (incluant la réaffectation de l'auteur à d'autres fonctions au sein du même service ou à un autre service).

En somme, on ne peut que noter que le mécanisme de gestion des représailles est très englobant et offre une grande protection aux dénonciateurs. Par contre, il faut souligner le fait que le recours du dénonciateur qui aurait subi des représailles prend cette fois la forme d'une plainte, un procédé bien différent de la dénonciation.

En effet, le processus de plainte ne se fait habituellement pas dans le respect de l'anonymat du plaignant et est plutôt réalisée « au grand jour ». Un recours à un mécanisme de gestion des dénonciations (une ligne d'écoute ou un site Internet) permettrait de travailler en amont du problème, et non pas simplement en aval (lorsque les représailles ont commencé).

## Union européenne

L'Union européenne ne possède pas de mécanisme de dénonciation, mais elle possède un *Guide du citoyen pour les plaintes*<sup>72</sup>, géré par le *médiateur européen*.

Le médiateur européen est un ombudsman. Il sert d'intermédiaire entre les citoyens et les autorités européennes. Il siège à Strasbourg. Il est habilité à recevoir les plaintes des citoyens, des entreprises et des institutions de l'Union européenne et de toute personne résidant ou domiciliée légalement dans un État membre ainsi qu'à mener une enquête au sujet de ces plaintes.

Encore une fois, il ne s'agit pas intégralement d'un mécanisme de dénonciation, tel que nous l'entendons dans le présent document, mais le médiateur ayant le mandat de recevoir les signalements des citoyens des pays membres de l'Union européenne qui se sentent lésés par la Commission européenne.

Les procédures de signalement d'une infraction varient selon les pays<sup>73</sup>. Dans certains pays, il est possible de rapporter les infractions de façon anonyme, à d'autres endroits, il faut rapporter « au management », alors que dans certains pays, il faut se rapporter à un agent spécial en charge de l'intégrité. Enfin, certains pays demandent de rapporter une infraction à une commission indépendante.

Dans seulement quatre pays, les conclusions de la commission indépendantes sont publiées. Dans quatre autres pays, le management est tenu d'informer le dénonciateur sur les résultats de ses investigations et des démarches entreprises

En Slovaquie, en Suède, au Pays-Bas, à la Commission européenne elle-même, au Royaume-Uni, en Lettonie et en Allemagne, il existe une protection légale des dénonciateurs

Dans les pays suivants, il n'y a pas de disposition prévue pour les dénonciateurs : Hongrie, Slovaquie, Portugal, Belgique, Danemark, République tchèque, Finlande, Autriche, Grèce, Espagne, Lituanie, Pologne, France, Estonie, Luxembourg et Bulgarie.

Les états ont adopté des solutions différentes pour le signalement et on ne peut proprement parler de dénonciation, même si l'initiative en place s'en approche.

---

<sup>72</sup> Le médiateur européen, *Que peut faire pour vous le Médiateur européen?*, 2002

<sup>73</sup> Christoph DEMMKE et Danielle BOSSAERT, Institut Européen d'Administration Publique, *L'éthique dans les services publics des états membres de l'union européenne*, document réalisé pour les besoins de la 42e réunion des directeurs généraux de la fonction publique des états membres de l'union européenne (Dublin, Irlande, 27-28 mai 2004)

## **Mécanismes dans le domaine privé**

Plus que jamais, en tenant compte des nombreux scandales financiers qui ont secoué les compagnies privées et les compagnies inscrites à la bourse, le besoin de se munir de mécanismes de dénonciation se fait sentir dans le secteur privé.

Dans le privé, la dénonciation peut porter sur plusieurs objets. Il y a d'abord la dénonciation d'actes répréhensibles portant sur la comptabilité (vérification), mais également sur le contrôle des valeurs de l'entreprise et sur le respect des codes d'éthique. Beaucoup de compagnies sont munis de système de dénonciation et de moyens de protéger les dénonciateurs contre les représailles.

Au cœur du changement de mentalité et de l'arrivée de nouveaux mécanismes se trouve la Loi Sarbanes Oxley<sup>74</sup>, laquelle exige la mise en place de procédures de traitement des plaintes, au sens général, et particulièrement pour ce qui est des plaintes touchant la comptabilité, la vérification et les contrôles financiers.

## **La Loi Sarbanes Oxley**

La Loi Sarbanes Oxley est apparue en 2002. Parce qu'elle touche toutes les compagnies (et leurs employés) inscrites à la bourse américaine, et parce que les marchés boursiers américains touchent des multinationales, l'impact de la loi est d'ordre international. Les compagnies canadiennes enregistrées aux États-unis (auprès de la Securities exchange commission) sont donc touchées par les mesures imposées par cette loi.

Les articles 301, 806 et 1107 de la loi Loi Sarbanes Oxley protègent de façon absolue les employés de sociétés publiques qui dénoncent des actes illégaux ou une mauvaise conduite. La loi prévoit en outre qu'un employé-cadre qui impose des mesures de représailles à un dénonciateur peut être tenu criminellement responsable et être emprisonné pour une période allant jusqu'à dix ans<sup>75</sup>.

D'un point de vue comptable, la loi oblige désormais les compagnies à mettre en place un service de vérification interne, mais également que ce service fasse appel à un service comptable externe pour vérification de son travail.

Mais encore, l'obligation d'avoir un service de vérification va jusqu'à l'obligation<sup>76</sup> d'implanter une procédure de réception et de traitement des dénonciations des employés quant aux fautes comptables. La loi oblige également que cet échange d'information (soit la dénonciation) se fasse de façon confidentielle et anonyme.

---

<sup>74</sup> *Sarbanes Oxley Law*, Lois des États-Unis

<sup>75</sup> Isabelle CANTIN, et Jean-Maurice CANTIN, 2005, *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou le whistleblowing*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 91

<sup>76</sup> *Sarbanes Oxley Law*, Lois des États-unis, article 301

## Le Code canadien du travail

Le Code canadien du travail<sup>77</sup> comprend deux articles (150 et 151) particulièrement intéressants :

150. Le juge de la cour provinciale ou le juge de paix dans le ressort duquel l'accusé réside ou exerce ses activités est compétent pour connaître de toute plainte ou dénonciation en matière d'infraction à la présente partie, indépendamment du lieu de perpétration.

151. Toute dénonciation faite sous le régime de la présente partie peut viser plusieurs infractions commises par la même personne, ces infractions pouvant être instruites concurremment et faire l'objet d'une condamnation soit globalement soit pour l'une ou plusieurs d'entre elles.

On ne peut cependant parler spécifiquement d'un mécanisme de dénonciation, mais d'un recours classique au droit et à l'appareil judiciaire.

## Le Code criminel

En mars 2004, le *Code criminel*<sup>78</sup> canadien était amendé pour y inclure un article sur les fraudes des marchés financiers et l'obtention d'éléments de preuve. L'amendement crée une nouvelle infraction criminelle en cas de menaces et/ou de représailles à la suite d'une dénonciation d'une conduite fautive. L'auteur est passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans :

Violation de contrat, intimidation et distinction injuste envers les syndiqués

Menaces et représailles

425.1 (1) Commet une infraction quiconque, étant l'employeur ou une personne agissant au nom de l'employeur, ou une personne en situation d'autorité à l'égard d'un employé, prend des sanctions disciplinaires, rétrograde ou congédie un employé ou prend d'autres mesures portant atteinte à son emploi — ou menace de le faire :

a) soit avec l'intention de forcer l'employé à s'abstenir de fournir, à une personne dont les attributions comportent le contrôle d'application d'une loi fédérale ou provinciale, des renseignements portant sur une infraction à la présente loi, à toute autre loi fédérale ou à une loi provinciale — ou à leurs règlements — qu'il croit avoir été ou être en train d'être commise par l'employeur ou l'un de ses dirigeants ou employés ou, dans le cas d'une personne morale, l'un de ses administrateurs;

b) soit à titre de représailles parce que l'employé a fourni de tels renseignements à une telle personne.

Peine

(2) Quiconque commet l'infraction prévue au paragraphe (1) est coupable :

a) soit d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans;

b) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

Encore ici, on ne peut parler spécifiquement d'un mécanisme de dénonciation, mais la loi s'adjoint ici d'un mécanisme de protection contre les représailles. Il s'agit évidemment d'une protection qui se situe en aval du problème et qui ne saurait encourager les citoyens à dénoncer, ni protéger contre la peur des représailles.

---

<sup>77</sup> *Code canadien du travail*, Lois du Canada

<sup>78</sup> *Code criminel*, Lois du Canada, ch. C-46

### 3. Services de dénonciation

Dans la présente section, nous présenterons quelques avenues concrètes qui s'offrent aux personnes prêtes à signaler une faute ou un écart de conduite en entreprise. Nous mentionnions précédemment l'exemple de la Nouvelle-Zélande qui a créé un poste d'ombudsman dédié à la cause de la dénonciation. De même, nous remarquons que dans le privé, de façon générale, les compagnies favorisent le traitement externe des dénonciations. Cette sous-traitance demande de faire appel à des compagnies spécialisées.

Certaines compagnies privées offrent désormais un service de ligne téléphonique « rouge », façon imagée pour nommer un système de traitement par téléphone, de façon anonyme, des plaintes, signalements ou dénonciations faites par les employés. Il s'agit habituellement d'un service de *Hotline* (numéro sans frais) mais il est de plus en plus courant de passer par l'Internet pour faire une dénonciation.

Certaines compagnies offrent des services d'accueil de l'information (toujours sous le signe de la confidentialité) et d'enquête, alors que d'autres offrent un service de « ethics line » et associent ce service directement à la demande qui a suivi l'arrivée de la loi Sorbane Oxley.

Il sera également possible d'assister à la mondialisation de ces services, compte tenu que les multinationales sont, par définition, des compagnies implantées dans plusieurs pays. Par exemple, il existe en Afrique du Sud un service appelé *Tip-offs anonymous* et géré par la compagnie Deloitte.

En fait, on assiste à la multiplication de ces compagnies offrant ce type de hotline. Nous en avons répertorié quelques-unes dans le tableau suivant, en ajoutant un hyperlien vers ce service.

