

Note de recherche

Analyse comparée des régimes et des cas de divulgation d'actes répréhensibles, de protection des divulgateurs et de réparation suite à des représailles

Sous la direction du professeur Yves Boisvert, Ph. D. et de Magalie Jutras, M.A. chargée de projet à la direction des services aux organisations

Préparé par
Claudine Desjardins

En collaboration avec
Maryse Tremblay



Mars 2010

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
TABLE DES TABLEAUX	7
LEXIQUE	12
INTRODUCTION	17
METHODOLOGIE.....	17
SECTION I – DESCRIPTION DES SYSTEMES DE DIVULGATION DES PAYS ANGLO-SAXONS	19
CANADA	20
DESCRIPTION DES REGIMES DE DIVULGATION D’ACTES REPREHENSIBLES, DE PROTECTION DES DIVULGATEURS ET DE PROTECTION SUITE A DES REPRESAILLES	20
<i>Institutions découlant de la loi habilitante</i>	22
Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs	23
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.....	24
<i>Régimes de divulgation d’actes répréhensibles et de protection des divulgateurs</i>	24
Processus de divulgation	25
Mécanisme de protection.....	26
Critères d’enquêtes	26
Autres mesures	26
<i>Régime de réparation suite à des représailles</i>	27
Processus pour obtenir réparation.....	27
Procédure d’appel et/ou de révision judiciaire.....	27
Mécanisme de protection.....	28
ANALYSE DES ACTIVITES DU SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRESOR DU CANADA ET D’INTEGRITE DU SECTEUR PUBLIC CANADA	28
<i>Analyse des données provenant de divulgations faites au sein des ministères et organisations et recueillies par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada</i>	28
Déclaration d’activité en lien avec la LPFDAR.....	29
Exercice des obligations de la LPFDAR	29
<i>Analyse des données provenant de divulgations ou de plaintes suite à des représailles faites à Intégrité du Secteur Public Canada</i>	30
Dossiers de divulgation portés à l’attention du CISP.....	30
Plaintes pour représailles adressées au CISP	32
Comparaison des dossiers de divulgation et des plaintes pour représailles au sein du CISP	33
<i>Comparaison entre les données provenant du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et celles d’Intégrité du Secteur Public Canada</i>	35
REMARQUES ET OBSERVATIONS	38
ENCADRE RECAPITULATIF DU SYSTEME CANADIEN	40
PISTES DE REFLEXION.....	42
AUSTRALIE	43
DESCRIPTION DES REGIMES DE DIVULGATION D’ACTES REPREHENSIBLES, DE PROTECTION DES DIVULGATIONS ET DE PROTECTION SUITE A DES REPRESAILLES	43
<i>Présentation de la loi habilitante et du cadre normatif</i>	43
<i>Institutions découlant de la loi habilitante</i>	44
Public Service Commissioner.....	44
Merit Protection Commissioner.....	45
Analyse comparative PSC/MPC.....	45
Autres répondants du modèle de gouvernance du système australien	46
<i>Régimes de divulgation d’actes répréhensibles et de protection des divulgateurs</i>	46
Processus de divulgation	46
Procédure en cas d’appel et de révision.....	47
Exécution des décisions.....	47

Mécanismes de protection	48
<i>Régime de réparation suite à des représailles</i>	48
ANALYSE DES ACTIVITES DU <i>PUBLIC SERVICE COMMISSIONER</i> ET DU <i>MERIT PROTECTION COMMISSIONER</i>	48
<i>Analyse des activités du Public Service Commissioner</i>	49
Analyse des causes de rejet des plaintes par le Public Service Commissioner	53
<i>Analyse des activités du Merit Protection Commissioner</i>	56
Motifs des refus de traitement des dossiers	58
<i>Analyse comparative du Public Service Commissioner et du Merit Protection Commissioner</i>	60
REMARQUES ET OBSERVATIONS	62
ENCADRE RECAPITULATIF DU SYSTEME AUSTRALIEN.....	63
ÉTATS-UNIS.....	65
DESCRIPTION DES REGIMES DE DIVULGATION D'ACTES REPREHENSIBLES, DE PROTECTION DES DIVULGATEURS ET DE PROTECTION SUITE A DES REPRESENTATIONS	65
<i>Présentation de la loi habilitante et du cadre normatif</i>	65
<i>Institutions découlant de la loi habilitante</i>	66
Office of Special Counsel.....	67
Merit Systems Protection Board.....	67
<i>Régime de divulgation d'actes répréhensibles</i>	68
Processus de divulgation	68
Mécanisme de protection.....	69
Critères pour la démarche et pour l'enquête	69
Autres mesures	69
<i>Régime de protection des divulgateurs et de réparation suite à des représailles</i>	70
Procédure de protection et réparation	70
Procédure d'appel et/ou de révision judiciaire.....	71
Mécanisme de protection.....	71
ANALYSE DES ACTIVITES DE L' <i>OFFICE OF SPECIAL COUNSEL</i>	71
<i>Statut des dossiers de divulgation</i>	71
Dossiers renvoyés au sein des organisations par l'Office of Special Counsel	74
Détails des mesures prises suite à une enquête.....	76
REMARQUES ET OBSERVATIONS	80
ENCADRE RECAPITULATIF DU SYSTEME ETATS-UNIEN	81
NOUVELLE-ZELANDE.....	82
DESCRIPTION DES REGIMES DE DIVULGATION D'ACTES REPREHENSIBLES, DE PROTECTION DES DIVULGATEURS ET DE PROTECTION SUITE A DES REPRESENTATIONS	82
<i>Présentation de la loi habilitante et du cadre normatif</i>	82
<i>Institutions découlant de la loi habilitante et du cadre normatif</i>	83
Office of the Ombudsmen	84
Human Rights Commission.....	84
Autres instances autorisées à recevoir des divulgations.....	85
<i>Régimes de divulgation et de protection</i>	85
Processus de divulgation	85
Procédure d'appel et/ou de révision judiciaire.....	86
Mécanisme de protection.....	87
Critères d'enquêtes	87
Autres mesures	87
<i>Régime de réparation suite à des représailles</i>	87
Procédure pour obtenir réparation	87
Mécanisme de protection.....	88
ANALYSE DES ACTIVITES DE L' <i>OFFICE OF THE OMBUDSMEN</i> ET DU <i>HUMAN RIGHTS COMMISSION</i>	88
<i>Office of the Ombudsmen</i>	88
<i>Human Rights Commission</i>	89
<i>Comparaison entre l'Office of the Ombudsman et le Human Rights Commission</i>	90
REMARQUES ET OBSERVATIONS	92
ENCADRE RECAPITULATIF DU SYSTEME NEO-ZELANDAIS	94

ROYAUME-UNI.....	96
DESCRIPTION DES REGIMES DE DIVULGATION D'ACTES REPREHENSIBLES, DE PROTECTION DES DIVULGATIONS ET DE PROTECTION SUITE A DES REPRESAILLES	96
<i>Présentation de la loi habilitante et du cadre normatif.....</i>	96
<i>Institution découlant de loi habilitante.....</i>	97
Office of the Civil Service Commissioners	97
Autres répondants du modèle de gouvernance du système britannique.....	98
<i>Régime de divulgation d'actes répréhensibles et de protection des divulgateurs</i>	98
Processus de divulgation	98
Exécution des décisions.....	99
Procédure d'appel et/ou de révision judiciaire.....	99
Mécanisme de protection.....	99
Autres mesures	100
<i>Régime de réparation</i>	100
Processus de réparation	100
Exécutions des décisions	100
Appel et révision	101
Autres mesures	101
ANALYSE DES ACTIVITES DE L'OFFICE OF THE CIVIL SERVICE COMMISSIONERS ET DES EMPLOYMENTS TRIBUNALS.....	101
<i>Analyse des activités de l'Office of the Civil Service Commissioners</i>	101
Demandes acceptées	101
Demandes refusées	103
Analyse comparée des demandes déposées au sein de l'OCSC.....	104
<i>Divulgation au sein des organisations.....</i>	106
Demandes acceptées	107
Demandes refusées	107
<i>Analyse des données provenant de Public Concern at Work.....</i>	109
<i>Analyse des activités des Employment Tribunals</i>	111
ENCADRE RECAPITULATIF DU SYSTEME BRITANNIQUE.....	116
ANALYSE COMPAREE DES PAYS	117
NOMBRE DE DOSSIERS DEPOSES AU COURS DE LA DERNIERE ANNEE	117
<i>Comparaison du budget et du nombre de dossiers.....</i>	118
NOMBRE DE DOSSIERS PAR FONCTIONNAIRE	119
<i>Comparaison du nombre de plainte selon le nombre de fonctionnaires</i>	120
COUT PAR DOSSIER.....	121
COUT PAR FONCTIONNAIRE	121
COUT PAR EFFECTIF	122
<i>Pourcentage de dossiers enquêtés.....</i>	123
<i>Comparaison du pourcentage d'enquête selon le budget.....</i>	124
<i>Comparaison du pourcentage d'enquête selon l'effectif.....</i>	124
SECTION II – DESCRIPTION DES SYSTEMES DE DIVULGATION DES PROVINCES CANADIENNES	126
SITUATION DANS LES PROVINCES ET TERRITOIRES CANADIENS	127
COLOMBIE-BRITANNIQUE	127
NOUVELLE-ÉCOSSE.....	127
ONTARIO	127
TERRITOIRES-DU-NORD-OUEST	127
YUKON.....	127
MANITOBA	129
DESCRIPTION DES REGIMES DE DIVULGATION D'ACTES REPREHENSIBLES, DE PROTECTION DES DIVULGATIONS ET DE PROTECTION SUITE A DES REPRESAILLES	129
<i>Présentation de la loi habilitante et du cadre normatif.....</i>	129

<i>Institution découlant de la loi habilitante</i>	130
Bureau de l’Ombudsman	130
<i>Régimes de divulgation d’actes répréhensibles, de protection des divulgateurs et de réparation suite à des représailles</i>	131
Processus de divulgation	131
Exécution des décisions.....	132
Mécanisme de protection.....	132
Autres mesures	133
Processus de réparation	133
ANALYSE DES ACTIVITES DU BUREAU DE L’OMBUDSMAN DU MANITOBA	133
REMARQUES ET ANALYSES.....	135
ENCADRE RECAPITULATIF DU SYSTEME MANITOBAIN	136
NOUVEAU-BRUNSWICK	137
DESCRIPTION DES REGIMES DE DIVULGATION D’ACTES REPREHENSIBLES, DE PROTECTION DES DIVULGATEURS ET DE REPARATION SUITE A DES REPRESAILLES.....	137
<i>Présentation de la loi habilitante et du cadre normatif</i>	137
<i>Institution découlant de la loi habilitante</i>	138
Commissaire aux conflits d’intérêts	138
<i>Régimes de divulgation d’actes répréhensibles, de protection des divulgateurs et de réparation suite à des représailles</i>	138
Processus de divulgation	139
Critères pour la démarche et pour l’enquête	140
Exécution des décisions.....	140
Mécanisme de protection.....	140
Processus de réparation	140
Exécution des décisions.....	140
REMARQUES ET OBSERVATIONS	141
ENCADRE RECAPITULATIF DU MODELE NEO-BRUNSWICKOIS	142
TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR.....	143
DESCRIPTION DES REGIMES DE DIVULGATION D’ACTES REPREHENSIBLES, DE PROTECTION DES DIVULGATEURS ET DE PROTECTION SUITE A DES REPRESAILLES	143
<i>Présentation de la loi habilitante et du cadre normatif</i>	143
<i>Organisation découlant de la loi habilitante</i>	144
Office of the Citizens’ Representative of Newfoundland and Labrador.....	144
<i>Régime de divulgation d’actes répréhensibles</i>	144
Processus de divulgation	145
Procédure d’appel et/ou de révision judiciaire.....	145
Mécanisme de protection.....	145
<i>Régime de réparation suite à des représailles</i>	146
REMARQUES ET OBSERVATIONS	146
ENCADRE RECAPITULATIF DU SYSTEME TERRE-NEUVIEN	147
ANALYSE COMPAREE DES PROVINCES	148
NOMBRE DE DOSSIERS DEPOSES AU COURS DE LA DERNIERE ANNEE	148
<i>Comparaison du budget et du nombre de dossiers</i>	149
NOMBRE DE DOSSIERS PAR FONCTIONNAIRES	150
<i>Comparaison du nombre de plaintes selon le nombre de fonctionnaires</i>	150
COUT PAR DOSSIER.....	151
COUT PAR FONCTIONNAIRE	152
COUT PAR EFFECTIF	153
POURCENTAGE DE DOSSIERS ENQUETES	154
<i>Comparaison du pourcentage d’enquête selon le budget</i>	155
<i>Comparaison du pourcentage d’enquête selon l’effectif</i>	156
CONCLUSION.....	157