Tip-offs Anonymous	<a href="http://www.deloitte.com/dtt/section_node/0,1042,sid%253D34780,00.html">http://www.deloitte.com/dtt/section_node/0,1042,sid%253D34780,00.html</a>
Public company accounting oversight board	<a href="http://www.pcaobus.org/">http://www.pcaobus.org/</a>
AlertLine	<a href="http://www.ci-pinkerton.com/workplace/alertline.html">www.ci-pinkerton.com/workplace/alertline.html</a>
Bison Security Group	<a href="http://www.bgscorp.com/confidenceline.html">www.bgscorp.com/confidenceline.html</a>
BMCI Investigations and Security	<a href="http://www.bmciconsulting.com/security_company_main.htm">http://www.bmciconsulting.com/security_company_main.htm</a>
Clearview Strategic Partners	<a href="http://www.clearviewpartners.com">www.clearviewpartners.com</a>
ComplianceLine	<a href="http://www.complianceline.com">www.complianceline.com</a>
Eddor	<a href="http://www.edcor.com/services/compliance.html">www.edcor.com/services/compliance.html</a>
EthicsAlert	<a href="http://www.steelefoundation.com/pdf/EA_Overview.pdf">www.steelefoundation.com/pdf/EA_Overview.pdf</a>
EthicsPoint	<a href="http://www.ethicspoint.com/en/default.asp">www.ethicspoint.com/en/default.asp</a>
Global Compliance Services	<a href="http://www.globalcomplianceservice.com">www.globalcomplianceservice.com</a>
inTouch	<a href="http://www.getintouch.com/services.htm">www.getintouch.com/services.htm</a>

---

KPMG Whistleblower Line	<a href="http://www.kpmg.ca/en/services/forensic/whistleblowerline.html">www.kpmg.ca/en/services/forensic/whistleblowerline.html</a>
MessagePro	<a href="http://www.messagepro.net/ethics.html">www.messagepro.net/ethics.html</a>
National Hotline Services	<a href="http://www.hotlines.com/comp.htm">www.hotlines.com/comp.htm</a>
Ruskin & Associates	<a href="http://www.complianceofficer.com/webhotlines.htm">www.complianceofficer.com/webhotlines.htm</a>
Shareholder.com	<a href="http://www.shareholder.com/home/Solutions/Whistleblower.cfm">www.shareholder.com/home/Solutions/Whistleblower.cfm</a>
Silent Whistle	<a href="http://www.silentwhistle.com">www.silentwhistle.com</a>
The Network	<a href="http://www.tnwinc.com/tnw_overview.asp">www.tnwinc.com/tnw_overview.asp</a>
My safeworkplace	<a href="http://www.mysafeworkplace.com/">http://www.mysafeworkplace.com/</a>
The Network Inc (Reportline)	<a href="http://www.tnwinc.com/">http://www.tnwinc.com/</a>
Safecall	<a href="http://www.safecall.co.uk/">http://www.safecall.co.uk/</a>

## 4. Organisations de défense des dénonciateurs

Nous le verrons dans la section suivante, la protection des dénonciateurs est un enjeu très important de la dénonciation. Les impacts sur le climat de travail d'une organisation et sur le dénonciateur, précisément sur sa personne, sont difficiles à prévoir et à mesurer. Par contre, il est évident que de nombreux cas de dénonciation ont eu des effets dévastateurs sur la vie des dénonciateurs. On parle ici de représailles sous toutes les formes, de harcèlement psychologique ou physique ou carrément de rejet de la part de l'organisation.

Parfois, le dénonciateur ne s'en remet pas et il fait face à une réalité du phénomène de la dénonciation : le dénonciateur se retrouve seul et isolé face à l'organisation. C'est ici qu'entrent en jeu les organisations de défense des dénonciateurs.

Certaines organisations ont comme objectif de supporter les dénonciateurs. D'autres font la promotion des mécanismes de dénonciation, habituellement pour mettre à la vue du public les failles d'un mécanisme ou pour demander des changements.

Nous avons répertoriés quelques-unes de ces organisations et, lorsque c'était possible, tenté de décrire brièvement leurs activités.

Public concern at work	<a href="http://www.pcaw.co.uk/">http://www.pcaw.co.uk/</a>
World wide whistleblowers	<p><a href="http://www.worldwidewhistleblowers.com/home/">http://www.worldwidewhistleblowers.com/home/</a></p> <p>Les quartiers généraux de cette organisation sont situés à Vancouver.</p> <p>Cette organisation non gouvernementale cherche à animer un débat public autour de la question de la dénonciation et à fournir de la documentation aux dénonciateurs ou aux individus qui seraient prêts à mettre à jour des informations concernant des actes fautifs perpétrés par les gouvernements ou des compagnies privées.</p> <p>Le site publie régulièrement des informations d'actualité liées à la dénonciation.</p>
Whistleblower Canada	<p><a href="http://www.whistleblowercanada.com/index.html">http://www.whistleblowercanada.com/index.html</a></p> <p>Les principaux objectifs de cette organisation sont de faire la promotion des comportements conformes à l'éthique à tous les niveaux de gouvernement, de défendre les droits des dénonciateurs et de jouer le rôle de tierce partie indépendante dans des causes liées à la dénonciation.</p> <p>Le site publie périodiquement une lettre d'envoi.</p>

National whistleblower center	<p><a href="http://www.whistleblowers.org/index.html">http://www.whistleblowers.org/index.html</a></p> <p>Cette organisation est basée aux États-Unis. On trouve sur son site Internet un service de nouvelles liées à la dénonciation, principalement aux États-unis, mais aussi au plan international.</p>
Government accountability project	<p><a href="http://www.whistleblower.org/template/index.cfm">http://www.whistleblower.org/template/index.cfm</a></p> <p>Active depuis 30 ans, cette organisation à but non lucratif fait la promotion de la responsabilité des entreprises et du gouvernement américain, mais vise aussi la défense des dénonciateurs.</p>

## 5. Enjeux

Dans la section précédente, nous présentions une série de mécanismes de dénonciation. Dans certains cas, ces mécanismes étaient intimement ou même directement liés à une loi, dans d'autres cas ces mécanismes suivaient l'adoption d'une politique.

Dans son rapport de janvier 2004, le *Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs*, présidé par Kenneth Karnaghan, définissait ainsi les principes fondamentaux qui devraient, à leur avis, guider l'élaboration d'un régime de divulgation :

- D'abord et avant tout, aucun fonctionnaire ne devrait subir de représailles lorsqu'il ou elle soulève, de bonne foi et en vertu d'une procédure officielle, des questions sur ce qui lui paraît être des actes fautifs.
- L'administration d'un régime de divulgation doit être impartiale.
- Un régime de divulgation efficace repose sur un engagement commun de toutes les personnes concernées à prendre des mesures correctives claires et décisives lorsque des actes fautifs sont découverts.
- Un régime de divulgation efficace doit être fondé sur les principes de justice naturelle.
- Un régime de divulgation doit prévoir des sanctions appropriées et adéquates dans l'éventualité où des actes fautifs seraient découverts et la responsabilité de certaines personnes clairement établie.
- Un tel régime doit aussi inclure des balises adéquates pour prévenir tout usage frivole ou vexatoire des mécanismes de divulgation.
- Tout régime de divulgation doit prévoir l'existence d'un mécanisme de compte rendu régulier et transparent.
- Des dispositions doivent être prises pour que le régime soit réévalué à intervalle régulier, de façon à s'assurer qu'il fonctionne aussi efficacement que possible.
- En fin de compte, la meilleure façon de s'attaquer aux actes fautifs, c'est d'en prévenir l'occurrence dès le départ, en créant un environnement de travail fondé sur des valeurs partagées, où prévalent une attitude de soutien mutuel et un engagement vigoureux en faveur du bien public.<sup>79</sup>

Nous nous inspirons de plusieurs de ces recommandations dans la présente section. Nous nous attarderons d'abord à présenter les enjeux spécifiquement liés à l'instauration d'un mécanisme de dénonciation, en nous attardant sur les éléments qui favorisent l'implantation d'un mécanisme de dénonciation efficace. Outre ces enjeux liés à l'implantation d'un mécanisme de dénonciation, nous ferons ressortir les enjeux liés au fonctionnement du mécanisme, les enjeux liés à la direction de l'organisation, les enjeux de la confiance, les enjeux pour les dénonciateurs et, enfin, quelques enjeux généraux.

---

<sup>79</sup> Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, 2004, *Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs*, Gouvernement du Canada, p.3

## **Enjeux liés au contexte d'implantation d'un mécanisme**

### **La demande**

L'implantation d'un mécanisme de dénonciation doit se faire uniquement s'il y a une demande au sein de l'organisation. Le Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs (2004) voyait une demande quant à la possibilité d'améliorer la conduite des fonctionnaires et pour aider à implanter les valeurs de la fonction publique (rappelons que l'administration fédérale canadienne possède son Code des valeurs) :

« Les régimes de divulgation d'actes fautifs sont une composante nécessaire de toute démarche générale visant à améliorer la gestion et la gouvernance dans le secteur public. Ces régimes dotent les citoyens et les fonctionnaires d'une gamme complète d'outils pour dévoiler et corriger des situations où les comportements et les décisions de fonctionnaires ne sont pas conformes aux normes éthiques rigoureuses que l'on s'attend à voir respectées dans les institutions publiques. En ce sens, un régime de divulgation éprouvé confère de la crédibilité aux valeurs de la fonction publique et contribue grandement au bon moral des fonctionnaires, à la qualité de leur conduite et à la confiance qu'accordent les citoyens au gouvernement. »<sup>80</sup>

Georges Legault parle de la variabilité de la demande pour la dénonciation au sein des organisations. Il note :

- une demande de contrôle des actes fautifs graves qui nuisent à l'organisation tant au plan de son efficacité pour atteindre les objectifs qu'à sa réputation auprès du public en général
- une demande de contrôle des actes visant à assurer le meilleur service à la clientèle (concept de qualité totale)
- une demande d'espace de parole à l'intérieur de l'organisation<sup>81</sup>

Évidemment, ces formes de demandes ne mènent pas nécessairement à l'installation d'un mécanisme de dénonciation, mais cela peut être le cas. Dans le cas où le mécanisme de dénonciation est déjà implanté et en fonction, et considérant qu'il faut parfois l'améliorer, la situation est différente. C'était le cas encore récemment au Canada, alors que l'administration fédérale possédait son mécanisme de dénonciation sous la forme d'une politique. La demande d'une :

(...) législation sur la divulgation qui ait du mordant » est devenue un refrain commun. Plus récemment encore, l'agent de l'intégrité de la fonction publique a fait écho à ces sentiments dans son rapport annuel de 2002-2003, remis au Parlement le 15 septembre 2003. À la lumière de deux années d'expérience dans la mise en œuvre du régime de divulgation, il est arrivé à la conclusion que des réformes structurelles importantes s'imposaient, y compris l'enchâssement dans une loi d'un régime de divulgation amélioré.<sup>82</sup>

Le Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs préconisait donc l'arrivée d'une loi pour encadrer les pratiques de dénonciation (ce qui a été depuis avec l'arrivée de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs* (loi C-11) et de la *Loi sur la responsabilité* (loi C-2). La demande peut donc survenir en l'absence d'un mécanisme de dénonciation, ou même pour en améliorer le fonctionnement.