BIBLIOGRAPHIE..... 158

AUSTRALIE 158

CANADA..... 159

ETATS-UNIS 160

NOUVELLE-ZELANDE..... 161

ROYAUME-UNI..... 162

MANITOBA 165

NOUVEAU-BRUNSWICK 165

TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR 165

TABLE DES TABLEAUX

TABLEAU CAD2 : RESULTAT DES ENQUETES DE DIVULGATION A L'INTERNE RECENSEES EN 2007-2008 PAR LE SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRESOR DU CANADA.....	29
TABLEAU CAD3 : NOMBRE ET POURCENTAGE D'ORGANISATIONS PUBLIQUES CANADIENNES AYANT DECLARE DES ACTIVITES A L'INTERNE EN VERTU DE LA LPFDAR POUR L'ANNEE 2007-2008.....	29
TABLEAU CAD4 : NOMBRE ET POURCENTAGE D'ORGANISATIONS PUBLIQUES CANADIENNES S'ACQUITTANT DE LEURS OBLIGATIONS EN VERTU DE LA LPFDAR POUR L'ANNEE 2007-2008.....	30
TABLEAU CAD6 : DETAIL DES MOTIFS DE FERMETURE DES DOSSIERS DE DIVULGATION A L'EXTERNE DEPOSES EN 2008-2009 A INTEGRITE DU SECTEUR PUBLIC CANADA	32
TABLEAU CAD8 : DETAIL DES MOTIFS DE FERMETURE DES PLAINTES POUR REPRESAILLES DEPOSEES EN 2008-2009 A INTEGRITE DU SECTEUR PUBLIC CANADA	33
TABLEAU CAD9 : TOTAL DES DOSSIERS DE DIVULGATION ET DE REPRESAILLES REÇUS ANNUELLEMENT A INTEGRITE DU SECTEUR PUBLIC CANADA.....	34
TABLEAU AUS1 : APERÇU DES PLAINTES DEPOSEES ANNUELLEMENT AUPRES DU <i>PUBLIC SERVICE COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE	49
TABLEAU AUS2 : DETAIL DES CAUSES DE REJET DES PLAINTES DEPOSEES ANNUELLEMENT AUPRES DU <i>PUBLIC SERVICE COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE	53
TABLEAU AUS3 : SOURCE DES PLAINTES DEPOSEES ANNUELLEMENT AUPRES DU <i>PUBLIC SERVICE COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE	55
TABLEAU AUS4 : APERÇU DU TYPE DE TRAITEMENT DES DOSSIERS DE DIVULGATION DEPOSES ANNUELLEMENT AUPRES DU <i>MERIT PROTECTION BOARD</i> DE L'AUSTRALIE.....	56
TABLEAU AUS5 : MOTIF DE REFUS DE TRAITEMENT DES DOSSIERS D'INFRACTION AU CODE DE CONDUITE DEPOSES ANNUELLEMENT AUPRES DU <i>MERIT PROTECTION BOARD</i> DE L'AUSTRALIE	59
TABLEAU AUS6 : TOTAL COMBINE DES DOSSIERS DE DIVULGATION DEPOSES ANNUELLEMENT AU SEIN DES INSTITUTIONS AUSTRALIENNES	60
TABLEAU USA1 : STATUT DES DOSSIERS DE DIVULGATION DEPOSES ANNUELLEMENT A L' <i>OFFICE OF SPECIAL COUNSEL</i> DES ÉTATS-UNIS	72
TABLEAU USA2 : RESULTAT DES ENQUETES EFFECTUEES ANNUELLEMENT AU SEIN DES AGENCES SELON L' <i>OFFICE OF SPECIAL COUNSEL</i> DES ÉTATS-UNIS	75
TABLEAU USA3 : DETAIL DES MESURES PRISES ANNUELLEMENT DANS LES DOSSIERS DE DIVULGATION RENDUS PUBLICS PAR L' <i>OFFICE OF THE SPECIAL COUNSEL</i> DES ÉTATS-UNIS	77
TABLEAU USA4 : COMPARAISON ENTRE LE NOMBRE D'ENQUETES ET LE NOMBRE DE CAS RENDUS PUBLIC SELON L' <i>OFFICE OF SPECIAL COUNSEL</i> DES ÉTATS-UNIS	79
TABLEAU NZ1 : NOMBRE DE DOSSIERS DE DIVULGATION DEPOSES ANNUELLEMENT A L' <i>OFFICE OF THE OMBUDSMEN</i> DE LA NOUVELLE-ZELANDE.....	89
TABLEAU NZ2 : NOMBRE DE PLAINTES POUR VICTIMISATION DEPOSEES ANNUELLEMENT A LA <i>HUMAN RIGHTS COMMISSION</i> DE LA NOUVELLE-ZELANDE	90
TABLEAU NZ3 : NOMBRE TOTAL DES DOSSIERS DE DIVULGATION ET DE VICTIMISATION DEPOSES ANNUELLEMENT AU SEIN DES INSTITUTIONS NEO-ZELANDAISES	91
TABLEAU UK1 : ÉTAT DES DEMANDES D'ENQUETE POUR DIVULGATION ET/OU REPRESAILLES DEPOSEES ANNUELLEMENT ET ACCEPTEES AU SEIN DE L' <i>OFFICE OF THE CIVIL SERVICE COMMISSIONERS</i> DU ROYAUME-UNI	102
TABLEAU UK2 : ÉTAT DES DEMANDES D'ENQUETE POUR DIVULGATION ET/OU REPRESAILLES DEPOSEES ANNUELLEMENT ET REFUSEES AU SEIN DE L' <i>OFFICE OF THE CIVIL SERVICE COMMISSIONERS</i> DU ROYAUME-UNI	103
TABLEAU UK3 : TOTAL DES DEMANDES D'ENQUETE POUR DIVULGATION ET/OU REPRESAILLES DEPOSEES ANNUELLEMENT AU SEIN DE L' <i>OFFICE OF THE CIVIL SERVICE COMMISSIONERS</i> DU ROYAUME-UNI	105
TABLEAU UK4 : ÉTAT DES DEMANDES D'ENQUETE POUR DIVULGATION ET/OU REPRESAILLES DEPOSEES ANNUELLEMENT ET ACCEPTEES AU SEIN DES ORGANISATIONS PUBLIQUES DU ROYAUME-UNI.....	107
TABLEAU UK5 : ÉTAT DES DEMANDES D'ENQUETE POUR DIVULGATION ET/OU REPRESAILLES DEPOSEES ANNUELLEMENT ET REFUSEES AU SEIN DES ORGANISATIONS PUBLIQUES DU ROYAUME-UNI.....	107

TABLEAU UK6 : PROVENANCE DES DEMANDES D'ENQUETE POUR DIVULGATION ET/OU REPRESAILLES AU SEIN DU SECTEUR PUBLIC DU ROYAUME-UNI	108
TABLEAU UK7 : NOMBRE DE DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS SUR LA DIVULGATION PROVENANT DU SECTEUR PUBLIC SELON <i>PUBLIC CONCERN AT WORK</i> AU ROYAUME-UNI	110
TABLEAU UK8 : NOMBRE DE DOSSIERS DE REPRESAILLES DEPOSES ANNUELLEMENT AU SEIN DES <i>EMPLOYMENT</i> <i>TRIBUNALS</i> DU ROYAUME-UNI.....	111
TABLEAU PAYS1 :NOMBRE DE DOSSIERS DEPOSES AU COURS DE L'ANNEE 2008-2009.....	117
TABLEAU PAYS2 : NOMBRE DE FONCTIONNAIRES PAR DOSSIERS DEPOSES AU COURS DE L' ANNEE 2008-2009	119
TABLEAU PAYS3 : COUT UNITAIRE PAR DOSSIER DEPOSE AU COURS DE L' ANNEE 2008-2009	121
TABLEAU PAYS4 : COUT PAR FONCTIONNAIRE DES DOSSIERS DEPOSES AU COURS DE L' ANNEE 2008-2009	121
TABLEAU PAYS5 : COUT PAR EFFECTIF DES DOSSIERS DEPOSES AU COURS DE L'ANNEE 2008-2009	122
TABLEAU PAYS6 : POURCENTAGE DES DOSSIERS ENQUETES DEPOSES AU COURS DE L'ANNEE 2008-2009	123
TABLEAU MAN1 : STATUT DES DOSSIERS DE DIVULGATION DEPOSES ANNUELLEMENT AU BUREAU DE L'OMBUDSMAN DU MANITOBA.....	133
TABLEAU MAN2 : ÉTAT DES DEMANDES D'EXEMPTION DEPOSEES ANNUELLEMENT AU BUREAU DE L'OMBUDSMAN DU MANITOBA	134
TABLEAU MAN3 : COMPARAISON DES DIFFERENTS TYPES D'INTERVENTION FAITS ANNUELLEMENT AU SEIN DU BUREAU DE L'OMBUDSMAN DU MANITOBA	134

TABLE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE CAD9A : APERÇU DES DOSSIERS DE DIVULGATION ET DES PLAINTES POUR REPRESAILLES REÇUS PAR INTEGRITE DU SECTEUR PUBLIC CANADA POUR LES ANNEES 2007-2008 ET 2008-2009	34
GRAPHIQUE CAD9B : APERÇU DES ENQUETES POUR DIVULGATION ET REPRESAILLES DECLENCHEES PAR INTEGRITE DU SECTEUR PUBLIC CANADA POUR LES ANNEES 2007-2008 ET 2008-2009	34
GRAPHIQUE CAD10A : REPARTITION DES DEMANDES DE RENSEIGNEMENT SELON L'INSTITUTION CANADIENNE POUR L'ANNEE 2007-2008.....	36
GRAPHIQUE CAD10B : REPARTITION DES DOSSIERS DE DIVULGATION SELON LA SOURCE POUR L'ANNEE 2007-2008 .	36
GRAPHIQUE CAD10C : REPARTITION DES ENQUETES DE DIVULGATION DECLENCHEES SELON L'INSTITUTION CANADIENNE POUR L'ANNEE 2007-2008.....	37
GRAPHIQUE CAD10D : COMPARAISON ENTRE LE NOMBRE DE DOSSIERS DE DIVULGATION DEPOSES ET LE NOMBRE D'ENQUETES DECLENCHEES SELON LA SOURCE POUR L'ANNEE 2007-2008	37
GRAPHIQUE CAD10E : COMPARAISON ENTRE LE % D'EXAMENS PRELIMINAIRES ET LE % D'ENQUETES DECLENCHEES SELON L'INSTITUTION CANADIENNE POUR L'ANNEE 2007-2008	38
GRAPHIQUE AUS1A : TOTAL ET MOYENNE DES PLAINTES DEPOSEES ANNUELLEMENT AUPRES DU <i>PUBLIC SERVICE COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE	50
GRAPHIQUE AUS1B : STATUT DES PLAINTES DEPOSEES ANNUELLEMENT AUPRES DU <i>PUBLIC SERVICE COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE	50
GRAPHIQUE AUS1C : REPARTITION DU TOTAL DES PLAINTES DEPOSEES ANNUELLEMENT AUPRES DU <i>PUBLIC SERVICE COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE SELON LE STATUT.....	51
GRAPHIQUE AUS1D : REPARTITION DU TOTAL DES PLAINTES DEPOSEES AUPRES DU <i>PUBLIC SERVICE COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE SELON LA CONCLUSION DE L'ENQUETE.....	51
GRAPHIQUE AUS1E : RESULTAT DES ENQUETES MENEES ANNUELLEMENT AU SEIN DU <i>PUBLIC SERVICE COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE	52
GRAPHIQUE AUS1F : COMPARAISON ANNUELLE ENTRE LE NOMBRE DE PLAINTES, D'ENQUETES ET D'INFRACTIONS SELON LE <i>PUBLIC SERVICE COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE.....	52
GRAPHIQUE AUS2A : REPARTITION DES CAUSES DE REJET DES PLAINTES DEPOSEES ANNUELLEMENT AUPRES DU <i>PUBLIC SERVICE COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE	54
GRAPHIQUE AUS2B : NOMBRE DE REJETS DES PLAINTES DEPOSEES ANNUELLEMENT AUPRES DU <i>PUBLIC SERVICE COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE SELON LA CAUSE	54
GRAPHIQUE AUS3A : SOURCE DES PLAINTES DEPOSEES ANNUELLEMENT AUPRES DU <i>PUBLIC SERVICE COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE	55
GRAPHIQUE AUS3B : REPARTITION DU TOTAL DES DOSSIERS DEPOSES ANNUELLEMENT AUPRES DU <i>PUBLIC SERVICE COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE SELON LA SOURCE	56
GRAPHIQUE AUS4A : TOTAL ET MOYENNE DES DOSSIERS DE DIVULGATION DEPOSES ANNUELLEMENT AU SEIN DU <i>MERIT PROTECTION COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE.....	57
GRAPHIQUE AUS4B : REPARTITION DU TOTAL DES DOSSIERS DEPOSES ANNUELLEMENT AUPRES DU <i>MERIT PROTECTION COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE SELON LE TRAITEMENT	57
GRAPHIQUE AUS4C : DETAIL DU TYPE DE TRAITEMENT DES DOSSIERS DE DIVULGATION DEPOSES ANNUELLEMENT AUPRES DU <i>MERIT PROTECTION COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE	58
GRAPHIQUE AUS4D : COMPARAISON ENTRE LE NOMBRE DE DOSSIERS DEPOSES ET LE NOMBRE DE DOSSIERS ENQUETES ANNUELLEMENT AU SEIN DU <i>MERIT PROTECTION COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE	58
GRAPHIQUE AUS5A : REPARTITION TOTALE DES MOTIFS DE REFUS DES PLAINTES DEPOSES AUPRES DU <i>MERIT PROTECTION COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE	59
GRAPHIQUE AUS5B : REPARTITION ANNUELLE DES MOTIFS DE REFUS DE TRAITEMENT DES PLAINTES DEPOSEES ANNUELLEMENT AUPRES DU <i>MERIT PROTECTION COMMISSIONER</i> DE L'AUSTRALIE	60
GRAPHIQUE AUS6A : TOTAL ET MOYENNE DES DOSSIERS DE DIVULGATION DEPOSES ANNUELLEMENT AU SEIN DES INSTITUTIONS AUSTRALIENNES	61
GRAPHIQUE AUS6B : DISTRIBUTION DES DOSSIERS DE DIVULGATION DEPOSES ANNUELLEMENT EN AUSTRALIE SELON L'INSTITUTION.....	61
GRAPHIQUE AUS6C : REPARTITION TOTALE DES DOSSIERS DE DIVULGATION DEPOSES ANNUELLEMENT EN AUSTRALIE SELON L'INSTITUTION.....	62