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, p.9

<sup>81</sup> Georges-A. LEGAULT, *Quelques réflexions finales : Évaluation et dénonciation*, document présenté au 8e colloque annuel de l'Association des praticiens en éthique du Canada, Section Québec, 3 mai 2006

<sup>82</sup> Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, 2004, *Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs*, Gouvernement du Canada, page 6

## À quel besoin veut-on répondre?

Comme nous l'avons mentionné, avant de mettre en place un mécanisme de dénonciation dans une organisation, il importe qu'il y ait un besoin réel.

Georges A. Legault<sup>83</sup> met bien en évidence qu'avant de mettre en place un mécanisme de dénonciation dans une organisation, il faut que les modes de contrôle dans l'organisation soient jugés insuffisants pour assurer la conformité des actions aux politiques mis en place. Si les modes de contrôle ne permettent pas aux gestionnaires de découvrir les auteurs des actes fautifs, il est possible d'être en présence d'une situation où le recours à la dénonciation devient un besoin. Legault note deux situations qui semblent expliquer la nécessité du recours à la dénonciation :

(...) une loi du silence entre les membres du personnel ou entre ceux-ci et les cadres qui fait en sorte que les méthodes de contrôle usuels sont inefficaces, ou la volonté de la direction de « tout contrôler » en détail les comportements.<sup>84</sup>

En ce sens, la mise en place d'un mécanisme de dénonciation répond à un besoin de contrôle de la part de la direction de l'organisation.

Mais la mise en place d'un mécanisme de dénonciation peut aussi répondre à un besoin de rassurer. Il s'agit pour les organisations de montrer au grand public qu'elles contrôlent la situation, devant un scandale ou un événement extraordinaire qui risque de nuire à la survie de l'organisation. Le mécanisme de dénonciation vise alors à contrôler les actes fautifs par la dénonciation (ou par la divulgation, selon le type de mécanisme implant) et, surtout, montrer à la population ou aux actionnaires comment l'organisation entend assurer la qualité de son service.

## Le besoin dans l'administration publique

Dans le contexte spécifique d'une administration publique, on peut cerner quelques besoins en matière de dénonciation et de divulgation. Nous parlerons alors de l'importance accordée aux valeurs dans l'administration publique, car il est possible (avec certaines réserves, que nous verrons plus loin) que la dénonciation puisse porter sur les valeurs. Dans ce cas-ci, le but recherché est la conformité des actions avec les valeurs partagées par les membres de l'organisation. Habituellement, ce sont les valeurs de la fonction publique et/ou du gouvernement.

En second lieu, une administration publique pourrait avoir un besoin de gérer l'information :

Case Management. The point of a corporate whistleblowing system is not only to gather reports from employees but also to act upon the information that employees provide. It is critically important (no matter what type of whistleblower reporting system is established) to implement a system for case management that minimizes the possibility that cases will "slip between the cracks", or that different parts of the organization will treat similar types of wrongdoing in an inconsistent manner.<sup>85</sup>

Ainsi, le mécanisme de dénonciation peut devenir un outil de plus pour tenter de gérer la circulation d'informations jugées confidentielles vers le public.

---

<sup>83</sup> Georges-A. LEGAULT, *Quelques réflexions finales : Évaluation et dénonciation*, document présenté au 8e colloque annuel de l'Association des praticiens en éthique du Canada, Section Québec, 3 mai 2006

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> Mark SCHACTER, 2004, *External Provision of a Whistleblower Reporting System; A Relevant Solution for the Federal Government?*, Mark Schacter consulting, p. ii

## **Enjeux liés au fonctionnement du mécanisme**

### **La protection contre les représailles**

L'enjeu de l'efficacité des mécanismes de protection consiste d'abord à s'assurer que le dénonciateur n'est pas seulement protégé des représailles de la part de la direction de l'organisation, mais aussi de la part de ses collègues immédiats. Il faut faire en sorte que la qualité du climat de travail du dénonciateur soit préservée car, c'est une évidence, une dénonciation ne fera pas plaisir à tous les membres d'une organisation, à commencer par la personne qui a commis l'acte fautif (et qui a intérêt à ce que l'affaire ne soit pas mise à jour).

Plusieurs auteurs s'entendent sur le concept de « bonne foi » du dénonciateur. En effet, c'est seulement si la dénonciation est faite de bonne foi, donc est légitime et non abusive du mécanisme, qu'il est possible de parler de protection contre les représailles. Le groupe de travail (Canada, 2004) posait d'ailleurs comme premier principe d'un mécanisme de divulgation le fait qu'aucun fonctionnaire ne devrait subir de représailles.

L'efficacité des mécanismes de protection des dénonciateurs dépendra enfin du type de support est offert aux employés qui dénoncent. Nous pensons ici, à titre d'exemple, à la possibilité de changer de département, de participer au dialogue suivant leur dénonciation ou même de connaître les mesures prises par l'organisation à la suite de la dénonciation (les changements apportés).

Nous aborderons davantage la question des représailles, dans la section des enjeux pour le dénonciateur, mais nous voulions aborder le fait que cette question des représailles peut jouer un rôle important pour le fonctionnement du mécanisme.

### **La portée du mécanisme**

Définir le concept de dénonciation demande de définir ce que peut être l'objet de la dénonciation : Qu'est-ce qui peut être dénoncé? Et qui peut être dénoncé?

Il faut définir quels sont les **actes** qui peuvent être considérés comme fautif au sens du mécanisme de divulgation mis en place. Voici quelques exemples généraux :

- Divulgation d'Information financière et comptabilité
- Dérogation au Code d'éthique et de déontologie de l'organisation
- Manipulation ou falsification des données
- Vol, malversation, fraude
- Violation des lois, règlements, politiques et procédures
- Conflits d'intérêts et pots -de-vin, actes de corruption

À titre d'exemple, le rapport du Groupe de travail sur les actes fautifs (Canada, 2004) recommandait que soient considérés comme actes fautifs les actes suivants :

- la violation de toute loi ou réglementation; ou
- une dérogation sérieuse ou flagrante au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*; ou
- un usage abusif des fonds et des biens publics; ou

- un cas flagrant de mauvaise gestion; ou
- le fait de mettre en danger, de façon grave et précise, la vie, la santé et la sécurité des Canadiens ou de faire peser une menace analogue sur l'environnement; ou
- des représailles exécutées en réponse à des divulgations d'actes fautifs faites de bonne foi.<sup>86</sup>

Cette définition d'actes fautifs se retrouve presque mot à mot dans la politique du Conseil du Trésor du Canada:

Les actes fautifs sont définis comme un acte ou une omission concernant :

- a) la violation d'une loi ou d'un règlement;
- b) une dérogation au Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique;
- c) un usage abusif de fonds ou de biens publics;
- d) un cas flagrant de mauvaise gestion;
- e) une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l'environnement.<sup>87</sup>

En plus d'évaluer l'acte, il faut aussi évaluer **qui peut être dénoncé** dans l'organisation. Par exemple, est-ce que les hauts dirigeants peuvent faire l'objet d'une dénonciation?

La question est pertinente, car avant l'arrivée de la loi C11, seulement la moitié des employés de l'administration publique fédérale canadienne étaient autorisés à signaler des actes fautifs à l'Agent de l'intégrité. Considérant que la mise en place d'un mécanisme de divulgation vise habituellement à détecter et, surtout, corriger les actes nocifs pour l'intérêt public, il convient donc d'étendre la portée de mécanisme à l'ensemble de la fonction publique.

En terminant, soulignons que les recommandations du Groupe de travail sur les actes fautifs (Canada, 2004) allaient dans le sens d'étendre le régime de divulgation à l'ensemble des sociétés d'état et des agences publiques gouvernementales.

## Mandat clair des enquêteurs

Une étape obligatoire du processus de prise en charge d'une dénonciation est celle de l'enquête, qui prouvera la véracité des faits dénoncés, et mènera aux actions appropriées. Or, toute enquête, débutée à la suite d'une dénonciation, apportera de meilleurs résultats si le mandat donné aux enquêteurs est clair.

Ce mandat devra être donné par écrit aux enquêteurs et l'organisation devra rendre disponible une personne-ressource à l'intérieur de l'organisation pour la suite de l'enquête. Il faudra même parfois que l'organisation fasse le lien entre les enquêteurs et les personnes à interroger (prise de rendez-vous, réservation de salle, etc.).

Il va de même que l'enquêteur jouisse d'une bonne réputation pour assurer la transparence et la qualité du processus. Sinon, la principale conséquence sera que les employés d'une organisation n'auront pas, dans un premier temps, confiance dans le processus et, en second lieu, ne seront donc pas encouragés à faire une dénonciation. Ils seront même découragés à le faire. Impartialité, tolérance, discrétion, professionnalisme et respect sont les valeurs clé de l'enquêteur.

---

<sup>86</sup> *Ibid.*, p.18

<sup>87</sup> *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, 2004, Conseil du Trésor du Canada

Les enquêteurs doivent avoir un mandat clair, mais il est aussi primordial que les personnes visées par la dénonciation soient informés du déclenchement d'une enquête, comme c'est le cas pour l'ouverture d'une enquête policière ou lorsque des accusations criminelles sont portées contre une personne.

Enfin, il est également important que les personnes morales (les organisations) et physiques (les personnes) contre qui des dénonciations sont faites aient aussi le droit de faire des représentations. Cela est d'autant plus nécessaire si les dénonciations ont trait à des fraudes ou des crimes prévus par le Code criminel.

## **Offrir des options au dénonciateur**

Dans son effort pour protéger le dénonciateur, l'organisation devrait être en mesure d'offrir des options à l'employé dénonciateur dans le but de préserver son embauche.

Dans certaines circonstances, garder un employé en poste dans le département où il travaille et où l'acte dénoncé a été rapporté devient impossible à vivre. L'organisation devrait considérer les options suivantes :

- Offrir à l'employé de rester ou non dans le même département.
- Offrir un transfert à l'intérieur de l'organisation.
- Offrir une compensation financière pour son départ
- Assister l'employé dans ses démarches pour se trouver un autre emploi.