GRAPHIQUE USA1A : NOMBRE DE DOSSIERS DE DIVULGATION DEPOSES ANNUELLEMENT A L' <i>OFFICE OF SPECIAL COUNSEL</i> DES ÉTATS-UNIS	73
GRAPHIQUE USA1B : COMPARAISON ENTRE LE NOMBRE DE DOSSIERS DE DIVULGATIONS DEPOSES ANNUELLEMENT ET LE NOMBRE DE DOSSIERS RETENUS POUR ENQUETE AU SEIN DE L' <i>OFFICE OF SPECIAL COUNSEL</i>	73
GRAPHIQUE USA1C : VARIATION ANNUELLE DU % DE DOSSIERS DEPOSES FAISANT L'OBJET D'UNE ENQUETE AU SEIN DE L' <i>OFFICE OF SPECIAL COUNSEL</i> DES ÉTATS-UNIS	74
GRAPHIQUE AUS1D : COMPARAISON DU TOTAL DES DOSSIERS DE DIVULGATION DEPOSES ANNUELLEMENT A L' <i>OFFICE OF SPECIAL COUNSEL</i> DES ÉTATS-UNIS SELON LE STATUT	74
GRAPHIQUE USA2A : COMPARAISON DES RESULTATS DES ENQUETES EFFECUTEES ANNUELLEMENT AU SEIN DES ORGANISATIONS PUBLIQUES SELON L' <i>OFFICE OF SPECIAL COUNSEL</i> DES ÉTATS-UNIS	75
GRAPHIQUE USA2B : VARIATION ANNUELLE DU POURCETAGE DE CAS FONDE AU SEIN DES ORGANISATIONS PUBLIQUES SELON L' <i>OFFICE OF SPECIAL COUNSEL</i> DES ETATS-UNIS	76
GRAPHIQUE USA2C : REPARTITION DU TOTAL DES ENQUETES EFFECTUEES AU SEIN DES ORGANISATIONS PUBLIQUES SELON L' <i>OFFICE OF SPECIAL COUNSEL</i> SELON LE RESULTAT	76
GRAPHIQUE USA3A : REPARTITION DU TOTAL DES MESURES PRISES DANS LES DOSSIERS DE DIVULGATION RENDUS PUBLICS PAR L' <i>OFFICE OF SPECIAL COUNSEL</i> DES ÉTATS-UNIS	77
GRAPHIQUE USA3B : MESURES PRISES AU SUJET DES DOSSIERS DE DIVULGATIONS RENDUS PUBLICS ANNUELLEMENT PAR L' <i>OFFICE OF SPECIAL COUNSEL</i> DES ÉTATS-UNIS	78
GRAPHIQUE USA3C : ÉVOLUTION ET COMPARAISON DU NOMBRE DES MESURES PRISES ET DU NOMBRE DE CAS RENDUS PUBLICS ANNUELLEMENT AU SEIN DE L' <i>OFFICE OF SPECIAL COUNSEL</i> DES ÉTATS-UNIS.....	78
GRAPHIQUE USA4 : COMPARAISON ENTRE LE NOMBRE D'ENQUETES, LE NOMBRE DES CAS RENDUS PUBLICS ET LE % DE CAS REVELES ANNUELLEMENT AU SEIN DE L' <i>OFFICE OF SPECIAL COUNSEL</i> DES ETATS-UNIS	79
GRAPHIQUE NZ1 : DOSSIERS DE DIVULGATION DEPOSES ANNUELLEMENT A L' <i>OFFICE OF THE OMBUDSMEN</i> DE LA NOUVELLE-ZELANDE	89
GRAPHIQUE NZ2 : PLAINTES POUR VICTIMISATION DEPOSEES ANNUELLEMENT AU <i>HUMAN RIGHTS COMMISSION</i> DE LA NOUVELLE-ZELANDE	90
GRAPHIQUE NZ3A : TOTAL DES DOSSIERS DE DIVULGATION ET DE VICTIMISATION DEPOSES ANNUELLEMENT AU SEIN DES INSTITUTIONS NEO-ZELANDAISES	91
GRAPHIQUE NZ3B : DISTRIBUTION DES DOSSIERS DE DIVULGATION ET DE VICTIMISATION DEPOSES ANNUELLEMENT EN NOUVELLE-ZELANDE SELON L'INSTITUTION.....	92
GRAPHIQUE NZ3C : REPARTITION TOTALE DES DOSSIERS DE DIVULGATION ET DE VICTIMISATION DEPOSES ANNUELLEMENT AU SEIN DES INSTITUTIONS NEO-ZELANDAISES	92
GRAPHIQUE UK1A : TOTAL ET MOYENNE DES DEMANDES D'ENQUETE POUR DIVULGATION ET/OU REPRESAILLES DEPOSEES ANNUELLEMENT ET ACCEPTEES AU SEIN DE L' <i>OFFICE OF THE CIVIL SERVICE COMMISSIONERS</i> DU ROYAUME-UNI.....	102
GRAPHIQUE UK2A : TOTAL ET MOYENNE DES DEMANDES D'ENQUETE POUR DIVULGATION ET/OU REPRESAILLES DEPOSEES ANNUELLEMENT ET REFUSEES AU SEIN DE L' <i>OFFICE OF THE CIVIL SERVICE COMMISSIONERS</i> DU ROYAUME-UNI.....	103
GRAPHIQUE UK2B : REPARTITION TOTALE DES REJETS DES DEMANDES D'ENQUETES POUR DIVULGATION ET/OU REPRESAILLES DEPOSEES AU SEIN DE L' <i>OFFICE OF THE CIVIL SERVICE COMMISSIONERS</i> SELON LA JUSTIFICATION	104
GRAPHIQUE UK3A : TOTAL ET MOYENNE DES DEMANDES D'ENQUETE POUR DIVULGATION ET/OU REPRESAILLES DEPOSEES ANNUELLEMENT AU SEIN DE L' <i>OFFICE OF CIVIL SERVICE COMMISSIONERS</i> DU ROYAUME-UNI.....	105
GRAPHIQUE UK3B : DISTRIBUTION ET % DES DEMANDES DE DIVULGATION ET/OU DE REPRESAILLES DEPOSEES ANNUELLEMENT AU SEIN DE L' <i>OFFICE OF THE CIVIL SERVICE COMMISSIONERS</i> DU ROYAUME-UNI.....	106
GRAPHIQUE UK3C : REPARTITION TOTALE DES DEMANDES DE DIVULGATION ET/OU DE REPRESAILLES DEPOSEES ANNUELLEMENT AU SEIN DE L' <i>OFFICE OF THE CIVIL SERVICE COMMISSIONERS</i> DU ROYAUME-UNI.....	106
GRAPHIQUE UK6A : TOTAL ET MOYENNE DES DEMANDES D'ENQUETE POUR DIVULGATION ET/OU REPRESAILLES DEPOSEES ANNUELLEMENT AU SEIN DU SECTEUR PUBLIC DU ROYAUME-UNI SELON LA PROVENANCE	108
GRAPHIQUE UK6B : REPARTITION DES DEMANDES D'ENQUETE POUR DIVULGATION ET/OU REPRESAILLES DEPOSEES ANNUELLEMENT AU SEIN DU SECTEUR PUBLIC DU ROYAUME-UNI	109
GRAPHIQUE UK6C : REPARTITION TOTALE DES DEMANDES D'ENQUETE POUR DIVULGATION ET/OU REPRESAILLES DEPOSEES ANNUELLEMENT AU SEIN DU SECTEUR PUBLIC DU ROYAUME-UNI.....	109
GRAPHIQUE UK7A : DISTRIBUTION ET % DU NOMBRE DE DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS SUR LA DIVULGATION PROVENANT DU SECTEUR PUBLIC SELON <i>PUBLIC CONCERN AT WORK</i> AU ROYAUME-UNI.....	110

GRAPHIQUE UK7B : REPARTITION TOTALE DU NOMBRE DE DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS SUR LA DIVULGATION PROVENANT DU SECTEUR PUBLIC SELON <i>PUBLIC CONCERN AT WORK</i> AU ROYAUME-UNI.....	111
GRAPHIQUE UK8 : NOMBRE DE DOSSIERS DE REPRESAILLES DEPOSES ANNUELLEMENT AU SEIN DES <i>EMPLOYEMENT TRIBUNALS</i> DU ROYAUME-UNI.....	112
GRAPHIQUE UK9A : TOTAL ET MOYENNE DES RESULTATS DES DOSSIERS DE REPRESAILLES DEPOSES ANNUELLEMENT AU SEIN DES <i>EMPLOYEMENT TRIBUNALS</i> DU ROYAUME-UNI.....	113
GRAPHIQUE UK9B : REPARTITION TOTALE DES DOSSIERS DE REPRESAILLES DEPOSES ANNUELLEMENT AU SEIN DES <i>EMPLOYEMENT TRIBUNALS</i> DU ROYAUME-UNI SELON LE RESULTAT	113
GRAPHIQUE UK10 : ÉVOLUTION DU % DE DOSSIERS ACCEPTES ANNUELLEMENT AU SEIN DES <i>EMPLOYEMENT TRIBUNALS</i> DU ROYAUME-UNI	114
GRAPHIQUE UK10B : REPARTITION TOTALE DES DOSSIERS DE REPRESAILLES DEPOSES ET LE NOMBRE DE DOSSIERS ENQUETES ANNUELLEMENT AUX <i>EMPLOYEMENT TRIBUNALS</i> DU ROYAUME-UNI	115
GRAPHIQUE PAYS1A : COMPARAISON DU NOMBRE DE DOSSIERS DEPOSES AU COURS DE L'ANNEE 2008-2009.....	118
GRAPHIQUE PAYS1B : REPARTITION DES DOSSIERS DEPOSES AU SEIN DES PAYS ETUDIES AU COURS DE L'ANNEE 2008-2009	118
GRAPHIQUE PAYS1C : COMPARAISON DU BUDGET SELON LE NOMBRE DE DOSSIERS POUR L'ANNEE 2008-2009	119
GRAPHIQUE PAYS2A : COMPARAISON DU NOMBRE DE FONCTIONNAIRES PAR CAS AU SEIN DES PAYS ETUDIES AU COURS DE L'ANNEE 2008-2009	120
GRAPHIQUE PAYS2B : COMPARAISON DU NOMBRE DE PLAINTES SELON LE NOMBRE DE FONCTIONNAIRES POUR L'ANNEE 2008-2009	120
GRAPHIQUE PAYS3A : COMPARAISON DU COUT UNITAIRE PAR DOSSIER DEPOSE AU COURS DE L'ANNEE 2008-2009.....	121
GRAPHIQUE PAYS4 : COMPARAISON DU COUT PAR FONCTIONNAIRE DES DOSSIERS DEPOSES AU COURS DE L'ANNEE 2008-2009.....	122
GRAPHIQUE PAYS5A : COMPARAISON DU COUT PAR EFFECTIF DES DOSSIERS DEPOSES AU COURS DE L'ANNEE 2008-2009	123
GRAPHIQUE PAYS6A : COMPARAISON DU POURCENTAGE DE DOSSIERS ENQUETES DEPOSES AU COURS DE L'ANNEE 2008-2009.....	124
GRAPHIQUE PAYS6B : COMPARAISON DU POURCENTAGE D'ENQUETE SELON LE BUDGET POUR L'ANNEE 2008-2009.....	124
GRAPHIQUE PAYS6C : COMPARAISON DU POURCENTAGE D'ENQUETE SELON L'EFFECTIF POUR L'ANNEE 2008-2009.....	125
GRAPHIQUE PROV1A : COMPARAISON DU NOMBRE DE DOSSIERS DEPOSES AU COURS DE L'ANNEE 2008-2009.....	148
GRAPHIQUE PROV1B : REPARTITION DES DOSSIERS DEPOSES AU SEIN DES PROVINCES AU COURS DE L'ANNEE 2008-2009	149
GRAPHIQUE PROV1C : COMPARAISON DU BUDGET SELON LE NOMBRE DE DOSSIERS ENTRE LES PROVINCES ET LE CANADA POUR L'ANNEE 2008-2009	149
GRAPHIQUE PROV2A : COMPARAISON DU NOMBRE DES FONCTIONNAIRES PAR DOSSIER REÇU ENTRE LE MANITOBA, LA NOUVELLE-ÉCOSSE, L'ONTARIO ET LE CANADA POUR L'ANNEE 2008-2009.....	150
GRAPHIQUE PROV2B : COMPARAISON DU NOMBRE DE PLAINTES SELON LE NOMBRE DE FONCTIONNAIRES POUR LES PROVINCES ET LE CANADA POUR L'ANNEE 2008-2009	151
GRAPHIQUE PROV3 : COMPARAISON DU COUT PAR DOSSIER ENTRE LE MANITOBA, L'ONTARIO ET LE CANADA POUR L'ANNEE 2008-2009.....	152
GRAPHIQUE PROV4 : COMPARAISON DU COUT PAR FONCTIONNAIRE ENTRE LES PROVINCES CANADIENNES ET LE CANADA POUR L'ANNEE 2008-2009	153
GRAPHIQUE PROV5 : COMPARAISON DU COUT PAR EFFECTIF ENTRE LE MANITOBA, LE NOUVEAU-BRUNSWICK, LA NOUVELLE-ÉCOSSE, L'ONTARIO ET LE CANADA POUR L'ANNEE 2008-2009.....	154
GRAPHIQUE PROV6A : COMPARAISON DU % D'ENQUETE POUR LE MANITOBA, LA NOUVELLE-ÉCOSSE, L'ONTARIO ET LE CANADA POUR L'ANNEE 2008-2009.....	155
GRAPHIQUE PROV6B : COMPARAISON DU % D'ENQUETE SELON LE BUDGET POUR LE MANITOBA, LA NOUVELLE-ÉCOSSE, L'ONTARIO ET LE CANADA POUR L'ANNEE 2008-2009.....	155
GRAPHIQUE PROV6C : COMPARAISON DU % D'ENQUETE SELON L'EFFECTIF POUR LE MANITOBA, LA NOUVELLE-ÉCOSSE, L'ONTARIO ET LE CANADA POUR L'ANNEE 2008-2009.....	156

LEXIQUE

Agent du parlement

Le Bureau du Conseil privé et certains documents du gouvernement emploient l'expression « agents du Parlement », pour insister ainsi sur le fait que ces personnes assument des responsabilités pour le Parlement et en relèvent, et pour les distinguer des autres fonctionnaires du Parlement. L'expression est également employée pour souligner leur indépendance par rapport au gouvernement en place. Ils assument les responsabilités que leur confère la loi et font directement rapport au Sénat ou à la Chambre des communes ou encore aux deux Chambres, habituellement par l'intermédiaire des présidents de ces dernières. Les personnes nommées à ces fonctions travaillent pour le compte du Parlement¹.

Agent supérieur

L'agent supérieur est désigné par l'administrateur général de l'organisation (en général, le sous-ministre, le président d'une agence fédérale, d'une société d'État ou un haut fonctionnaire du Parlement). Il « est responsable, entre autres, de recevoir, d'enregistrer, d'évaluer les divulgations d'information concernant des actes fautifs et de décider si les motifs sont suffisants pour prendre des mesures ultérieures »².

Allégation

« Affirmation d'un fait sur lequel une partie à un procès fonde ses prétentions. Une allégation peut être écrite ou orale »³.

Cadre normatif

Nous entendons par « cadre normatif » tous les documents juridiques, déontologiques et axiologiques (lois, règlements, politiques, codes) qui sont interpellés par le régime de divulgation, de protection et de réparation de chaque pays ou par les Agents du Parlement canadien.

Coût de la plainte

Pour faire le calcul du coût de la plainte, nous divisons le budget alloué à une institution pour la conduite de ses activités par le nombre de plaintes reçues. Nous entendons ici par « nombre de plaintes reçues » le nombre total de plaintes qui furent déposées à l'institution en question, incluant celles qui furent abandonnées, puisque chaque plainte déposée fait l'objet d'un examen préliminaire afin d'en vérifier la validité, ce qui engendre des coûts dès la réception du dossier.

Divulgation

Dans ce rapport, nous utilisons le terme divulgation dans son sens premier qui consiste à « faire connaître ce qui a été volontairement caché »⁴, principalement des actes répréhensibles ou fautifs.

¹[Gouvernement du Canada]. Parlement du Canada. [En ligne] :

http://www2.parl.gc.ca/Parlinfo/compilations/OfficersAndOfficials/OfficersAndOfficialsOfParliament_MoreInfo.aspx?Language=F. (Page consultée le 30 septembre 2009).

² Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. [En ligne] : <http://www.tbs-sct.gc.ca/gui/intcd01-fra.asp>, (page consultée le 1^{er} novembre 2009)

³ TPSGC – Bureau de la traduction, Terminus Plus - La banque de données terminologiques et linguistiques du gouvernement du Canada. [En ligne]: <http://www.btb.termiplus.gc.ca/tpv2alpha/alpha-fra.html?lang=fra>. (Page consultée le 10 novembre 2009).

⁴ Office québécois de la langue française. Grand dictionnaire terminologique. [En ligne]: <http://www.olf.gouv.qc.ca/ressources/gdt.html>. (Page consultée le 22 septembre 2009).

Enquête

Nous définissons «enquête» comme le processus d'examen des plaintes, dont celles qui ont été soumises à l'examen préliminaire ou examen administratif, ce qui sous-entend que ces plaintes ont ensuite été acheminée au règlement rapide ou à l'enquête officielle, soit qu'elles n'ont pas été rejetées suite à l'examen préliminaire.

Examen préliminaire

Le terme «examen préliminaire» fait référence au processus préalable à l'enquête qui vise à permettre à l'Agent du Parlement de décider si la plainte ou l'allégation est fondée. Le cas échéant, l'Agent peut débiter les procédures d'enquête.⁵ L'examen préliminaire se déroule à la suite du dépôt de la plainte et sa clôture constitue le feu vert pour le début de l'enquête. La durée varie en fonction de l'organisme.

Gouverneur en conseil

Le Gouverneur en conseil est une « entité composée du gouverneur général du Canada et du comité consultatif du Conseil privé de la Reine, qui exerce le pouvoir exécutif au moyen de décrets du Conseil »⁶. Le site Web de nominations par le Gouverneur en conseil Canada définit « nomination par le Gouverneur en conseil » comme étant des « nominations faites par le gouverneur général, sur la recommandation du Conseil privé de la Reine pour le Canada (c.-à-d. le Cabinet), au moyen d'un décret. Ces nominations concernent notamment des postes de chefs d'organismes, de premiers dirigeants de sociétés d'État et de membres de tribunaux quasi judiciaires »⁷.

Haut fonctionnaire

Le terme « hauts fonctionnaires du Parlement » est utilisé librement dans différents contextes pour désigner des réalités différentes. Ce terme n'a pas été défini légalement. Aux fins actuelles, le terme est utilisé pour décrire plusieurs postes connexes :

- les sénateurs et les députés qui sont nommés à certains postes reliés au Parlement;
- les fonctionnaires indépendants chargés de la surveillance, relevant du Parlement;
- les greffiers à la procédure et les cadres supérieurs du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement.

Traditionnellement, au gouvernement du Canada, le terme « hauts fonctionnaires du Parlement » désigne des postes de responsabilité indépendants créés pour aider le Parlement à tenir les ministres et la bureaucratie responsables de leurs actions et pour protéger les diverses catégories de droits des Canadiens ou encore pour exécuter certaines fonctions indépendantes du pouvoir exécutif. Les titulaires de ces postes relèvent du Parlement plutôt que du gouvernement fédéral ou d'un ministre en particulier et leur nomination (congédiement) concerne le Parlement d'une certaine façon.

⁵ [Gouvernement du Canada]. Commissariat à l'intégrité du secteur public. [En ligne]: http://www.psic-isp.gc.ca/doc.php?sid=47&lang=fra#tc-tm_2. (Page consultée le 22 septembre 2009).

⁶ [Gouvernement du Canada]. Bibliothèque et Archives Canada. [En ligne]: <http://www.collectionscanada.gc.ca/decret-executif/023004-1030-f.html> (Page consultée le 1^{er} novembre 2009).

⁷ [Gouvernement du Canada]. Nominations par le Gouverneur en conseil Canada. [En ligne]: <http://www.appointments-nominations.gc.ca/prsnt.asp?page=FAQ&lang=fra>. (Page consultée le 1^{er} novembre 2009).

Le terme « hauts fonctionnaires du Parlement » sert également à désigner les postes du Sénat et de la Chambre des communes qui sont occupés par des politiciens. Ces hauts fonctionnaires ont un rôle à jouer dans le déroulement des travaux : le Président et autres occupants du fauteuil, les leaders à la Chambre, les whips, les présidents de caucus et d'autres postes.

Le terme est parfois utilisé pour désigner le personnel supérieur du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement. Ce sont les hauts fonctionnaires nommés pour servir le Parlement, indépendamment du pouvoir exécutif, et qui facilitent le fonctionnement de la législature.⁸

Institution

Une « institution » est simplement une organisation chargée de fonctions administratives sous le régime d'une loi. Il s'agit des organisations gouvernementales jouant un rôle clé dans le système de divulgation, car elles mettent en œuvre la politique de divulgation telle que défini par la loi habilitante et/ou le cadre normatif.

Loi habilitante

Nous entendons par « loi habilitante », la ou les lois qui établissent et fondent les régimes de divulgation d'actes répréhensibles, de protection contre les représailles et de réparation suite à des représailles ou qui crée les Agents du Parlement.

Mécanismes de protection

Nous entendons par mécanismes de protection tous les éléments visant à protéger les individus (divulgateur et les personnes visées par la divulgation) et ce pour tous les régimes : régimes de divulgation, de protection et de réparation.

Modèle de gouvernance

Nous entendons par « modèle de gouvernance » les caractéristiques formelles qui orientent la structure et l'animation des régimes de divulgation, de protection et de réparation et les structures des Agents du Parlement du Canada. Parmi ces caractéristiques nous retrouvons entre autres : la philosophie d'intervention des organismes de mise en œuvre des régimes de divulgation, de protection et de réparation; le positionnement des organismes de mise en œuvre des régimes de divulgation, de protection et de réparation dans l'État (indépendant ou non); le champ d'application, c'est-à-dire les espaces d'intervention.

Plainte

Le terme « plainte » peut désigner le rapport d'un constat d'infraction à une Loi ou Code par un fonctionnaire, député, tierce partie, ou d'un manquement à ses fonctions de la part d'un fonctionnaire ou d'un député. La « plainte » est généralement déposée par un citoyen, député, fonctionnaire ou tierce partie auprès de l'institution autorisée à la recevoir. Les « plaintes » sont déposées sous forme écrite ou verbale, électroniquement, en personne ou par la poste.

La nature de la plainte varie en fonction de l'organisme auprès duquel elle est déposée. Dans le contexte de l'usage du terme, « cas », « plainte » et « dossier » revêtent la même signification.

⁸ [Gouvernement du Canada]. Parlement du Canada. [En ligne] : http://www2.parl.gc.ca/Parlinfo/compilations/OfficersAndOfficials/OfficersAndOfficialsOfParliament_MoreInfo.aspx?Language=F. (Page consultée le 30 septembre 2009).

Processus

Nous entendons par « processus » les étapes et les façons de faire des Institutions interpellées lors d'une divulgation d'actes fautifs, les façons de faire pour favoriser la protection des divulgateurs. Les processus concerne aussi les étapes à suivre lors d'une demande de réparation suite à des représailles. Parmi les éléments inhérents aux processus, on retrouve : les critères pour enclencher une démarche et pour mener une enquête; les modalités d'exécution des décisions; le rôle du public; les procédures en cas de fausse déclaration; les procédures d'appel et révision.

Processus d'enquête

Nous employons le terme « processus d'enquête » pour désigner les étapes constitutives d'une enquête ou d'un examen mené dans le cadre du mandat d'un Agent du Parlement.

Pourcentage d'enquête

Pour faire le calcul du pourcentage d'enquête, on divise le nombre de dossier qui ont fait l'objet d'enquête par le nombre de plaintes reçues. Nous entendons ici par « nombre de dossier qui ont fait l'objet d'enquête » le nombre de plaintes « fermées » ou « réglées ». Le nominatif employé pour définir le terme ci-dessus varie en fonction du commissaire qui l'emploie.

Régime de divulgation d'actes répréhensibles

Nous entendons par « régime de divulgation d'actes répréhensibles » l'ensemble des éléments du cadre normatif et du mode de gouvernance qui encadrent les modalités de divulgation d'actes répréhensibles au sein une administration publique donnée.

Régime de protection contre les représailles

Nous entendons par « régime de protection contre les représailles » l'ensemble des éléments du cadre normatif et du mode de gouvernance qui animent les efforts de protection contre les représailles au sein une administration publique donnée.

Régime de réparation suite à des représailles

Nous entendons par « régime de réparation suite à des représailles » l'ensemble des éléments du cadre normatif et du mode de gouvernance qui encadrent les modalités du processus de réparation suite à des représailles au sein une administration publique donnée.

Représailles

Selon le Commissariat à l'intégrité du secteur public, « les représailles peuvent inclure toute mesure administrative ou disciplinaire imposée à un fonctionnaire, car ce dernier a divulgué des renseignements sur des actes répréhensibles ou il a collaboré à la tenue d'une enquête. La LPFDAR énumère les mesures suivantes dans sa définition de représailles: la sanction disciplinaire; la rétrogradation; le licenciement; les mesures qui portent atteinte aux conditions d'emploi ou de travail de l'employé; les menaces de rétrograder, de licencier ou de prendre des mesures qui nuisent aux conditions d'emploi ou de travail d'un fonctionnaire »⁹.

⁹ [Gouvernement du Canada]. Commissariat à l'intégrité du secteur public. Protection contre les représailles. [En ligne]: http://www.psic-ispc.gc.ca/doc.php?sid=9&lang=fra#tc-tm_1. (Page consultée le 20 septembre 2009).

Système de divulgation

Nous entendons par « système de divulgation » l'articulation des régimes de divulgation d'acte répréhensible, de protection des divulgateurs et de réparation suite à des représailles. Lors que nous utilisons le terme « système de divulgation » nous faisons référence aux trois composantes. Si nous parlons plus spécifiquement d'un aspect du régime, nous utilisons l'expression reliée à l'un des trois régimes précédemment définis.

INTRODUCTION

La présente note de recherche tente de comparer le Commissariat à l'intégrité du secteur public du gouvernement fédéral canadien aux régimes d'autres pays anglo-saxons, soit l'Australie, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, et certaines provinces canadiennes ayant mis sur pied un tel système.

Un objectif sous-tend la présente étude, soit *d'identifier les particularités des différents modèles de divulgation et de protection contre les représailles* via une analyse comparée des modèles internationaux et provinciaux canadiens (Australie, États-Unis, Royaume-Uni, provinces canadiennes); de comparer les régimes de divulgation et de protection contre les représailles à partir d'indicateurs sélectionnés¹⁰; de comparer les types et nombres de cas (et leur type de résolution) de divulgation et de protection contre les représailles et enfin de comparer les philosophies d'intervention des « commissaires à l'intégrité » (mission, vision, discours officiels).

Le présent rapport a été réalisé par Claudine Desjardins et coordonnée par le professeur Yves Boisvert et la professionnelle de recherche Magalie Jutras. Mme Maryse Tremblay a collaboré à la recherche, à l'analyse et à la présentation des données.

Méthodologie

L'étude présentée a été réalisée sur une base méthodologique multiple : analyse documentaire, examen de cas publics (publiés généralement dans les rapports annuels), examen législatif (lois et autres dispositions normatives), examen de rapports officiels, de discours, de présentations et de sites Internet. Une lecture approfondie des « rapports sur les plans et priorités » et « rapports ministériels sur le rendement » des différents organismes a été effectuée. En cas de besoins, des appels téléphoniques ont été placés auprès des instances visées.

Dans l'optique de réaliser une analyse comparée rigoureuse, une grille de lecture¹¹ a été créée et appliquée à l'étude des organismes responsables de la de divulgation d'actes répréhensibles, de protection et de réparation suite à des représailles et ce, pour chaque pays étudiés. Cet outil s'inspire de la grille développée par Kenneth Kernaghan et utilisée aux fins son étude sur les régimes de divulgation¹².

Pour chaque organisme étudié, la grille relève la ou les loi(s) habilitante(s); le cadre normatif; et le modèle de gouvernance selon des indicateurs précis communs à chacun des pays et provinces : philosophie d'intervention (mission, vision, valeurs), positionnement dans l'État, et champ de compétence. En guise de point central de l'étude, l'outil d'analyse soulève principalement les caractéristiques des processus d'intervention – i.e. critères pour la démarche et pour l'enquête, modalités d'exécution des décisions, rôle du public, procédure en cas de fausse déclaration, appel et révision. Certains indicateurs ont été ajoutés à la grille, mais n'ont pas fait l'objet d'une étude approfondie : les mécanismes de protection; et, le cas

¹⁰ Pour plus de détails, voir l'annexe 1 : grille d'analyse générique.

¹¹ Pour plus de détails, voir l'annexe 1 : grille d'analyse générique.

¹² KERNAGHAN, Kenneth, (2009), Examen du régime de divulgation d'actes répréhensibles du gouvernement fédéral des États_unis et notes sur le Canada», 2009, 58p.

échéant, les autres mesures existantes telles que les mesures incitatives, préventives, éducatives, communications, stratégies partenariales, service-conseil, ligne SOS, grille d'aide à la divulgation, support Internet, etc. Les données officielles offrent peu d'information sur ces indicateurs. Pour réaliser une analyse rigoureuse de ces indicateurs, l'accès à des données implicites via des entrevues, par exemple, serait nécessaire.

Le présent rapport offre une analyse de nature qualitative et quantitative. La majorité des indicateurs à la base des résultats revêtent un caractère qualitatif dans la mesure où la comparaison exercée fait un parallèle entre des faits (activités, des processus ou des méthodes). Les indicateurs quantitatifs ont été conçus pour le besoin de l'étude dans l'optique d'approfondir le degré d'analyse des institutions ayant un mandat lié à la divulgation. L'objectif était d'étudier les liens de causalités qui peuvent exister entre certaines variables, telles que le budget, les effectifs et le nombre de plaintes. À partir de ces données ont été créés des graphiques qui illustrent les principales tendances de ces indicateurs. Des coefficients de corrélation ont d'ailleurs été calculés dans le but d'objectiver les liens de causalité et de traduire, par un chiffre, l'importance de la relation liant les deux variables.

Il est important de souligner que l'infrastructure des processus d'enquêtes des divers pays et provinces diffère beaucoup de l'un à l'autre notamment en raison de la pluralité des missions et, par conséquent, de la nature des définitions d'acte répréhensible et de représailles. L'accès à des données comparables a sans doute été le défi le plus imposant, puisque les différentes institutions étudiées effectuent des redditions de comptes variables basés sur des indicateurs largement hétérogènes (conséquemment, les résultats d'analyse qui seront présentés dans le rapport reposent sur des évaluations qualitatives et ne peuvent être interprétés de façon absolue). Les ratios et données à la base de cette analyse ont pour objectif d'offrir au lecteur une piste de réflexion en fonction d'indicateurs de performance et de positionnement des pays et provinces relativement aux autres comparatifs.