## **Rémunération des dénonciateurs**

Pour augmenter la participation au mécanisme et favoriser la dénonciation, certaines organisations (comme le gouvernement fédéral des États-unis) offrent une rémunération aux dénonciateurs qui ont permis de mettre à jour des actes fautifs néfastes pour l'intérêt public.

De même, dans son projet de *Loi sur la responsabilité fédérale*<sup>88</sup> en 2006, le Parti Conservateur du Canada promettait d'offrir une protection aux dénonciateurs. Leur plan consistait en six points :

- Accorder au commissaire à l'intégrité du secteur public le pouvoir d'assurer le respect de la Loi.
- Garantir la protection de tous les Canadiens qui signalent des actes répréhensibles au sein du gouvernement, et non pas seulement celle des fonctionnaires.
- Retirer au gouvernement la possibilité d'exclure les sociétés d'État et toute autre entité de l'application de la Loi.
- Exiger une rapide divulgation publique de l'information révélée fournie par les dénonciateurs, sauf si la sécurité nationale ou la sécurité d'individus est en jeu.
- Veiller à ce que les dénonciateurs aient accès aux tribunaux et qu'ils aient droit aux services adéquats d'un conseiller juridique.
- Mettre en place des récompenses monétaires pour les dénonciateurs qui signalent des actes répréhensibles ou font épargner de l'argent des contribuables.

---

<sup>88</sup> *Projet de loi C-2*, Chambres des communes du Canada

Le texte initial promettait une récompense d'au plus 1000\$ aux dénonciateurs et autres personnes qui dévoilent des actes répréhensibles. Par contre, cet article du projet de loi a été supprimé lors de l'étude du projet de loi au Sénat. Cette suggestion des Conservateurs, inédite au gouvernement fédéral, soulève la question à savoir s'il faut payer les dénonciateurs, puisque l'appât du gain pourrait aller à l'encontre du principe de devoir des citoyens. De plus, il faut se demander si une récompense affecterait la crédibilité du dénonciateur, et même du mécanisme en lui-même.

## **Enjeux liés à la direction de l'organisation**

### **Dénoncer un supérieur ou un membre de la haute direction**

Il s'agit probablement d'une des situations les plus difficiles à dénoncer pour un employé.

Le cas du Commissaire à la protection de la vie privée, Georges Radwanski, est ici intéressant. En effet, le rapport de la Vérificatrice générale du Canada (2003) a décrit avec précision l'environnement de travail « empoisonné » qui régnait, alors que les employés étaient encouragés par la direction à ne pas documenter leurs questionnements face aux problématiques de travail de l'organisation. En plus, il a été démontré que la Commission de la fonction publique n'avait pas envoyé un message clair aux employés et au syndicat de cette organisation. Jamais, on ne leur a assuré qu'ils seraient protégés ou appuyés dans une démarche de dénonciation. Dans ces conditions, il devient périlleux, voire impossible, pour un employé de s'embarquer dans une démarche de dénonciation des abus de la direction.

Il est plus facile de dénoncer un incident concernant un haut dirigeant si le mécanisme de divulgation a été bien mis en place et que la possibilité d'impliquer un haut dirigeant a été discutée avec la haute direction. Il importe que la personne responsable de la réception des dénonciations à l'intérieur de l'organisation soit bien préparée lorsqu'elle doit défendre le dossier d'une dénonciation envers un haut dirigeant et ce, devant la haute direction. La consultation d'experts et de conseillers légaux peut être nécessaire.

Il pourra aussi y avoir de la résistance de la part de la haute direction, alors il faut savoir réagir. La collaboration d'un tiers peut être nécessaire pour documenter la discussion avec le haut dirigeant.

Cela démontre que requérir à un enquêteur externe est nécessaire pour assurer la crédibilité du processus.

### **L'appui de la direction dans la mise en place du mécanisme**

L'appui de la direction dans la mise en place du mécanisme est important, à savoir qu'il est important de mettre en place une culture organisationnelle qui permettra la dénonciation des actions clairement définies par le mécanisme :

(...) l'une des conditions essentielles à l'émergence d'un environnement de travail sain est la qualité du leadership exercé dans cet environnement. Des leaders efficaces savent non seulement créer un milieu de travail convivial et productif, mais ils savent en outre obtenir la confiance de leurs employés. À l'inverse, un seul mauvais dirigeant ou un seul mauvais administrateur peut empoisonner à lui seul les relations de travail.<sup>89</sup>

Pour Zachariah Ezekiel, il s'agirait du pas le plus important à faire pour une organisation qui veut protéger ses dénonciateurs : « (...) top executives needed to issue clear statement of supports for whistleblowers (and whistleblowing in general) in order to signal employees and managers that compliance with relevant laws, regulations and company politics, as well as ethical behaviour in general- is paramount .»<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, 2004, *Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs*, Gouvernement du Canada, p. 36

<sup>90</sup> Zachariah EZEKIEL, *Creating effective whistleblowing mechanisms ; Insights for practitioners*, The Conference Board of Canada, décembre 2004, p.2

En outre, il ne faut pas que la direction de l'organisation ait peur de parler des risques reliés à toute dénonciation, car il y a des risques reliés aux mécanismes de dénonciation : « Intuitively, one might expect such warning to discourage whistleblowing. However, given the risks associated with whistleblowing, members felt strongly that it was the right thing to do. »<sup>91</sup> Le seul fait de parler davantage des risques reliés à une dénonciation pourrait parfois même permettre à des personnes indécises face à l'idée de dénoncer d'enfin passer à l'action. Parler franchement des risques affairant au mécanisme de dénonciation pourrait même donner plus de crédibilité à ce mécanisme.

De leur côté, les juristes<sup>92</sup> conseillent de consulter un avocat avant de rendre officielle et d'expliquer une politique ou un mécanisme de dénonciation dans une organisation. Le même conseil s'applique aux milieux syndiqués, car il est évident que les questions de gestion de la dénonciation a un certain effet sur les relations de travail. Il est préférable d'obtenir la collaboration des syndicats avant de mettre en place un mécanisme.

Dans une étude cas<sup>93</sup> sur l'application de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* (2003) au gouvernement fédéral, presque la moitié des répondants à l'étude croyaient que la direction ne réglerait pas efficacement la situation ou ne s'en occuperait pas, ce qui représentait un facteur important les empêchant de dénoncer des actes fautifs.

## L'accès et l'accessibilité au mécanisme

Les employés doivent sentir qu'ils ont facilement accès au mécanisme de dénonciation et qu'ils sont supportés dans leur approche.

Le support peut inclure :

- Offrir une période de temps pour la démarche de dénonciation
- Offrir un service de counselling
- Offrir des conseils légaux
- Offrir de l'assistance financière

Par contre, il est évident que cet appui doit se faire de façon discrète, pour ne pas mettre en jeu la protection de l'identité d'un dénonciateur.

Enfin, l'accessibilité du mécanisme dépend de certains facteurs : À quelle période de la journée peut-on consulter le mécanisme de dénonciation? Quelles sont les journées où on peut consulter le mécanisme de dénonciation? Y a-t-il une ligne téléphonique? Un site Internet? Un responsable de la dénonciation à contacter? La langue du mécanisme est elle adaptée aux besoins des employés?

## Diffuser le mécanisme

Intuitivement, on pourrait penser que le fait d'en parler, de répéter périodiquement la présence d'un mécanisme de dénonciation et, parallèlement, rappeler le risque pour l'organisation qu'il y ait des actes de dénonciation pourrait avoir un effet dissuasif pour les dénonciateurs potentiels.

---

<sup>91</sup> *Ibid.*, p.3

<sup>92</sup> Isabelle CANTIN et Jean-Maurice CANTIN, *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou whistleblowing*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, p.7

<sup>93</sup> Paul LENNOX et Lynelle SPRING, 22 août 2003, *Rapport de conclusions (résumé), Étude de cas sur l'application de la politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, Secrétariat du Conseil du trésor du Canada

Au contraire, si la direction explique clairement que le mécanisme est en place pour une bonne raison et pour le bien de l'organisation, il se pourrait que de tels efforts de diffusion portent fruit et incitent les dénonciateurs en latence à passer à l'acte.

Il faut démontrer aux employés que, lorsque l'acte dénoncé est réellement fautif, il s'agit de la « bonne chose à faire » que de dénoncer.

Il se pourrait que le fait d'expliquer avec franchise les risques d'actes fautifs à l'intérieur d'une organisation donne davantage de crédibilité à la présence du mécanisme de dénonciation.

### **Détecter la présence de représailles**

À la suite d'un processus de dénonciation, et d'une mesure conséquente, il peut être profitable pour une organisation d'engager le dialogue avec ses employés au sujet de l'incident.

Ce genre de communication pourrait prévenir le danger de désinformation et, par la même occasion, cela permet d'éduquer les employés aux problématiques de la régulation des comportements.

Les organisations devraient aussi interroger les employés qui quittent leur emploi pour détecter la présence d'actes de représailles.

## **Enjeux liés à la confiance**

### **La confiance dans le mécanisme**

Dans une étude de cas sur l'application de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* (2003)<sup>94</sup>, 63% des répondants déclaraient que durant les deux dernières années à l'emploi de la fonction publique, ils avaient été mis au courant d'actes fautifs qu'ils n'avaient pas signalés. La crainte et la méfiance étaient les principaux obstacles évoqués.

Pourquoi ne pas signaler? Les employés ont peur que cela limite leur carrière ou peur de possibles représailles. L'enjeu de la confiance dans le mécanisme est donc important.

Un faible taux de participation à un mécanisme de dénonciation (nombre peu élevé de dénonciations) ne signifie pas automatiquement qu'il y a peu ou pas d'actes fautifs commis dans une organisation. Le manque de participation dénote peut-être un manque de confiance dans les mécanismes de protection de l'identité, donc d'une peur des représailles : « It would be reassuring to think that low uptake could simply reflect low levels of unethical behaviour in these organizations. However, part of the reason for low uptake may lie in a lack of confidence in whistleblowing protection. »<sup>95</sup>

Une partie du problème viendrait aussi du fait qu'il peut être difficile de prouver qu'il y a eu acte de représailles envers un employé (qui a fait préalablement une dénonciation). En fait, il semble parfois que le fardeau de la preuve est porté par l'employé qui subit les représailles.

Par exemple, lorsqu'un dénonciateur ne réussit pas à obtenir une augmentation salariale ou une promotion dans l'organisation, à la suite d'une dénonciation, il devient difficile de prouver que le fait d'avoir dénoncé est la véritable raison du manque d'avancement. Il est difficile de relier cette forme d'intimidation « invisible » aux événements entourant la dénonciation.