Le présent rapport se divise en deux grandes sections: analyse descriptive et quantitative des pays et analyse descriptive et quantitative des provinces. Premièrement, nous présentons et analysons le système de divulgation du pays. Deuxièmement, quand elles étaient disponibles, nous analysons les données quantitatives du système. Troisièmement, nous concluons avec quelques remarques et observations. Finalement, nous avons résumé le système au sein d'un encadré récapitulatif présentant les caractéristiques, forces, faiblesses et limites du système. Chaque pays ou province suit le même modèle d'analyse. A la fin de chaque section se trouve une analyse comparative des pays ou des provinces présentés sur la base de divers indicateurs.

Il est finalement important de noter que l'analyse couvre les données qui étaient accessible en 2009. Comme les dispositifs gouvernementaux peuvent évoluer, il est important de valider les informations disponibles depuis 2010.

SECTION I – DESCRIPTION DES SYSTEMES DE DIVULGATION DES PAYS ANGLO-SAXONS

Cette section contient les analyses des pays suivants :

- Canada ;
- Australie ;
- États-Unis ;
- Nouvelle-Zélande ; et
- Royaume-Uni.

Nous avons choisi de mettre le Canada en premier dans notre ordre d'analyse, car ce pays nous sert de base comparative : nous tentons de dégager les ressemblances et différences se trouvant dans les systèmes des autres pays de notre groupe. Ensuite, nous procéderons à une brève analyse comparée des régimes sur la base d'indicateurs.

CANADA

Loi habilitante : Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles 2007
Cadre normatif : Code de conduite du secteur public fédéral (non adopté)
Institutions : Intégrité du Secteur Public Canada
 Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs Canada

Description des régimes de divulgation d'actes répréhensibles, de protection des divulgateurs et de protection suite à des représailles

Parmi les pays retenus dans le cadre de cette étude, le système canadien de protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles est le plus récent. Les législateurs ont ainsi pu profiter de l'expérience des autres pays anglo-saxons et ont créé un système intégré, c'est-à-dire que les trois régimes découlent d'une même législation et les institutions créées ne sont vouées qu'à la divulgation, à la protection et à la réparation. En plus de présenter les différents régimes du système canadien, cette section se penche sur le modèle de gouvernance, la philosophie de gestion, les différents processus – et caractéristiques – de divulgation et de demande de protection, ainsi que d'autres aspects/éléments nécessaires à la compréhension et à la comparaison du système avec ceux de ses homologues.

Présentation de la loi habilitante et du cadre normatif

En 2007, le Parlement du Canada a sanctionné la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LFPDAR). Cette loi a pour but de « porter l'existence d'actes répréhensibles à l'attention des administrateurs généraux, de leur recommander des mesures correctives et de protéger les individus qui décident de divulguer des actes répréhensibles ». La loi canadienne a la particularité d'unifier, sous un même texte, les régimes de divulgation d'actes répréhensibles, de protection des divulgateurs et de réparation suite à des représailles. Donc un fonctionnaire, qu'il soit divulgateur ou victime de représailles, n'a pas à se référer à des textes législatifs distincts.

Les législateurs canadiens ont pris soin de définir explicitement les notions de « divulgation protégée », « actes répréhensibles », « représailles » et « mesures de réparation », éliminant du même coup plusieurs zones grises dans l'application de la loi quant à la recevabilité d'allégation d'actes répréhensibles ou d'accusation de représailles. Conséquemment, pour la LFPDAR, un acte répréhensible est :

- La contravention d'une loi du Parlement ou d'une loi des provinces et des territoires du Canada, ce qui inclut la contravention d'un règlement pris sous leur régime ;
- L'usage abusif des fonds publics ou d'un bien public ;
- Les cas graves de mauvaise gestion ;
- Le fait de causer — par action ou omission — un risque grave et précis pour la vie, la santé, la sécurité humaine ou pour l'environnement ;
- La contravention grave du Code de conduite applicable au secteur public ou d'un code s'y rattachant ; et
- Le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible comme il est défini précédemment.

Quant à « représailles », il s'agit, tel que défini par la LPFAR, des mesures suivantes prises suite à la divulgation d'un acte répréhensible :

- La sanction disciplinaire;
- La rétrogradation;
- Le licenciement;
- Les mesures qui portent atteinte aux conditions d'emploi ou de travail de l'employé; et
- Les menaces de rétrograder, de licencier ou de prendre des mesures qui nuisent aux conditions d'emploi ou de travail d'un fonctionnaire.

Cette clarification des termes permet de mieux encadrer les circonstances et événements où un fonctionnaire peut recourir à cette loi. De plus, le fait que le terme « représailles » soit défini (et pas seulement mentionné dans la loi) peut rassurer le fonctionnaire désirant révéler l'existence d'un acte répréhensible car les gestes prohibés sont clairement exprimés, laissant moins de place à diverses interprétations.

Les législateurs ont également statué que la LPFDAR concerne seulement les fonctionnaires oeuvrant dans le secteur public fédéral, y compris la Gendarmerie royale du Canada. Cependant, certaines organisations dont la mission est particulière, comme le Service canadien du renseignement de sécurité, les Forces canadiennes et le Centre de la sécurité des télécommunications Canada, ont leurs propres mécanismes de traitement de divulgations des actes répréhensibles et ne sont pas couverts directement par cette loi¹³. De plus, la LPFDAR ne mentionne pas si les anciens fonctionnaires ayant commis un acte répréhensible lorsqu'à l'emploi de la fonction publique peuvent faire l'objet d'une divulgation. Bien que la loi reste silencieuse sur cet aspect, il semblerait que l'ancien fonctionnaire puisse faire l'objet d'une enquête, mais que l'équipe d'enquêteurs du CISP ne pourra interroger cet individu, à cause de leurs pouvoirs d'enquête limités.

La LPFDAR édicte un cadre normatif, en plus de créer des institutions chargées de son application – Intégrité du secteur public Canada et Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs Canada – et d'instituer des procédures. En effet, la loi stipule que le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada doit créer un *Code de conduite du secteur public fédéral* (CCSPF). Cependant, en date d'octobre 2009, le SCTC n'avait toujours pas mis en place ledit Code¹⁴. De plus, selon la LPFDAR, chaque organisation doit mettre en place un Code de conduite propre à sa mission et ce dernier doit être complémentaire et compatible à celui du SCTC¹⁵.

¹³ Ces organisations ont la responsabilité de développer un mécanisme qui doit être similaire à celui du CISP. Une recherche rapide sur les sites Web de ces organisations ne nous a pas permis de trouver des traces de politiques internes de divulgation sauf pour les Forces canadiennes.

¹⁴ Dans la loi, le mandat d'élaborer et de mettre en œuvre le *Code de conduite du secteur public fédéral* était octroyé à l'Agence de la fonction publique du Canada. Or, depuis, cette agence a cessé d'exister et a été remplacée par le Secrétariat du Conseil du Trésor. C'est maintenant le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines du SCTC qui s'occupe du Code de conduite. Ce Code de conduite vise à remplacer l'actuel, et toujours en vigueur, *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* (CVEFP). Alors que le CVEFP ne s'applique qu'à l'administration publique centrale fédérale, le Code de conduite prévu dans la LPFDAR visera également les ministères et organisations concernés par la loi qui nous concerne. Le site Web du SCTC indique que la version finale du CCSPF devait être soumise à la Chambre des communes et au Sénat à la fin de 2007 et entrer en vigueur au début 2008. Malgré nos recherches, il a été impossible de trouver présence d'un débat sur le CCSPF dans le Journal des débats du Parlement.

¹⁵ Parce que le CVEFP n'a toujours pas été adopté, nous sommes en mesure de croire que les ministères et organisations assujettis à l'obligation d'élaborer un code interne n'ont pas rencontré cette obligation.

La LPFDAR n'octroie pas seulement des droits, elle impose également des obligations, c'est-à-dire que tout employé de la fonction publique doit collaborer au travail du Commissariat. Il est donc interdit de détruire, de mutiler, de falsifier ou de dissimuler des documents ou objets susceptibles de servir durant une enquête pour acte répréhensible ou pour divulgation. Dans la même veine, il est interdit de demander à un autre individu de le faire, sous peine de sanction¹⁶.

Également, la LPFDAR prévoit un mécanisme de protection pour les citoyens victimes de représailles pour avoir fait une divulgation. En effet, il est interdit pour un fonctionnaire de retenir un paiement, de résilier un contrat ou de ne pas en accorder un nouveau sur le motif que l'autre partie au contrat ou un employé de ce dernier a collaboré à une enquête ou a fourni de l'information concernant un acte répréhensible. Donc, un fonctionnaire contrevenant aux interdictions précédemment nommées peut être reconnu coupable d'une infraction et encourt une amende maximale de 10 000\$ et/ou un emprisonnement maximal de deux ans¹⁷.

Institutions découlant de la loi habilitante

La LPFDAR a créé deux organismes jouant un rôle clé dans les régimes de divulgation d'actes répréhensibles, de protection des divulgateurs et de réparation suite à des représailles, soit le Commissariat à l'intégrité du secteur public et le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs. De plus, la LPFDAR consent un rôle important au Secrétariat du Conseil du Trésor comme nous le verrons.

Commissariat à l'intégrité du secteur public

Le *Commissariat à l'intégrité du secteur public* (CISP), également appelé Intégrité du Secteur Public Canada, est l'institution principale chargée de recevoir les divulgations d'actes répréhensibles commis par des fonctionnaires et d'assurer la protection des fonctionnaires-divulgateurs.

Philosophie de gestion. Le Commissaire à l'intégrité du secteur public vise à accroître la confiance envers les institutions publiques et envers celles qui sont au service des Canadiennes et des Canadiens. Plus spécifiquement, sa mission consiste à « établir une organisation efficace où les fonctionnaires et les citoyens peuvent partager, de bonne foi et en toute confiance, leurs inquiétudes au sujet d'actes répréhensibles en toute confidentialité; aider les organisations fédérales à prévenir des actes répréhensibles en milieu de travail; permettre au Canada de jouer un rôle de chef de file mondial dans la promotion de l'intégrité en milieu de travail »¹⁸. Madame Christiane Ouimet, la première commissaire, misait beaucoup sur la coresponsabilité des acteurs pour assurer l'intégrité de l'appareil étatique, d'où l'importance qu'elle accordait à la bonne gouvernance, au leadership et à la culture organisationnelle. L'orientation préventive occupe une place importante dans la vision et la mission de la commissaire. Le titre du rapport annuel 2008 en témoigne : *Informer – Protéger – Prévenir!* C'est dans cette optique qu'un travail de plus en plus important est réalisé relativement à l'identification et à la surveillance des risques systémiques au sein de l'administration publique fédérale.

¹⁶ Ni la LPFDAR, ni le Commissaire ne semblent avoir défini le type de sanctions possibles et applicables à une telle situation.

¹⁷ Cependant, les citoyens victimes de représailles pour avoir fait une divulgation ne peuvent s'adresser directement au Commissariat à l'intégrité du secteur public pour porter plainte. Ils pourraient, en contrepartie, utiliser cette loi dans un tribunal du travail ou un tribunal administratif.

¹⁸ Rapport annuel 2008-2009, p.3.

Dans le champ plus spécifique de la divulgation, la Commissaire insiste sur l'importance de reconnaître l'acte courageux qu'est la divulgation d'actes répréhensibles dans le secteur public. En ce sens, beaucoup d'efforts sont ainsi consacrés à la protection des divulgateurs et à la réparation suite à des représailles.

Cette philosophie d'intervention reposait sur trois postulats : un premier selon lequel les coûts liés à la prévention sont beaucoup moins importants que ceux liés aux règlements des problèmes lorsqu'ils surviennent et qu'une enquête officielle n'est pas toujours le moyen le plus efficace ou le plus productif pour régler une situation. Le second prétend que les individus « qui ne sont pas au courant de ce qu'ils ne savent pas » sont les plus vulnérables et exposent leur organisation, autant qu'eux-mêmes, à des risques. Quant au troisième postulat, il soutient qu'« une culture ouverte dans laquelle on encourage les employés à soulever leurs préoccupations et dans laquelle ils se sentent libres de le faire » est nécessaire pour divulguer un acte répréhensible. Conséquemment, nous pouvons constater que le Commissariat accorde une place importante à la prévention en amont de l'acte répréhensible et à la création d'une culture favorable à la divulgation.

Modèle de gouvernance. Le Commissariat à l'intégrité du secteur public est l'autorité chargée de recevoir, de consigner et d'examiner les divulgations et les plaintes de représailles afin d'établir s'il existe des motifs suffisants pour leur donner suite. Pour les cas de plaintes en matière de représailles, la Commissaire, suite à un premier rapport d'enquête, peut les transférer, le cas échéant, au Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs. De plus, il doit veiller à la protection des individus puisque la LPFDAR exige que la confidentialité des individus impliqués dans un dossier de divulgation soit, dans la mesure du possible, préservée.

Parmi ses responsabilités, le Commissariat doit communiquer au Parlement tout acte répréhensible soumis à son bureau ainsi que ses recommandations. De plus, le commissaire chargé d'administrer cet organisme a un pouvoir de sanction en cas d'entrave à une enquête, comme nous l'avons mentionné précédemment.

Intégrité du Secteur Public Canada est une organisation indépendante du gouvernement relevant du Parlement. En conséquence, le commissaire est un agent du Parlement¹⁹ nommé par ce dernier et doit y faire rapport annuellement.

Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs

En plus d'offrir une protection aux fonctionnaires divulgateurs d'acte répréhensible, la LPFDAR contient des dispositions offrant une réparation aux fonctionnaires victimes de représailles suite à une divulgation et créant le *Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs* (TPFD).

Philosophie de gestion. Le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs a pour mission de « protéger les fonctionnaires contre les représailles à la suite d'un acte répréhensible ». Et son mandat consiste à « instruire les plaintes en matière de représailles qui lui sont transmises par le commissaire à l'intégrité du secteur public ». Par ailleurs, si la mission officielle de ce tribunal est de protéger les fonctionnaires contre les représailles à la suite de la divulgation d'un acte répréhensible²⁰, nous croyons

¹⁹ Se référer au lexique pour connaître la définition du concept.

²⁰ Rapport annuel 2008-2009, p.4

que dans la réalité cette instance peut difficilement assumer cette protection, car ce n'est pas au Tribunal de protéger les fonctionnaires-divulgateurs, cette fonction relevant du CISP. En fait, le Tribunal intervient dans un deuxième temps. Les cas qui se retrouvent devant le Tribunal le sont à partir du moment où une plainte contre les représailles est induite. La mission du tribunal ne consiste donc pas à protéger le divulgateur, mais bien davantage à assurer une juste réparation suite à des représailles.

Modèle de gouvernance. Conséquemment, le rôle du TPF DAR est d'évaluer et de juger si des représailles ont été exercées et d'ordonner, le cas échéant, des mesures de réparation à l'égard du plaignant et des mesures disciplinaires contre les individus ayant commis ces représailles. Conséquemment, le Tribunal a un pouvoir de sanction. Parce qu'il est un tribunal administratif, le TPF DAR peut assigner et contraindre des témoins à comparaître, à déposer verbalement ou par écrit sous serment ainsi qu'à produire les pièces indispensables à l'examen complet de la demande. Quant aux juges du Tribunal, ils doivent être membres d'une cour fédérale ou d'une cour supérieure provinciale et sont nommés par le Gouverneur en conseil. Il s'agit donc d'un organisme quasi-judiciaire et indépendant.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

La LPFDAR n'octroie pas seulement des rôles, responsabilités et pouvoirs qu'au Commissariat et au TPF DAR, elle en assigne également au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. En effet, comme mentionné dans le texte législatif, le SCTC a un rôle de promotion, d'adoption de pratiques éthiques et de diffusion d'information sur la loi. Parmi les moyens dont il dispose, le SCTC doit mettre sur pied le Code de conduite du secteur public fédéral. Chaque organisation fédérale, par l'entremise de son sous-ministre, doit nommer un Agent supérieur responsable à l'interne de la promotion de la loi et du CCSPF. Cet agent supérieur agit comme agent de liaison pour le SCTC au sein de chaque organisation et joue un rôle dans le processus de divulgation. Conséquemment, le SCTC s'assure que toutes les organisations publiques assujetties à la LPFDAR nomment cet agent supérieur.

Cependant, la LPFDAR offre une exception pour les organisations qui ne peuvent ou ne veulent pas nommer cet Agent supérieur²¹. Dans ce cas, elles peuvent désigner la Commissaire comme Agent supérieur et conséquemment, le processus de divulgation à l'interne pour ces organisations se limitera à faire sa divulgation auprès de son supérieur. Conséquemment, un fonctionnaire travaillant au sein d'une entité gouvernementale sans Agent supérieur devra automatiquement se tourner vers le CISP pour rapporter une divulgation d'acte répréhensible.

Régimes de divulgation d'actes répréhensibles et de protection des divulgateurs

Dans le cadre du système canadien, les régimes de divulgation d'actes répréhensibles et de protection des divulgateurs sont étroitement liés. En effet, les deux sont sous la responsabilité d'Intégrité du Secteur Public Canada et sont entrecroisés, car le mécanisme de protection des divulgateurs est applicable et inhérent à toute étape du processus de divulgation.

²¹ Pour une liste actualisée des organisations se prévalant de l'exemption, se référer au *Rapport annuel sur la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* publié par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et disponible en ligne au <http://www.tbs-sct.gc.ca/chro-dprh/ve-fra.asp>.

Processus de divulgation

Le fonctionnaire canadien témoin d'un acte répréhensible et désirant le divulguer a le choix entre deux canaux. Il peut faire une divulgation au niveau interne en contactant son agent supérieur ou son supérieur immédiat et en fournissant tout renseignement pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou le sera. S'il décide d'utiliser le canal externe, il communique avec le Commissariat et s'en suivra une procédure en cinq étapes : étude préliminaire pour décider si l'allégation correspond aux critères de divulgation, un examen plus approfondi s'il y a lieu, un premier rapport sur la recevabilité ou non du dossier (avec fermeture du dossier le cas échéant). Si l'allégation semble fondée, il s'ensuit une enquête officielle ordonnée par le commissaire. Finalement, il y a formulation de recommandations, peu importe le dénouement de l'enquête. En effet, les interventions du commissaire ont un caractère formatif, c'est-à-dire qu'il vise à améliorer les processus internes des organisations pour clarifier les zones grises ou pour éviter des malentendus ou des erreurs. De plus, le Commissariat a le pouvoir de faire un suivi sur les recommandations formulées en demandant à son administrateur général de faire rapport sur les mesures prises. S'il le faut, le Commissaire peut s'adresser au ministre responsable de l'organisation pour avoir réponses à ses questions.

Processus informel de résolution des cas. En plus du processus formel d'enquête, Intégrité du Secteur Public Canada a mis sur pied un processus informel de règlement des cas (PIRC). Intégré au processus d'enquête, le PIRC a pour but de réduire les contrecoups physiques et émotionnels liés aux longues procédures, d'amener une plus grande acceptation des mesures correctives, de clarifier les malentendus et de promouvoir la recherche conjointe de vérités et de solutions. Il est important de noter que la participation au PIRC par le divulgateur n'est pas obligatoire. De plus, on peut avoir recours au PIRC à plusieurs moments de l'enquête :

- lors de la pré-enquête afin de chercher les faits et de clarifier des enjeux;
- durant l'enquête; ou
- lors de la conclusion afin de trouver des mesures correctives, leurs conditions de mise en application et le suivi qui doit être fait.

Il est important de mentionner que ce PIRC est un outil alternatif de résolution des cas et n'est pas automatiquement utilisé dans chaque enquête ; l'équipe du CISP le proposera seulement si le contexte le favorise.

Divulgation anonyme. Il est important de noter que le Commissariat n'accepte pas les divulgations anonymes sous le principe qu'il est difficile de vérifier la validité des informations et la bonne foi du divulgateur. De plus, des problèmes peuvent survenir si le divulgateur, par la suite, affirme qu'il a été victime de représailles. L'individu devra prouver que les représailles sont dues à la divulgation et perdra ensuite sa protection garantie par le processus confidentiel.

Cependant, si les informations fournies lors d'une divulgation anonyme sont suffisamment précises, le Commissariat se réserve la possibilité de les partager avec l'organisation concernée qui elle, à son tour, aura le loisir d'y donner suite ou non.

Divulgation faite publiquement. Le régime canadien accepte les divulgations faites publiquement (dans les médias par exemple). Si le divulgateur estime qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il y aura une infraction grave à une loi fédérale ou provinciale ou d'un risque imminent, grave et précis pour la vie, la

santé, la sécurité humaine ou pour l'environnement, il y est autorisé à divulguer publiquement et sera protégé contre des représailles, le cas échéant.

Divulgarion faite par des individus à l'extérieur de la fonction publique. Le système canadien a la particularité que les citoyens témoins d'actes répréhensibles commis par des fonctionnaires soumis à la LPFDAR peuvent divulguer en s'adressant au Commissariat. Pour faire une divulgation, ils peuvent remplir un formulaire disponible sur le site Web du Commissariat ou encore, fournir par écrit les mêmes renseignements que ceux demandés aux fonctionnaires. Toutefois, l'allégation ne sera pas traitée si elle concerne une décision judiciaire ou quasi judiciaire ou si elle relève du Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. De plus, le Commissaire se réserve le droit de transférer la plainte à une autre instance appropriée, comme au Bureau du Vérificateur Général du Canada par exemple. Cependant, si le Commissaire est habilité à transférer des dossiers de divulgation à d'autres hauts fonctionnaires du Parlement, il est impossible d'affirmer que ces derniers transmettront des dossiers au CISP.

Mécanisme de protection

Le CISP déploie d'importants efforts, lors de ses analyses préliminaires et enquêtes, pour protéger l'identité des personnes concernées durant une enquête pour divulgation et ce, tant pour le divulgateur que les témoins et l'auteur présumé de l'acte répréhensible. Toutefois, si l'allégation d'acte répréhensible se révèle fondée, la Commissaire peut révéler l'identité de l'auteur. Également, la LPFDAR prévoit des dispositions visant à réduire la portée de la *Loi sur l'accès à l'information*, restreignant l'accessibilité à ces dits renseignements.

Parties au contrat. Bien que la LPFDAR prévoit un mécanisme de protection pour les parties au contrat collaborant à un dossier de divulgation, en date d'octobre 2009, aucunes directives et procédures portant sur cet aspect du système canadien ont été élaborées. Conséquemment, nous ne pouvons dire si le CISP est l'institution devant élaborer la procédure pour porter plainte et mener les enquêtes pour bris de contrat, selon cette disposition.

Critères d'enquêtes

Afin de déterminer le traitement à réserver aux dossiers d'enquête, Intégrité du Secteur Public Canada travaille avec certains critères établis par la loi. Par exemple et selon le pouvoir de discrétion du Commissariat, une demande ne sera pas traitée si l'objet de la divulgation a déjà fait l'objet d'une enquête précédente et qu'elle a été traitée correctement et adéquatement ou si elle serait mieux traitée par un autre mécanisme; ou encore si la période de temps entre les actes et la demande a rendu caduque la nécessité de mener une enquête.

Autres mesures

En plus d'encadrer toute procédure de divulgation, de protection et de réparation, le CISP a mis en place certaines mesures visant à faciliter l'exercice de son mandat et à accompagner le divulgateur tout au long de ses démarches.

Services-conseils. Le régime canadien possède des caractéristiques uniques qui le distinguent des autres régimes de divulgation. Par exemple, la loi prévoit qu'un service-conseil est disponible pour tout

fonctionnaire ou citoyen qui envisage faire la divulgation d'un acte répréhensible et pour toute personne qui fournit des renseignements dans le cadre d'une enquête. Un fonctionnaire qui veut plaider sa cause de représailles peut également utiliser ce service-conseil pouvant atteindre 1500 \$ (3000 \$ dans des cas exceptionnels) pour recevoir de l'information juridique (et non pas de la représentation juridique).

Grille d'aide à la divulgation. Selon le rapport annuel 2008-2009, le Commissariat prévoit mettre sur pied une grille d'aide à la divulgation afin d'aider les personnes aux prises avec le dilemme suivant : « dois-je faire une divulgation ou non? ».

Support Internet. Le Commissariat offre un support Internet intéressant pour les divulgateurs. Bien que son utilisation ne soit pas obligatoire, on retrouve sur le site Web du Commissariat un formulaire standardisé pour la divulgation. Dans tous les cas, le Commissariat n'accepte que les divulgations écrites et les divulgateurs doivent fournir certains détails comme la nature de l'acte répréhensible, sa date et sa description ainsi que le nom de la personne qui a commis ou commettra ledit acte.

Régime de réparation suite à des représailles

Alors que le CISP est l'autorité chargée d'administrer la procédure de divulgation d'actes répréhensibles et de mettre en application le mécanisme de protection de l'identité des personnes impliquées dans un dossier de divulgation, le régime de réparation est partagé entre le CISP et le TPF DAR.

Processus pour obtenir réparation

Un fonctionnaire ou un ancien fonctionnaire ayant des motifs raisonnables de croire qu'il est ou a été victimes de représailles peut déposer une plainte au CISP dans les soixante jours après où la personne a eu connaissance du début des représailles (sauf circonstances particulières). Si après l'examen de la plainte dans un délai de quinze jours, cette dernière est jugée recevable, une enquête est déclenchée. Selon les volontés du plaignant, il est possible d'avoir un processus de conciliation. Au terme de l'enquête ou de l'échec de la conciliation, la plainte peut être rejetée ou être envoyée au TPF DAR. Le Tribunal mènera une nouvelle enquête et pourra statuer ou non sur les mesures de réparation à l'égard du plaignant et/ou les mesures disciplinaires à prendre à l'encontre des individus ayant exercé des représailles.

Procédure d'appel et/ou de révision judiciaire²²

Tant dans le cadre du processus d'enquête que de divulgation ou de réparation, le divulgateur-plaignant peut, s'il n'est pas satisfait de la décision, solliciter une demande de révision judiciaire. Cependant, pour le faire, il doit s'adresser à une Cour fédérale et baser sa demande sur le fait que le Commissaire ou le Tribunal ont commis une erreur de fait ou une contravention à la justice naturelle durant les procédures (et non pas sur le résultat en tant que tel).

²² Nous utilisons ce terme pour décrire cet indicateur parce que dans d'autres pays, il est possible de faire appel d'une décision ou de demander une révision judiciaire dans une instance supérieure.

Mécanisme de protection

Tout au long des étapes de la procédure de divulgation et d'enquête préliminaire pour représailles, l'identité des parties impliquées est gardée confidentielle dans la mesure du possible. La situation est différente pour les procédures entreprises au sein du Tribunal. En effet, les séances du Tribunal ne sont pas tenues à huis clos sauf si le plaignant en fait la demande. Cela dit, puisqu'il n'y a pas eu de cas devant le Tribunal depuis l'entrée en vigueur de la loi, il est impossible de connaître l'étanchéité de ce système.

Analyse des activités du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et d'Intégrité du Secteur Public Canada

Dans cette section, nous évaluerons la performance du système canadien en regardant les données quantitatives recueillies par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ainsi que par Intégrité du Secteur Public Canada. Dans un premier temps, nous analyserons les données provenant des divulgations faites à l'interne. Ensuite nous regarderons celles fournies par le CISP. Finalement, dans un troisième temps, nous tenterons de dresser un portrait global du système en comparant les deux sources. Tout au long de notre analyse, nous dégagerons des observations et des pistes de réflexion.

Analyse des données provenant de divulgations faites au sein des ministères et organisations et recueillies par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Au Canada, il est possible d'avoir accès facilement aux données portant sur les divulgations internes. Il n'est pas nécessaire de passer par chaque organisation, car la LPFDAR exige que le Secrétariat du Conseil du Trésor en fasse la recension et rapporte annuellement les statistiques. Comme il est montré dans le Tableau CAD1, au cours de la première année de la mise en application de la LFDAR, 76 % des dossiers reçus ont fait l'objet d'un examen préliminaire. Aussi, il y a eu 87 enquêtes internes ouvertes, ce qui correspond à 37 % des cas reçus.