En plus, il serait possible pour un employé de faire des représailles involontaires envers le dénonciateur (qui normalement est anonyme) et il se pourrait même que la perception par le dénonciateur des gestes des collègues soit exagérée ou biaisée et, dans ce dernier cas, il semble que les mécanismes formels de protection contre les représailles soient inefficaces.

Il est important que les enquêtes autour d'une dénonciation laissent des traces écrites (mais confidentielles) et qu'il y ait consignation écrite des enquêtes.

Il arrive également qu'un régime de dénonciation soit vu avec un certain cynisme ou méfiance. Dans son rapport annuel au Parlement de 2002-2003, l'Agent de l'intégrité de la fonction publique du Canada désigne plusieurs facteurs qui expliquent, à son avis, la réticence qu'éprouvent les fonctionnaires à l'idée d'utiliser les mécanismes de divulgation actuellement en place. On compte parmi ces facteurs :

- le manque de sensibilisation à l'égard de l'existence ou du mandat du Bureau de l'intégrité de la fonction publique (BIFP);
- l'incertitude des employés quant à la nature des actes fautifs à divulguer;
- la peur de représailles;
- des inquiétudes au sujet de la confidentialité des divulgations;

---

<sup>94</sup> Paul LENNOX et Lynelle SPRING, 22 août 2003, *Rapport de conclusions (résumé), Étude de cas sur l'application de la politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, Secrétariat du Conseil du trésor du Canada

<sup>95</sup> Zachariah EZEKIEL, *Creating effective whistleblowing mechanisms ; Insights for practitioners*, The Conference Board of Canada, décembre 2004, pp. 1-2

- la perception que, parce que le BIFP est sous l'égide du Conseil du Trésor comme employeur et qu'il est un organisme créé par une politique gouvernementale plutôt que par une loi, il est peu probable qu'il soit neutre et efficace dans la correction des actes fautifs et dans la prise de mesures disciplinaires à l'endroit de leurs auteurs.<sup>96</sup>

La confiance des employés envers le mécanisme peut également dépendre du degré d'engagement de la direction dans la suite à donner à une dénonciation. En effet, « un régime de divulgation efficace repose sur un engagement commun de toutes les personnes concernées à prendre des mesures correctives claires et décisives lorsque des actes fautifs sont découverts »<sup>97</sup>.

La confiance dans le mécanisme dépendra également de la capacité pour l'organisation de prévoir les sanctions appropriées dans l'éventualité où un acte rapporté est jugé inapproprié et que la responsabilité d'une personne est prouvée. Dans le cas contraire, il est évident qu'un laisser-aller n'incitera pas d'autres personnes à dénoncer.

Évidemment, il faut qu'un système de dénonciation soit basé selon les principes de la justice naturelle :

Un régime de divulgation efficace doit être fondé sur les principes de justice naturelle. Ainsi, bien que tous les efforts possibles doivent être entrepris pour soutenir et protéger ceux qui allèguent l'existence d'actes fautifs, il est tout aussi fondamental de protéger les droits des personnes supposées fautives. Trouver un tel équilibre est souvent chose difficile, mais ce n'en est pas moins une exigence essentielle d'une politique de divulgation qui soit vraiment juste et équitable.<sup>98</sup>

Enfin, une gestion des dénonciations réalisée à l'externe (délégation à une organisation externe) peut également donner une crédibilité au mécanisme : « (...) the use of an external provider might increase employees' level of comfort with whistleblowing, and might therefore enhance the effectiveness of Departments' whistleblower reporting systems.»<sup>99</sup>

## La confiance et la communication à l'intérieur de l'organisation

Le partage des valeurs et le dialogue nécessitent un degré de confiance élevé entre les membres de l'organisation. Or, la divulgation suscite la méfiance et est généralement perçue comme un manque de loyauté envers le groupe. La mise en place d'un dispositif de dénonciation peut venir contrecarrer, dans une certaine mesure, les efforts consacrés au dialogue et tout processus mis en place pour encourager la divulgation devraient veiller à minimiser ces effets négatifs.

Dans certains cas, le processus de dénonciation pourrait être vu comme une façon de pallier aux faiblesses organisationnelles en matière de communication à l'intérieur de l'organisation. Mais nous sommes d'avis que la dénonciation n'aide en rien et présente le plus souvent un frein au dialogue. Un mécanisme de dénonciation ne garantit rien quant à l'amélioration du climat de travail des fonctionnaires, quant à la qualité de leur conduite et quant à la confiance qu'accordent les citoyens au gouvernement. Au contraire, c'est souvent la méfiance qui s'installe avec l'arrivée d'un mécanisme de dénonciation.

---

<sup>96</sup> Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, 2004, *Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs*, Gouvernement du Canada, pp.10-11

<sup>97</sup> *Ibid.*, p.14

<sup>98</sup> *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, 2004, Conseil du Trésor du Canada

<sup>99</sup> Mark SCHACTER, 2004, *External Provision of a Whistleblower Reporting System; A Relevant Solution for the Federal Government?*, Mark Schacter consulting, page i

## **Enjeux pour les dénonciateurs**

### **La protection des dénonciateurs**

Il s'agit d'un enjeu majeur de la dénonciation, puisque des séquelles sociales et psychologiques ou même physiques sont apparues chez des employés ayant subi des représailles. Plusieurs dépressions surviennent après l'acte de dénonciation.

Jacques Bec présente ainsi les modes d'encadrement du whistleblowing :

« Comment encadrer la divulgation et protéger le divulgateur de représailles? Un certain nombre d'avenues s'ouvrent, dont certaines sont bien antérieures à l'accentuation du phénomène. Ces avenues sont :

- Le droit civil puisqu'il y a parfois un lien contractuel particulier entre le divulgateur et son employeur. De plus, certains droits font partie du Code civil si bien que des poursuites peuvent être entreprises tant par l'organisation, par les personnes dénoncées que par le divulgateur.
- Le droit criminel qui pourvoit notamment aux cas graves de représailles (menace de mort par exemple) ou à des cas de vol (par effraction par exemple) de documents de la part du divulgateur.
- Le droit administratif que l'on retrouve dans certaines directives ou décrets qui sont promulgués généralement en vertu d'une loi cadre qui ne mentionne pas, la plupart du temps, le whistleblowing et qui peuvent être rattachés aux prérogatives d'un ministère ou d'un gouvernement.
- Le droit du travail qui revêt deux possibilités. D'abord, il y a une loi générale des relations de travail qui peut se situer dans un cadre privé ou public, généralement dans le cas de travailleurs non couverts par une convention collective. Ensuite, se trouve une convention collective entre un syndicat et un employeur et qui pourvoit à ces questions.
- Une loi spécifique qui peut se situer dans un cadre sectoriel (par exemple, une loi sur la police ou sur le secteur nucléaire). Elle peut également couvrir le phénomène dans un cadre plurisectoriel, mais portant exclusivement sur la divulgation (par exemple, une loi sur le whistleblowing dans le secteur public), ou bien définir le rôle d'un avocat-conseil ou d'un ombudsman dévolu à cette fin.

Il arrive que plusieurs modes se combinent (par exemple une loi spécifique et un recours en poursuite civile ou criminelle). »<sup>100</sup>

Dans le cas de la protection d'un dénonciateur, il faut qu'elle soit complète et entière. Une protection partielle, ne couvrant pas tous les aspects possiblement liés à la découverte de l'identité du dénonciateur, serait futile. La protection proposée se doit d'être réaliste, pour ne pas être à court de moyen lorsqu'un cas survient. Il est donc primordial d'être très transparent dans l'énoncé du type de protection.

Enfin, il est évident que dans la possibilité ou la dénonciation d'un acte fautif serait obligatoire dans une organisation, il faut évidemment que l'organisation soit conséquente et qu'elle offre une protection contre les représailles qui soit efficace.

Il est possible de trouver des exemples de type de protection contre les représailles dans la section sur les exemples de mécanisme.

---

<sup>100</sup> Bec 3 et 4

## L'appui de la direction pour la protection des dénonciateurs

Probablement l'élément le plus important, après l'élaboration de la « mécanique » de dénonciation. En effet, il est essentiel que la direction de l'organisation envoie un message clair aux employés à savoir qu'ils seront protégés et supportés dans le cas d'une dénonciation légitime.

L'appui de la direction est le gage d'une confiance des membres de l'organisation envers le mécanisme.

## La confidentialité

Dans la croyance populaire, il est commun d'entendre dire que, dans une organisation, *on finit toujours par savoir qui a fait une dénonciation*. Et cela malgré les mesures prises, car un nombre limité de personnes ont généralement accès aux informations fournies lors d'une dénonciation.

Ainsi, de la confidentialité des informations divulguées dépendra du bon fonctionnement d'un mécanisme de dénonciation des actes fautifs. La confidentialité est un enjeu de la dénonciation qui est intimement lié à la question de la protection des dénonciateurs. Jean-Maurice et Isabelle Cantin résument très bien l'enjeu de la confidentialité :

L'employeur doit mettre à la disposition de ses employés un mécanisme facile et sécuritaire. L'employé peut avoir des craintes quant aux répercussions sur sa vie professionnelle et sa vie privée ainsi que sur celles des membres de sa famille. Il peut aussi avoir l'impression de ses supérieurs et collègues de travail ne le traiteront plus de la même façon. Quel que soit le cas, l'employeur doit trouver un moyen pour faciliter la tâche à celui qui doit faire une dénonciation.<sup>101</sup>

On voit donc à quel point il est important pour un dénonciateur que sa dénonciation reste anonyme, du moins auprès de ses collègues. Mais une enquête suivant une dénonciation sera toujours plus facile si l'identité du dénonciateur est connue des enquêteurs désignés.

On accepte communément les dénonciations anonymes (surtout si l'organisation fait affaire avec une voie de dénonciation externe, telle les lignes d'appels 24 heures sur 24) mais dans ce cas, il faut que la personne fournisse davantage d'informations et de détails dans sa dénonciation. Une des questions importantes est de savoir si la gestion des dénonciations se fait à l'interne (par l'organisation elle-même) ou à l'externe (délégation à une organisation externe)?

Par contre, à l'opposé de l'importante question de la protection de l'identité du dénonciateur se retrouve le droit de l'accusé à une défense pleine et entière. Le processus d'enquête en matière de dénonciation, tout comme en matière de plainte, doit donc être fait avec la plus grande objectivité possible en respectant les principes de justice naturelle et les législations en vigueur relatives à l'accès et à la protection des renseignements personnels

Une chose est certaine, la préservation et communication de l'information doivent faire l'objet d'une gestion serrée et minutieuse par les parties en cause, sinon c'est la survie du mécanisme de dénonciation qui en dépend.

---

<sup>101</sup> Isabelle CANTIN et Jean-Maurice CANTIN, *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou whistleblowing*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, p.105

## Le devoir de loyauté

Un des problèmes auquel doit faire face le dénonciateur est celui du devoir de confidentialité et de loyauté envers son organisation. Surtout dans les organismes publics qui ont parfois introduit dans les règlements touchant le travail des fonctionnaires des clauses de loyauté. Au cœur de la dénonciation, surgit alors un conflit de valeurs pour le dénonciateur.

Dans tous les cas, le problème demeure à savoir jusqu'où doit mener cette loyauté ou à quel moment il faut y déroger :

La loyauté pourrait être considérée comme l'obéissance à la hiérarchie et aux principes de l'organisation ainsi qu'au contrat social implicite qui lie les parties. Il est clair que le problème posé par la loyauté consiste à choisir à qui ou à quoi donner cette loyauté. À la limite, une fonction publique loyale à l'extrême commettra les pires horreurs parce qu'elle en a reçu l'ordre. À l'autre extrémité, une fonction publique à la loyauté molle mènera la nation au chaos et l'État à l'anarchie. La véritable loyauté se situe quelque part entre les deux, en fonction de la culture des peuples et de leurs lois.<sup>102</sup>

Le droit de divulguer une information est bien souvent le lieu premier du choc entre la devoir de loyauté et l'intérêt public. Le Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs (Canada, 2004) voyait dans la dénonciation une porte de sortie face à ce problème :

Dans des circonstances normales, la divulgation d'actes fautifs dans les médias est incompatible avec les valeurs professionnelles et démocratiques de la fonction publique. La jurisprudence conforte d'ailleurs l'idée que les fonctionnaires ont un «devoir de loyauté» à l'égard du gouvernement et qu'ils doivent généralement préserver la confidentialité des processus décisionnels. Il y a bien entendu des limites à ce devoir de loyauté et le fait de divulguer à l'interne et de bonne foi des actes fautifs ne devrait jamais être considéré comme un bris de loyauté. C'est pourquoi des mécanismes internes pour la divulgation d'actes fautifs ont été mis en place et se révèlent nécessaires. Ils permettent de réconcilier le besoin potentiel d'obtenir des divulgations avec le devoir de loyauté des fonctionnaires et avec les valeurs de la fonction publique. Dans un tel contexte, ceux qui décident de court-circuiter ces mécanismes internes et de divulguer des informations confidentielles en dehors des circuits officiels ne doivent pas s'attendre, normalement, à être protégés contre des représailles.<sup>103</sup>

La Politique sur la divulgation interne du Canada comme la Cour fédérale ont reconnu, au nom de l'intérêt du public, le droit des employés à divulguer des informations au public dans deux types de circonstances exceptionnelles : lorsqu'il y a un danger immédiat pour la vie, la santé ou la sécurité des citoyens et lorsqu'un employé a épuisé tous les recours internes mis à sa disposition, sans que le problème ait été traité adéquatement. Si la divulgation d'informations à l'externe est considérée légitime dans de telles circonstances, il s'ensuit que ceux qui en sont les auteurs devraient avoir droit à une protection contre des représailles, même s'ils n'ont pas utilisé, dans le premier cas, les mécanismes officiels mis en place à l'interne.

De son côté, la politique du Conseil du Trésor du Canada<sup>104</sup> définit le devoir de loyauté comme l'engagement des employés à assumer leurs devoirs avec fidélité et honnêteté et à ne pas divulguer de l'information confidentielle à moins d'être autorisés à le faire. Par contre, on définit aussi ce qu'est l'utilisation responsable de l'information. C'est une communication d'information qui témoigne d'un

---

<sup>102</sup> Jacques BEC, «Le devoir de divulgation - Le Whistleblowing une éthique de la loyauté», *Télescope*, juin 2000, volume 7, numéro 2, p. 2

<sup>103</sup> Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, 2004, *Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs*, Gouvernement du Canada, p. 27

<sup>104</sup> Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, 2005, *Obligation de loyauté - Article intégral*

« souhait d'assurer l'exactitude de l'information et la légitimité de la manière dont elle est obtenue » et qui témoigne d'un « souci d'assurer sa protection et sa divulgation autorisée en conformité avec la Politique sur la sécurité du gouvernement et d'autres politiques pertinentes déjà en vigueur ou qui pourraient être adoptées ».

Des cas nombreux de divulgation d'information aux médias par des fonctionnaires sont survenus dans l'histoire. Certains cas se sont terminés devant les tribunaux. Le devoir de loyauté des fonctionnaire leur interdit de donner ainsi de l'information aux journalistes, la voie interne étant favorisée. Ce geste devient même illégal, dans la plupart des cas.

Mais il est intéressant de signaler que les tribunaux n'ont pas toujours privilégié l'atteinte à la liberté d'expression si on empêchait l'employé de parler publiquement : « Les tribunaux ont préféré faire référence à l'obligation de devoir de loyauté et ont décidé qu'il fallait trouver un équilibre entre l'obligation de loyauté et la liberté d'expression.<sup>105</sup> » Les tribunaux ont conclu que l'objectif d'obligation de loyauté imposée aux fonctionnaires est de promouvoir une fonction publique impartiale et efficace, un fait essentiel à la bonne marche de la démocratie. Loyauté et soutien à la démocratie sont d'ailleurs deux valeurs qui font partie du *Petit lexique de la fonction publique fédérale canadienne*<sup>106</sup>.

Il est possible de voir le devoir de loyauté comme une indication qu'il est préférable pour un employé de régler ou de tenter de régler d'abord un problème à l'interne, avant de passer à l'étape de la dénonciation. En ce sens, l'enjeu du devoir de loyauté rejoint celui de l'éthique, soit le passage par le dialogue.

---

<sup>105</sup> Isabelle CANTIN et Jean-Maurice CANTIN, *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou whistleblowing*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, p. 35

<sup>106</sup> Magalie JUTRAS, sous la direction de Yves BOISVERT, novembre 2001, *Petit lexique de la fonction publique fédérale canadienne*. Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique

## **Enjeux généraux**

### **Le droit à la libre échange de l'information et des idées**

Voici un enjeu d'ordre général, mais important. Il va de soi qu'une bonne gouvernance et un bon climat de travail dépendent de la possibilité pour les membres de l'organisation de partager des informations et leurs idées avec leurs collègues. En ce sens, la présence d'un mécanisme de dénonciation peut être vu comme un droit pour les employés.

Encore une fois, il faut émettre une réserve dans le sens où la dénonciation peut être inefficace, parce qu'elle peut entraîner des effets secondaires importants pour le dénonciateur. La dénonciation devrait être utilisée en dernier recours, après le dialogue.

### **Dénoncer un manquement à l'éthique**

La dénonciation, telle que représentée dans la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant les actes fautifs au travail* lors de son entrée en vigueur au Canada en 2001, s'articulait principalement autour d'une volonté de déceler et de mettre un terme aux conduites graves.

Ensuite, dans le rapport du groupe de travail en janvier 2004, il était précisé l'importance de pouvoir dénoncer un manquement aux valeurs :

Bien qu'un régime de divulgation joue un rôle important dans une approche générale visant à améliorer les conduites et les institutions dans la fonction publique, et bien qu'il puisse aider à dévoiler et à corriger des situations où les choses ont mal tourné, on ne peut se contenter de son seul emploi. Il est tout aussi important, voire plus important de recourir à un ensemble de mesures préventives, qui permettent d'éviter dès le départ que les choses tournent mal. Après tout, si l'objectif général poursuivi est de favoriser le respect de l'éthique, les actes fautifs devraient être prévenus, autant que possible, de manière à ce que prévalent les bonnes conduites.<sup>107</sup>

Depuis ce temps, le gouvernement fédéral a adopté le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique fédérale* et a amendé la politique afin d'inclure dans la définition d'acte fautif une dérogation à ce code. Il est donc possible pour un fonctionnaire canadien, depuis septembre 2003, de s'adresser à l'agent de l'intégrité de la fonction publique s'il estime qu'il lui est demandé d'agir de façon incompatible avec les valeurs qui sont énoncées au code. C'est aussi le cas chez le Mouvement Desjardins<sup>108</sup>, une entreprise privée, où les valeurs de l'entreprise sont inscrites au code de déontologie des employés. Alors, un manquement quant au respect des valeurs peut être dénoncé.

Or, il est tout à fait normal que surviennent, au sein des organisations, des différences d'opinion sur la façon d'appliquer les différentes valeurs mentionnées au code sans que ces circonstances ne constituent en soi des conduites ou des actes fautifs. La conséquence est que cela intensifie la codification des valeurs (comme c'est le cas dans la fonction publique canadienne) au détriment de valeurs partagées. Une autre conséquence est la judiciarisation des différences d'opinion à l'intérieur d'une organisation.

Notons que la valeur loyauté, citée parmi les valeurs de plusieurs organisations privées et publiques, se trouve au centre de cet enjeu. En effet, il est possible que les collègues du dénonciateur sentent une

---

<sup>107</sup> Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, 2004, *Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs*, Gouvernement du Canada, p. 11

<sup>108</sup> Jean-Patrice DESJARDINS, *Quelques exemples de dispositifs de dénonciation*, document présenté par au 8e colloque annuel de l'Association des praticiens en éthique du Canada, Section Québec, 3 mai 2006, pp. 2 et suivantes

certaine «supériorité morale» envers le dénonciateur, qui serait vu comme celui qui a brisé cette valeur de loyauté.

Et comment serait vu un dénonciateur qui dénonce, en utilisant un mécanisme qui permet de dénoncer un non respect des valeurs, un employé qui n'aurait pas respecté la valeur de loyauté d'une organisation? Il apparaît ici un cas limite de ce type de mécanisme de dénonciation. Enfin, plusieurs dilemmes éthiques pourraient se traduire sous cette forme (actes répréhensibles) plutôt que d'emprunter le chemin de la discussion et du dialogue (voie de l'éthique).

## Prévenir les abus du système

Il est possible qu'un dénonciateur utilise le mécanisme de dénonciation des actes fautifs pour tenter de briser la réputation d'un autre employé.