Tableau CAD1 : Statut des dossiers de divulgation à l'interne recensés en 2007-2008 par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Demandes de renseignements	Dossiers reçus	Dossiers de divulgation ²³ :				Enquêtes ouvertes	% des dossiers qui font l'objet d'un examen préliminaire	% des dossiers qui ont fait l'objet d'une enquête
		Référés	Auxquels on a donné suite	Auxquels on n'a pas donné suite	Autres			
259	234	1	179	50	4	87	76%	37%

Source : Rapport annuel sur la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles 2007-2008 du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Nous constatons dans le Tableau CAD2 que sur les 234 dossiers, seulement 87 dossiers ont fait l'objet d'une ouverture d'enquête. Malheureusement, nous ne connaissons pas les causes des rejets des autres dossiers, car le SCTC ne sonde pas les organismes sur ce détail. Donc, sur ces 234 dossiers, seulement

²³ Nous remarquons une certaine incohérence dans les données du SCTC. En effet, lorsqu'additionnés, les catégories « dossiers référés », « auxquels on a donné suite » et « auxquels on n'a pas donné suite » ne totalise pas 234, mais 230. Il y a donc quatre cas qui restent non-classés. Nous les avons donc mis dans la catégorie « Autres ».

sept cas ont donné lieu à la constatation d'un acte répréhensible, soit 3 % du total de dossiers reçus. Le nombre de cas ayant donné lieu à des mesures correctives est, quant à lui, très intéressant : suite à l'enquête, 26 dossiers ont vu des recommandations être formulées, soit 11 % des dossiers reçus. Nous pouvons voir que, même si un dossier ne révèle pas contenir un acte répréhensible, le responsable de l'enquête, dans une optique de prévention et par souci d'amélioration des processus de la fonction publique, fait des recommandations. Malheureusement, nous ne pouvons comparer les données de l'année 2007-2008 à celles de 2008-2009, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'ayant pas encore publié ce rapport annuel lors de la rédaction de ce chapitre. De plus, ces données ne peuvent être comparées avec les données à l'interne des autres pays puisque nous n'avons pas accès à ces dernières.

Tableau CAD2 : Résultat des enquêtes de divulgation à l'interne recensées en 2007-2008 par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Dossiers reçus	Enquêtes ouvertes	Résultat de l'enquête :		% des dossiers faisant l'objet d'une enquête	% des dossiers étant un acte répréhensible	% des dossiers ayant eu des mesures correctives
		Constatation d'un acte répréhensible	Mesures correctives prises			
234	87	7	26	37 %	3 %	11 %

Source : Rapport annuel sur la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles 2007-2008 du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Déclaration d'activité en lien avec la LPFDAR

Le Tableau CAD3 nous informe que seulement 44 organisations (sur les 153 assujetties à la loi) ont déclaré avoir eu des activités en vertu de la LPFDAR. Ces données nous permettent de nous interroger sur le niveau de connaissance de la LPFDAR au sein des organisations et ministères fédéraux. Est-il possible de croire que dans près d'une organisation sur trois, le travail de promotion de la LPFDAR par le chef administratif ou par l'agent supérieur n'a pas été fait ou que la consigne de recueillir les données concernant la Loi reste très centralisée? Il est possible de questionner la qualité de la LPFDAR dans les organisations publiques fédérales.

Tableau CAD3 : Nombre et pourcentage d'organisations publiques canadiennes ayant déclaré des activités à l'interne en vertu de la LPFDAR pour l'année 2007-2008

Organisations qui ont déclaré des activités en vertu de la LPFDAR	44	29 %
Organisations qui ont déclaré ne pas avoir eu d'activités en vertu de la LPFDAR	109	71 %
Total	153	100 %

Source : Rapport annuel sur la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles 2007-2008 du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Exercice des obligations de la LPFDAR

Dans le même ordre d'idée, 25 organisations assujetties à la LPFDAR n'avaient toujours pas rempli leurs obligations de nommer un agent supérieur ou de mettre sur pied des mécanismes internes en 2007-2008 (voir le Tableau CAD4). Conséquemment, il est possible que des activités en lien avec LPFDAR n'aient pas été recensées par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Encore ici, il n'est pas possible de connaître les

raisons pour lesquelles l'organisation n'a pas rempli ses obligations légales, car le SCTC n'en fait pas la recension.

Tableau CAD4 : Nombre et pourcentage d'organisations publiques canadiennes s'acquittant de leurs obligations en vertu de la LPFDAR pour l'année 2007-2008

Organisations n'ayant pas un agent supérieur ou des mécanismes internes pour s'occuper des divulgations à la fin de l'année budgétaire (exemption prévue à l'article 10.4 de la LPFDAR)	25	16 %
Organisations ayant un agent supérieur ou des mécanismes internes pour s'occuper des divulgations à la fin de l'année budgétaire	124	81 %
Organisations inopérantes assujetties à la LPFDAR	4	3 %
Total	153	100 %

Source : Rapport annuel sur la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles 2007-2008 du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Encore une fois, il y a lieu de se demander si les organisations fédérales connaissent et prennent au sérieux la LPFDAR. Est-ce que la volonté politique de faire appliquer cette loi est suffisamment forte? La question se pose, surtout si nous juxtaposons le fait que le Code de conduite de la fonction publique n'est toujours pas en vigueur.

Analyse des données provenant de divulgations ou de plaintes suite à des représailles faites à Intégrité du Secteur Public Canada

Dans un premier temps, nous procéderons à l'analyse des dossiers de divulgation qui sont déposés auprès du CISP. Ensuite, nous nous attarderons aux cas de représailles pour ensuite faire une comparaison entre les deux types d'intervention du Commissariat à l'intégrité du secteur public.

Dossiers de divulgation portés à l'attention du CISP

Contrairement au Secrétariat du Conseil du Trésor qui n'a publié qu'un seul rapport annuel, nous disposons de deux séries de données sur les dossiers de divulgation et les plaintes pour représailles soumis à Intégrité du Secteur Public Canada. Comme nous pouvons le voir dans le tableau CAD5, si lors de la première année d'application de la LPFDAR le Commissaire a reçu un peu plus de 200 demandes de renseignements, ce nombre chute de 25 % au cours de la deuxième année.

Tableau CAD5 : Statut des dossiers de divulgation à l'externe déposés annuellement à Intégrité du Secteur Public Canada²⁴

Année	Demandes de renseignements	Dossiers reçus	Dossiers de divulgation :		% des dossiers ayant fait l'objet d'un examen au sujet de la recevabilité	% des dossiers ayant fait l'objet d'une enquête
			Objet d'un examen au sujet de la recevabilité ²⁵	Enquêtes déclenchées ²⁶		
2007-2008	206	59	49	3	83 %	5 %
2008-2009	151	55	14	0	25 %	0 %
Total	357	114	63	3	55 %	3 %
Moyenne	179	57	32	2	54 %	3 %

Source : Rapport annuel 2007-2008 et Rapport annuel 2008-2009 d'Intégrité du Secteur Public Canada

Nous pouvons en déduire que la mise en application de la loi a suscité une curiosité certaine au départ et que l'intérêt relativement à la loi demeure soutenu malgré une diminution dans le volume des demandes de renseignements.

Concernant le nombre de dossiers de divulgation reçus, on remarque une légère diminution pour l'année 2008-2009, soit 55 dossiers reçus comparativement à 59 l'année précédente. Même si cette diminution est minime, elle ne doit surtout pas être minimalisée. Elle est plutôt surprenante et montre que la Loi et ses mécanismes sont encore peu connus par les fonctionnaires et que le lien de confiance entre ces derniers et la Commissaire n'est pas encore établi. Au surplus, nous remarquons que si en 2007-2008, 83 % des dossiers ont fait l'objet d'un examen préliminaire, ce nombre chute radicalement à 25 % pour l'année 2008-2009. Y a-t-il un problème avec les critères d'admissibilité qui sont trop restrictifs ou peu connus ? À l'opposé, est-il possible de déduire que les personnes responsables de l'examen déterminant la recevabilité des dossiers au sein du CISP savent cibler plus efficacement les dossiers admissibles ?

Également, nous remarquons que depuis 2007-2008, un peu plus d'un dossier sur deux a fait l'objet d'un examen préliminaire²⁷. Pouvons-nous dire qu'il reste encore un travail de sensibilisation important à faire sur les critères rendant les plaintes admissibles à un examen complet et que la moitié des plaintes sont en fait frivoles ?

Cependant, nous sommes étonnés du peu de dossiers qui font véritablement l'objet d'une enquête : uniquement trois enquêtes menées en 2007-2008 et aucune en 2008-2009. Autrement dit, seulement 3 % des dossiers déposés depuis l'implantation du régime ont fait l'objet d'une enquête, ce qui est peu comparativement au 37 % des divulgations à l'interne tel que rapporté par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

²⁴ Nous avons exclu, de notre tableau, les catégories de données suivantes : « Aucune suite donnée après l'examen préliminaire », « Divulgations d'actes répréhensibles », et « Dossiers actifs de divulgation ».

²⁵ Le terme « examen préliminaire » a ici la même signification que « examen au sujet de la recevabilité ».

²⁶ « Enquêtes déclenchées » comprends les dossiers de divulgation présentement sous enquête ainsi que les dossiers fermés après un examen approfondi, un règlement informel des cas ou des mesures correctives dans le cadre d'un processus d'enquête ou après une enquête officielle.

²⁷ Dans de nombreux cas, le processus d'examen comprend l'examen d'une grande quantité de documents ainsi qu'une analyse importante et complexe des faits et du droit afin de déterminer la recevabilité de la divulgation et les mesures à prendre.

Motifs de fermeture des dossiers de divulgation par le CISP. Le Tableau CAD6 illustre les différents motifs de fermeture des dossiers de divulgation. Nous remarquons que le motif le plus souvent invoqué par Intégrité du Secteur Public est celui-ci : la plainte pourrait être traitée adéquatement par une autre loi. Dans 13 cas, le dossier ne satisfait pas à la définition prescrite par la loi. En fait, nous observons qu'au total 23 cas, plus du tiers des dossiers fermés, présentent des lacunes dans la forme du dossier ou un manquement à la compréhension de la définition. Pouvons-nous déduire que les mécanismes de divulgation ne sont pas suffisamment compris par ceux qui déposent un dossier ou que le mandat du Commissariat est trop restrictif dans son champ d'application?

Tableau CAD6 : Détail des motifs de fermeture des dossiers de divulgation à l'externe déposés en 2008-2009 à Intégrité du Secteur Public Canada

Motifs valables de ne pas traiter la divulgation :					Hors de la compétence d'Intégrité du Service Public Canada :			Autres :					Total
Ne satisfait pas à la définition	Renseignements insuffisants	Fermeture à la demande du divulgateur	Fermeture parce qu'enquête interne déjà réalisée	Combinaison à une autre enquête en cours	Autre organisme déjà chargé de l'affaire	Objet de la divulgation à l'extérieur du secteur public	Objet de la divulgation portant sur une décision judiciaire ou quasi judiciaire	Pourrait être traité adéquatement par des procédures prévues par une autre loi	Suite à un processus informel de règlement des cas	Période de temps écoulée rendant caduc l'objet de la divulgation	Objet de la divulgation pas suffisamment important	Résultat d'une mise en application d'un processus décisionnel équilibré et informé	
13	4	3	2	1	5	2	2	22	2	2	2	1	61
Total : 23					Total : 9			Total : 29					

Source : Rapport annuel 2008-2009 d'Intégrité du Secteur Public Canada

Plaintes pour représailles adressées au CISP

Quant aux dossiers de représailles, le portrait est semblable au volet « divulgation » puisque peu de plaintes font l'objet d'une enquête selon le Tableau CAD7 :

Tableau CAD7 : Statut des plaintes pour représailles déposées annuellement à Intégrité du Secteur Public Canada

Année	Plaintes reçues	Plaintes objet d'un examen au sujet de la recevabilité	Enquêtes déclenchées	% des plaintes ayant fait l'objet d'un examen au sujet de la recevabilité	% des plaintes ayant fait l'objet d'une enquête
2007-2008	22	22	2	100 %	9 %
2008-2009	20	2	1	10 %	5 %
Total	42	24	3	57 %	7 %
Moyenne	21	12	2	55 %	7 %

Source : Rapport annuel 2007-2008 et Rapport annuel 2008-2009 d'Intégrité du Secteur Public Canada

Comme nous pouvons le constater dans le Tableau CAD7 en 2007-2008, les 22 plaintes reçues ont toutes fait l'objet d'une analyse préliminaire; de ce nombre, seulement deux plaintes ont fait l'objet d'une enquête. Le portrait est similaire pour l'année suivante à raison de 20 plaintes reçues. Mais cette fois, seulement deux plaintes ont fait l'objet d'une analyse préliminaire, soit une chute de 90 %, et seulement une des deux plaintes analysées a fait l'objet d'une enquête. Dès lors, depuis l'entrée en fonction du CISP, seulement trois cas de représailles ont fait l'objet d'enquêtes. Conséquemment, ce petit nombre d'enquêtes déclenchées et/ou rejetées après enquête influe sur l'efficacité du TPF DAR, car il est tributaire des décisions du CIPS.

Motifs de fermeture des plaintes pour représailles par le CISP. Une étude sommaire des données présentées au Tableau CAD8 nous porte à croire que le mécanisme de protection contre les représailles n'est pas bien connu des fonctionnaires, car plus de la moitié des plaintes ne correspondent pas à la définition prescrite par la loi, ne découlent pas de divulgation protégée ou pourraient être traitées avantageusement par une autre instance. Cette méconnaissance du mécanisme de réparation suite à des représailles traduit un facteur à risque important pouvant nuire aux résultats « attendus » du Commissariat. Dans ces conditions, nous croyons que sa stratégie de communication sur les représailles pourrait nettement être améliorée et balisée.

Tableau CAD8 : Détail des motifs de fermeture des plaintes pour représailles déposées en 2008-2009 à Intégrité du Secteur Public Canada

Objet de la plainte ne découlant pas d'une divulgation protégée	Mesures faisant objet de la plainte ne satisfaisant pas à la définition de représailles	Plaintes pouvant être traitées avantageusement par d'autres procédures	Délai de 60 jours écoulé	Retrait par le plaignant	Renseignements fournis insuffisants	Total
9	4	3	3	1	1	21

Source : Rapport annuel 2008-2009 d'Intégrité du Secteur Public Canada

Comparaison des dossiers de divulgation et des plaintes pour représailles au sein du CISP

D'un point de vue comparatif, comme le montre le Tableau CAD9, nous pouvons constater que depuis sa mise en fonction, le CISP a reçu 156 cas de divulgation et de représailles. De ce nombre, seulement quatre cas ont fait l'objet d'une enquête, soit 3 % du volume reçu. Ce constat nous mène à poser les questions suivantes :

- Le travail d'éducation sur le type de dossiers admissibles a-t-il été bien mené et les fonctionnaires maîtrisent-ils bien les concepts de la LPFDAR ?
- L'équipe d'enquêteurs du CISP rejette-t-elle automatiquement trop de cas et cette dernière fournit-elle au volume des dossiers déposés?