Il importe donc que la partie «enquête» du mécanisme soit exécutée avec minutie, discrétion et confidentialité, dans le but de préserver les droits et la dignité des personnes qui sont interrogées durant une enquête reliée à une dénonciation :

Quoi qu'on fasse, il sera toujours possible que des individus se servent d'un régime de divulgation d'une façon incorrecte, frivole ou même vexatoire. Bien souvent, de simples insinuations suffisent à obscurcir l'horizon professionnel d'une personne, que ces insinuations soient fondées ou non. C'est pourquoi l'usage intentionnel des mécanismes de divulgation à des fins clairement inappropriées devrait être sujet à mesures disciplinaires, ces dernières pouvant aller jusqu'au congédiement. Un tel usage pourrait même figurer explicitement dans la liste des « actes fautifs ».<sup>109</sup>

De même, il est important qu'aucune mesure disciplinaire ne soit prise envers une personne simplement parce qu'elle fait l'objet d'une allégation. Le retrait temporaire d'une personne de son milieu de travail, parce qu'elle fait l'objet d'une enquête à la suite d'une dénonciation, n'est pas nécessairement souhaitable. En effet, si la dénonciation s'avère caduque, le seul fait d'avoir mis à l'écart cette personne aurait un effet néfaste sur le climat de travail, car un doute pourrait planer sur l'honnêteté de cet employé. Les dommages sur la réputation peuvent être considérables. D'où l'importance de prévoir des mesures disciplinaires contre les «dénonciateurs abusifs». Et d'afficher la possibilité que ces mesures soient appliquées, question de dissuader les abuseurs potentiels.

L'utilisation abusive d'un mécanisme de dénonciation peut mener à une forme de harcèlement au travail. Ici, il convient donc d'offrir du soutien aux personnes suspectées d'actes fautifs. L'employée peut se tourner vers son association professionnelle et vers un service conseil à l'intérieur de l'organisation.

## Danger de la multiplicité des canaux

Nous entendons par multiplicité des canaux les nombreuses possibilités offertes aux employés, les nombreux recours à une tierce partie face à une situation problématique au travail. Certains auteurs voient d'un bon œil cette multiplicité :

Interviewees from organizations that use external providers observed that some employees continue to feel more comfortable using traditional internal channels – e.g. ombudsman, supervisor, or colleagues in the Legal, Human Resources, or Audit Departments – for reporting on wrongdoing. It would be

---

<sup>109</sup> Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, 2004, *Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs*, Gouvernement du Canada, p.28

advisable for Departments to maintain multiple reporting channels even if an externally managed reporting system were implemented.<sup>110</sup>

Une étude récente montrait d'ailleurs que la plupart des organisations qui mettent en place des mécanismes de gestion des conflits optent pour la multiplicité des canaux:

Multiple Channels Available for Reporting. Virtually all of the organizations contacted for this report provided multiple channels by which employees can report on wrongdoing. In most cases, the preferred channel was the employee's immediate or second-line supervisor. However, most organizations encourage employees to use whatever reporting channel is most comfortable for them. Typical options are the legal, human resources or auditing departments, or the corporate ombudsman, or a dedicated reporting "hotline"(which may be managed internally or externally). The predominant view is that given the general level of anxiety (more pronounced in some organizations than others) related to whistleblowing, it is important to provide as many channels for reporting as possible. <sup>111</sup>

Par contre, il devient évident en bout de ligne, et dans la pratique, qu'une multiplicité de canaux devient plus difficile à gérer par l'organisation :

On the other hand, a small minority of interviewees stated that they were rethinking the practice of encouraging multiple channels of reporting because of the problems that this can create for case management (...)<sup>112</sup>

La difficulté provient du fait qu'en utilisant un premier mécanisme (par exemple celui du dialogue ouvert avec un dirigeant), l'employé voit s'envoler la possibilité d'utiliser adéquatement un autre mécanisme par la suite, même si la possibilité lui est offerte. Plus précisément, comment lui serait-il possible de conserver l'anonymat lors d'une dénonciation, alors que ses collègues savent qu'il a récemment parlé de la problématique avec eux?

## Les contraintes légales

Il existe des lois qui obligent les organisations à mettre en place un mécanisme de dénonciation.

On l'a vu précédemment, aux États-unis il existe depuis 2002 la Loi Sarbanes Oxley (Sarbanes Oxley act ou SOX). Cette loi exige des comités de vérification des compagnies inscrites à la bourse d'établir un mécanisme de dénonciation des actes fautifs d'ordre financiers, et que ce mécanisme préserve la confidentialité des dénonciateurs, ainsi que leur anonymat. Le mécanisme doit aussi être soucieux de la protection des dénonciateurs et doit prévoir des mesures punitives (criminelles) pour ceux qui font des représailles envers les dénonciateurs.

Au Canada, il existe une exigence légale équivalente, depuis 2004, soit le règlement 52-110 sur les comités de vérification qui oblige les compagnies canadiennes de se munir d'un mécanisme permettant aux employés de soumettre, de façon anonyme et confidentielle, leur dénonciation quant aux pratiques de vérification de leur entreprise.

---

<sup>110</sup> Mark SCHAFTER, 2004, *External Provision of a Whistleblower Reporting System; A Relevant Solution for the Federal Government?*, Mark Schacter consulting, pp. i-ii

<sup>111</sup> *Ibid.*, p.6

<sup>112</sup> *Ibid.*, p.6

## Conclusion

Nous espérons que le présent document sera utile aux organisations qui étudient l'idée d'implanter un mécanisme de dénonciation ou qui veulent améliorer un mécanisme déjà en place. C'est pour cette raison que nous avons présenté l'information sous forme de répertoire des mécanismes existants, comme autant de modèles, pour ensuite nous attarder aux enjeux liés à ces mécanismes.

À partir des définitions que nous avons rassemblées, le lecteur pourra se faire une idée générale du concept de dénonciation, une conception qui pourrait être adaptée selon les besoins de son organisation.

Nous avons voulu présenter les principaux enjeux liés à la dénonciation. La publication de la présente note de recherche survient à quelques jours de la mise en application de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, présentée dans le présent document, mais qui entre en vigueur le 15 avril 2007. L'application de cette loi fournira peut-être de nouveaux enjeux de la dénonciation, le temps et l'expérience nous le diront.

Une réflexion plus approfondie serait nécessaire pour voir comment seront affectées les relations de travail au sein des organisations, mais pour conclure, nous dirons que la recherche faite en marge de la rédaction de la présente note démontre toute l'importance que prend la dénonciation dans les organisations. Ces enjeux pourraient faire l'objet de réflexion éthique plus fouillée dans la mesure où certains d'entre eux peuvent ébranler la qualité du *vivre ensemble* qui est au cœur de l'éthique.

## Hyperliens bibliographiques

Lorsque les documents cités dans le texte sont disponibles sur le réseau Internet, nous avons recueillis les liens menant vers ces documents. Pour une raison d'ordre pratique, les références respectent l'ordre d'apparition dans le texte.

Terry MOREHEAD DWORKIN, William DAVIDSON, « Whistleblowing, MNC's and Peace », *William Davidson Institute Working Paper* 437, Février 2002, <http://wdi.umich.edu/files/Publications/WorkingPapers/wp437.pdf#search=%22Whistleblowing%2C%20MNCs%20and%20peace%22>, page consultée le 2 septembre 2006

Jacques BEC, « Le devoir de divulgation - Le Whistleblowing une éthique de la loyauté », *Télescope*, juin 2000, volume 7, numéro 2, <http://www.observatoire.enap.ca/observatoire/docs/Telescope/Volumes6-11/2000-juin-vol7num2.pdf>, page consultée le 20 novembre 2006

Georges-A. LEGAULT, *Quelques réflexions finales : Évaluation et dénonciation*, document présenté au 8e colloque annuel de l'Association des praticiens en éthique du Canada, Section Québec, 3 mai 2006, <http://www.epac-apec.ca/documents/FRA12-Legault-reflects.pdf>, page consultée le 12 novembre 2006

Sheryl GROENEWEG, octobre 2001, *Trois régimes de protection des dénonciateurs : Analyse comparative des lois relatives à la dénonciation en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni*, Commission de la fonction publique du Canada, page consultée le 12 septembre 2006

*Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, Conseil du Trésor, Canada, [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/hrpubs/TB\\_851/idicww-diicraft\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/hrpubs/TB_851/idicww-diicraft_f.asp), page consultée le 12 octobre 2006

Diane GIRARD, *Dénonciation, dialogue, divulgation, et désaccord : Typologie des mécanismes de recours à des tierces parties en contexte organisationnel*, document préparé pour le 8e colloque annuel de l'Association des praticiens en éthique du Canada, Section Québec, 3 mai 2006, <http://www.epac-apec.ca/documents/FRA7-Denonciation-Girard-vonBaeyer.pdf>, page consultée le 12 mars 2007

Diane GIRARD et Cornelius VON BAEYER, *Dialogue et/ou dénonciation : Comprendre leurs finalités, concilier leurs différences*, réflexion présentée 8e colloque annuel de l'Association des praticiens en éthique du Canada, Section Québec, 3 mai 2006, <http://www.epac-apec.ca/documents/FRA7-Denonciation-Girard-vonBaeyer.pdf>, page consultée le 15 octobre 2006

Jean-Patrice DESJARDINS, *Quelques exemples de dispositifs de dénonciation*, document présenté par au 8e colloque annuel de l'Association des praticiens en éthique du Canada, Section Québec, 3 mai 2006, <http://www.epac-apec.ca/documents/FRA11-DenonciationExemplesDispositifs.pdf>, document consulté le 12 septembre 2006

Jean-Patrice DESJARDINS, *Exemples de mécanismes de dénonciation*, tableau synthèse présenté au 8e colloque annuel de l'Association des praticiens en éthique du Canada, Section Québec, 3 mai 2006, <http://www.epac-apec.ca/documents/FRA10-DenonciationTableauSynthese.pdf>, document consulté le 12 septembre 2006

*Divulgence interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, document d'information préparé par le Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique du Canada, 2005, [http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/idicww-pdiicft\\_f.asp](http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/idicww-pdiicft_f.asp), page consultée le 12 mars 2007

Bureau de la divulgation interne, Santé Canada, [http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/branch-dirigen/aab-bvr/index\\_f.html](http://www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/branch-dirigen/aab-bvr/index_f.html) page consultée le 12 mars 2007

Vérificateur général du Canada, *La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement*, rapport de novembre 2003, chapitre 2, [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20031102cf.html/\\$file/20031102cf.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20031102cf.html/$file/20031102cf.pdf), page consultée le 12 décembre 2006

David JOHANSEN et Sebastian SPANO, *Le projet de loi C-11 : Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, résumé législatif fait par Division du droit et du gouvernement, 18 octobre 2004, révisé le 2 novembre 2005, [http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/chambus/house/bills/government/C-11/C-11\\_4/C-11\\_cover-F.html](http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/chambus/house/bills/government/C-11/C-11_4/C-11_cover-F.html) , page visitée le 2 avril 2006

Ogilvy-Renault, *Bulletin La nouvelle disposition législative sur la dénonciation prévoit des sanctions pénales contre les employeurs, d'information*, octobre 2004, <http://www.ogilvyrenault.com/WebControls/GetResource.aspx?id=2153> , page consultée le 12 août 2006

*Loi sur les services de santé et les services sociaux*, mars 2006, [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/S\\_4\\_2/S4\\_2.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/S_4_2/S4_2.html) , page consultée le 2 avril 2006

*Loi sur la santé et sécurité au travail*, février 2007, [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/S\\_2\\_1/S2\\_1.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/S_2_1/S2_1.html) , page consultée le 12 février 2007

*Code criminel*, article 425.1, <http://lois.justice.gc.ca/fr/C-46/texte.html>, page consultée le 12 septembre 2006,

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Programme d'assistance-emploi : dénonciation d'un prestataire*, Gouvernement du Québec, [http://www.formulaire.gouv.qc.ca/cgi/affiche\\_doc.cgi?dossier=3781&table=0](http://www.formulaire.gouv.qc.ca/cgi/affiche_doc.cgi?dossier=3781&table=0) , page consultée le 10 septembre 2006

*Lois sur les normes du travail protégeant les dénonciateurs*, Développement social Canada, [http://www.dsc.gc.ca/asp/passerelle.asp?hr=fr/pt/psait/rltc/lmnc/20Protection\\_Denonciateurs.shtm1&hs=lxn](http://www.dsc.gc.ca/asp/passerelle.asp?hr=fr/pt/psait/rltc/lmnc/20Protection_Denonciateurs.shtm1&hs=lxn) , page consultée le 2 avril 2006

*Labour Standards Anonymous Complaints*, Saskatchewan, <http://www.labour.gov.sk.ca/Forms/LS%20forms/anonymoucomplaint.htm>, page consultée le 12 décembre 2006

*Labour Standards Act*, lois de la Saskatchewan, <http://www.labour.gov.sk.ca/standards/> , page consultée le 12 décembre 2006

*Lois sur les normes du travail protégeant les dénonciateurs*, Développement social Canada, [http://www.dsc.gc.ca/asp/passerelle.asp?hr=fr/pt/psait/rltc/lmnecc/20Protection\\_Denonciateurs.shtml&hs=lxn](http://www.dsc.gc.ca/asp/passerelle.asp?hr=fr/pt/psait/rltc/lmnecc/20Protection_Denonciateurs.shtml&hs=lxn), page consultée le 2 avril 2006

*Loi sur les normes d'emploi*, lois du Nouveau-Brunswick, <http://www.gnb.ca/acts/lois/e-07-2.htm>, page consultée le 1<sup>er</sup> septembre 2006

*Loi sur la santé et la sécurité au travail*, lois de l'Ontario, [http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/French/90o01\\_f.htm#BK54](http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/French/90o01_f.htm#BK54), page consultée le 12 septembre 2006

Toute la partie IV de la *Loi sur la fonction publique*, lois de l'Ontario, [http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/French/90p47\\_f.htm](http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/French/90p47_f.htm), page consultée le 12 septembre 2006

*Whistleblower's Protection Act*, lois de la Colombie-Britannique, [http://www.leg.bc.ca/1994/1st\\_read/mem202-1.htm](http://www.leg.bc.ca/1994/1st_read/mem202-1.htm), page consultée le 12 décembre 2006

*Fraud Policy and Fraud/Waste Hotline*, Ville de Toronto, [http://www.toronto.ca/audit/fraud\\_hot.htm](http://www.toronto.ca/audit/fraud_hot.htm), page consultée le 12 décembre 2006

*Fraud Prevention Policy*, Ville de Toronto, <http://www.toronto.ca/audit/index.htm>, page consultée le 12 décembre 2006

OCDE, *Renforcer l'éthique dans le secteur public, les mesures des pays de l'OCDE*, 2000, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/21/1899469.pdf>, page consultée le 11 janvier 2007

Bureau de l'intégrité de la fonction publique du Canada, *Analyse comparative au niveau international des régimes de divulgation (dénonciation) d'actes fautifs*, 2004, [http://www.psiso-bifp.gc.ca/publications/ciaci/cover\\_f.php](http://www.psiso-bifp.gc.ca/publications/ciaci/cover_f.php), page consultée le 12 janvier 2007

*Public Interest Disclosure Act 1998*, Parlement britannique, <https://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980023.htm>, page consultée le 12 janvier 2007

*Guide to the Public Interest Disclosure*, Gouvernement de l'Irlande du Nord, 2004, [http://www.delni.gov.uk/guide\\_to\\_pid\\_dec\\_04\\_update.pdf](http://www.delni.gov.uk/guide_to_pid_dec_04_update.pdf), page consultée le 12 décembre 2006

*Protected disclosures act 2000*, Lois de la Nouvelle-Zélande, [http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navid=93&docid=4332&pageno=5#P32\\_4181](http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navid=93&docid=4332&pageno=5#P32_4181), page consultée le 24 novembre 2006

*Code du travail*, Lois de la France, <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/RechercheSimpleCode?commun=CTRAVA&code=>, page consultée le 12 septembre 2006

*Service central de prévention de la corruption*, Ministère de la justice, France, <http://www.justice.gouv.fr/minister/minscpc.htm>, page consultée le 15 septembre 2006

*Queensland whistleblower protection act*, Lois du gouvernement du Queensland, <http://www.apsc.gov.au/values/conductguidelines.pdf>, page consultée le 15 septembre 2006

*APS Values and Code of Conduct in practice*, Gouvernement d'Australie, <http://www.apsc.gov.au/publications/legislation.htm>, page consultée le 15 septembre 2006

*Public service act 1999*, Commission de la fonction publique d'Australie, <http://www.icac.nsw.gov.au/go> , page consultée le 15 septembre 2006,

*Making a protected disclosure*, Independent commission against corruption, <http://www.icac.nsw.gov.au/go/reporting-corruption/making-a-protected-disclosure>, page consultée le 15 septembre 2006

*Protected Disclosures Act*, Gouvernement de l'Afrique du Sud, <http://www.opendemocracy.org.za/Protected%20Disclosures%20Act.pdf>, page consultée le 12 janvier 2007

Secrétariat général de l'ONU, communiqué du 11 mai 2006, [http://www.un.org/News/briefings/docs/2006/060511\\_Ethics.doc.htm](http://www.un.org/News/briefings/docs/2006/060511_Ethics.doc.htm) , page consultée le 15 septembre 2006

Secrétariat général de l'ONU, *Investir dans l'organisation des nations unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale*, documents du Secrétaire général sur la réforme, <http://www.un.org/french/reform/> , page consultée le 15 septembre 2006

Secrétariat général de l'ONU, *Mesures de réforme de la gestion visant à améliorer le respect du principe de responsabilité et de la déontologie et la performance de la haute direction*, documents du Secrétaire général sur la réforme, <http://www.un.org/french/reform/mru2005.html> , page consultée le 15 septembre 2006

Secrétariat général de l'ONU, *Protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés*, 19 décembre 2005, <http://www.espace-ethique-onu.org/tn/protection%20staff.doc> , page consultée le 15 septembre 2006

Le médiateur européen, *Que peut faire pour vous le Médiateur européen?*, 2002, [http://www.ombudsman.europa.eu/guide/pdf/fr/guide\\_fr.pdf](http://www.ombudsman.europa.eu/guide/pdf/fr/guide_fr.pdf) , page consultée le 15 septembre 2006

Christoph DEMMKE et Danielle BOSSAERT, Institut Européen d'Administration Publique, *L'éthique dans les services publics des états membres de l'union européenne*, document réalisé pour les besoins de la 42e réunion des directeurs généraux de la fonction publique des états membres de l'union européenne (Dublin, Irlande, 27-28 mai 2004), <http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/documents/EthicsinthePSofEUMemberStates-French.pdf> , page consultée le 15 septembre 2006

*Sarbanes Oxley Law*, Lois des États-unis, texte intégral en anglais, [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107\\_cong\\_bills&docid=f:h3763enr.tst.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_bills&docid=f:h3763enr.tst.pdf), résumé de la loi, <http://cpcaf.aicpa.org/Resources/Sarbanes+Oxley/Summary+of+the+Provisions+of+the+Sarbanes-Oxley+Act+of+2002.htm> , pages consultées le 12 septembre 2006

*Code canadien du travail*, Lois du Canada, <http://www.canlii.org/ca/loi/l-2/tout.html>, page consultée le 12 août 2006

*Code criminel*, Lois du Canada, ch. C-46, <http://www.canlii.org/ca/loi/c-46/>, page consultée le 12 septembre 2006

Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs, 2004, *Rapport du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs*, Gouvernement du Canada, [http://www.hrma-agrh.gc.ca/reports-rapports/wgdw-gtdaf\\_f.asp](http://www.hrma-agrh.gc.ca/reports-rapports/wgdw-gtdaf_f.asp) , page consultée le 12 septembre 2006

Mark SCHACTER, 2004, *External Provision of a Whistleblower Reporting System; A Relevant Solution for the Federal Government?*, Mark Schacter consulting, <http://www.schacterconsulting.com/documents/WhistleblowerReporting.pdf> , page consultée le 12 septembre 2006

*Projet de loi C-2, Chambres des communes du Canada*, [http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/391/Government/C-2/C-2\\_1/C-2\\_1.PDF](http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/391/Government/C-2/C-2_1/C-2_1.PDF), page consultée le 12 décembre 2006

Paul LENNOX et Lynelle SPRING, 22 août 2003, *Rapport de conclusions (résumé), Étude de cas sur l'application de la politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, Secrétariat du Conseil du trésor du Canada, <http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/Committee/372/OGGO/WebDoc/WD1092938/OGGORP001-f.pdf> , page consultée le 12 mars 2007

Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, 2005, *Obligation de loyauté - Article intégral*, [http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/dli-oli\\_f.asp](http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/dli-oli_f.asp) , page consulté le 12 décembre 2006

Magalie JUTRAS, sous la direction de Yves BOISVERT, novembre 2001, *Petit lexique de la fonction publique fédérale canadienne*. Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, [http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/petitlexique\\_f.asp](http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/petitlexique_f.asp), page consultée le 8 juillet 2006