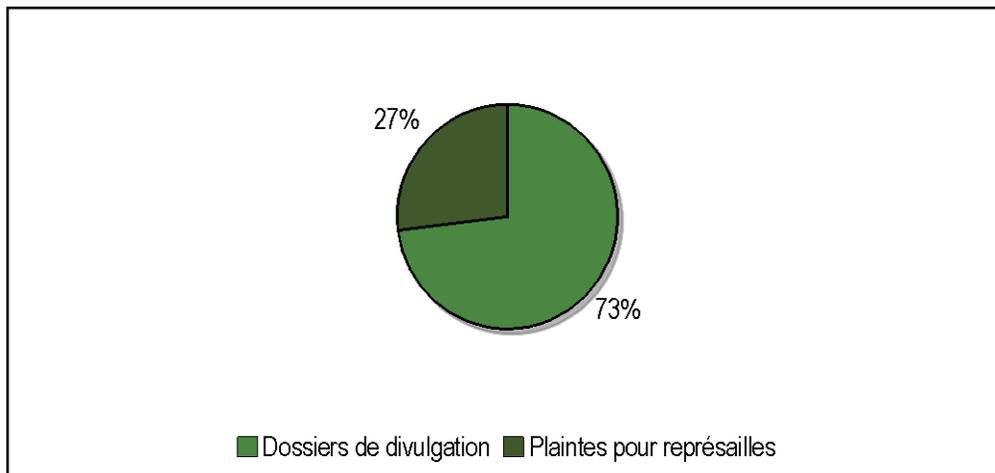
Tableau CAD9 : Total des dossiers de divulgation et de représailles reçus annuellement à Intégrité du Secteur Public Canada

Année	Dossiers de divulgation		Plaintes pour représailles		Total annuel des cas reçus	Total annuel des enquêtes	% des cas ayant fait l'objet d'une enquête
	Reçus	Enquêtes déclenchées	Reçues	Enquêtes déclenchées			
2007-2008	59	3	22	0	81	3	4 %
2008-2009	55	0	20	1	75	1	1 %
Total	114	3	42	1	156	4	3 %
Moyenne	57	2	21	1	78	2	3 %

Source : Rapport annuel 2007-2008 et Rapport annuel 2008-2009 d'Intégrité du Secteur Public Canada

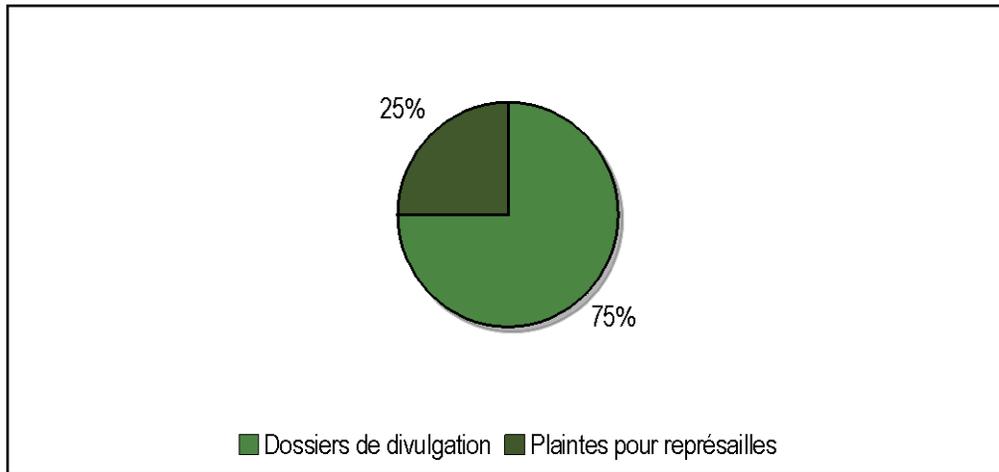
Comme l'illustre le Graphique CAD9a, 73 % des dossiers reçus portaient sur des dossiers de divulgation alors que 27 % des dossiers concernaient les représailles. Dans une optique de comparaison, nous remarquons que la répartition des enquêtes menées par le Commissariat reste la même pour le type de dossiers déposés.

Graphique CAD9a : Aperçu des dossiers de divulgation et des plaintes pour représailles reçus par Intégrité du Secteur Public Canada pour les années 2007-2008 et 2008-2009



En effet, nous notons sur le Graphique CAD9b que 75 % des enquêtes ont porté sur des dossiers de divulgation (pour 73 % du total des dossiers reçus). Toute proportion gardée, nous relevons que le volume d'enquêtes déclenchées suit la même tendance que celui du type de dossiers reçus.

Graphique CAD9b : Aperçu des enquêtes pour divulgation et représailles déclenchées par Intégrité du Secteur Public Canada pour les années 2007-2008 et 2008-2009



Comparaison entre les données provenant du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et celles d'Intégrité du Secteur Public Canada

Parce que la LPFDAR oblige le SCTC à colliger les données des divulgations faites à l'interne, nous sommes en mesure de les comparer à celles du CISP pour brosser un portrait global pour l'année 2007-2008 et dégager des tendances comme le Tableau CAD10 nous le montre :

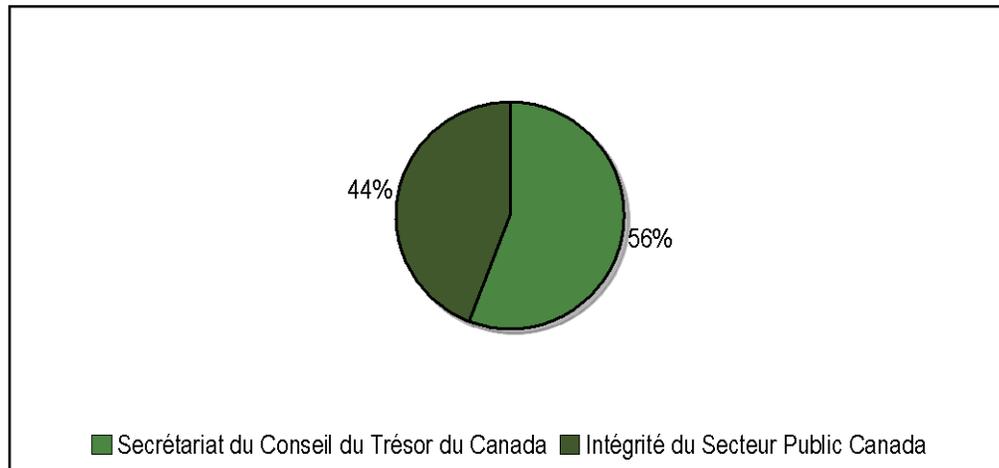
Tableau CAD10 : Comparaison du nombre de dossiers de divulgation recensés par les institutions canadiennes pour l'année 2007-2008

Institution	Demandes de renseignements	Dossiers de divulgation reçus	Dossiers de divulgation auxquels on a donné suite après un examen au sujet de la recevabilité	Enquêtes déclenchées	% des plaintes ayant fait l'objet d'un examen au sujet de la recevabilité	% des plaintes ayant fait l'objet d'une enquête
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	259	234	179	87	76 %	37 %
Intégrité du Secteur Public Canada	206	59	49	3	83 %	5 %
Total	465	293	228	90	78 %	31 %
Moyenne	233	147	114	45	80 %	21 %

Source : Rapport annuel sur la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles 2007-2008 du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et Rapport annuel 2008-2009 d'Intégrité du Secteur Public Canada

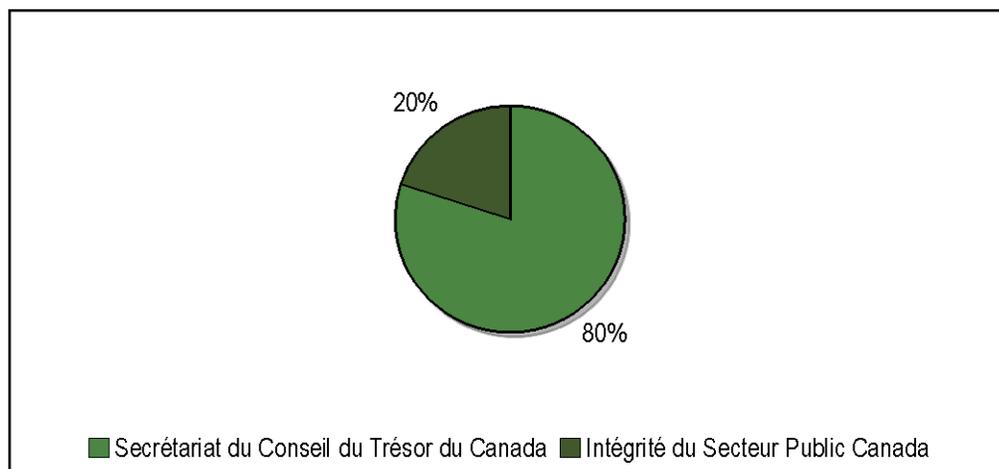
Premièrement nous pouvons constater, comme le Graphique CAD10a l'illustre, que les organisations assujetties à la LPFDAR ont reçu un peu plus de demandes d'information que le CISP. Est-ce dû à un facteur de proximité entre le fonctionnaire et son agent supérieur ou à une méconnaissance de l'instance externe?

Graphique CAD10a : Répartition des demandes de renseignement selon l'institution canadienne pour l'année 2007-2008



Deuxièmement, nous constatons qu'il y a beaucoup plus de cas de divulgation adressés au niveau interne des organisations, comme l'indique le Graphique CAD10b, dans une proportion de 80/20 :

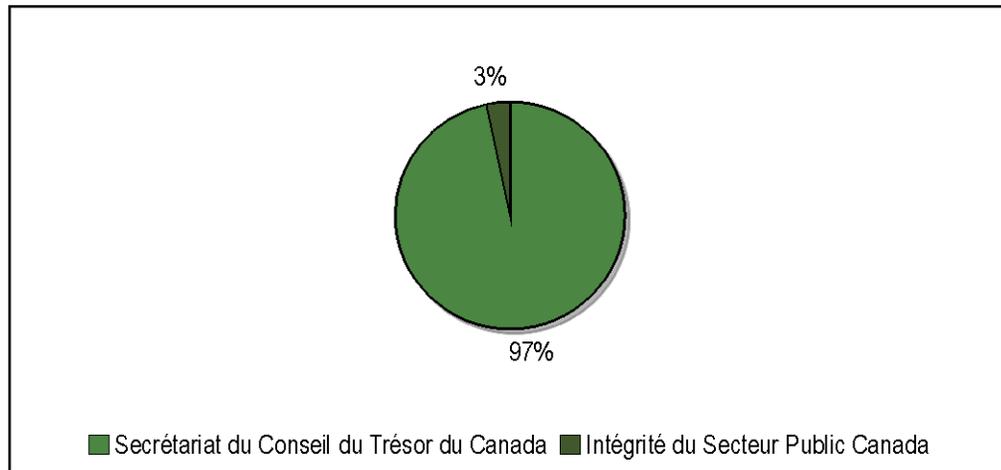
Graphique CAD10b : Répartition des dossiers de divulgation selon la source pour l'année 2007-2008



Le recours possible à une organisation externe, en l'occurrence le Commissariat à l'intégrité du secteur public, est présenté comme une alternative et une mesure d'encouragement à la divulgation, ce qui explique cette proportion.

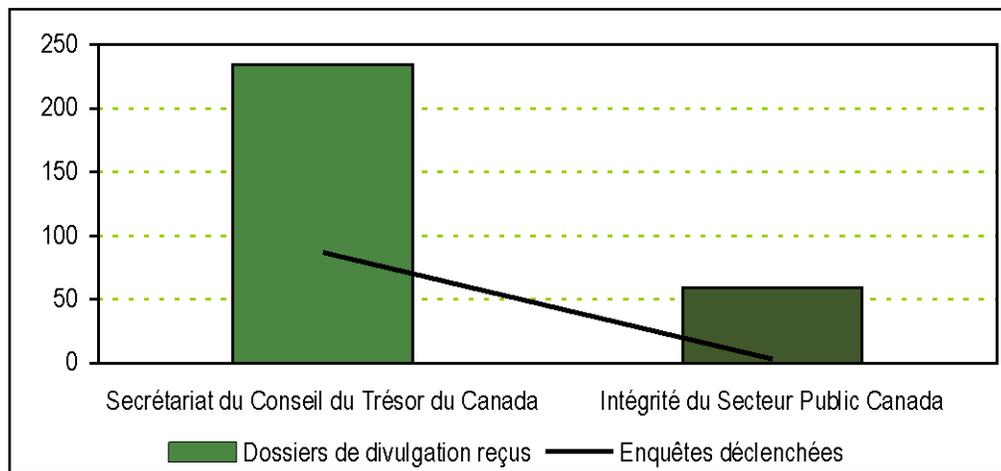
Dans cette optique, le Graphique CAD10c nous permet de constater que globalement, le CISP a mené peu d'enquêtes comparativement aux données recueillies à l'interne par le SCTC. En effet, les organisations ayant déclaré avoir tenu des enquêtes à l'interne ont mené 97 % du total combiné des enquêtes.

Graphique CAD10c : Répartition des enquêtes de divulgation déclenchées selon l'institution canadienne pour l'année 2007-2008



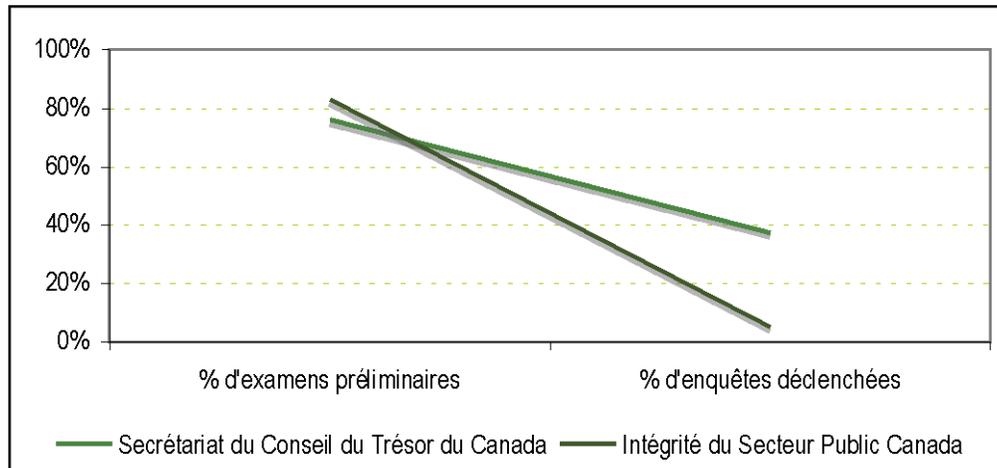
Si les organisations publiques reçoivent davantage de dossiers de divulgation et semblent déclencher un plus grand nombre d'enquêtes que le CISP (ce que le Graphique CAD10d illustre), la comparaison des volumes montre une réalité différente.

Graphique CAD10d : Comparaison entre le nombre de dossiers de divulgation déposés et le nombre d'enquêtes déclenchées selon la source pour l'année 2007-2008



Cependant, tel que montré dans le Graphique CAD10e, le Commissariat traite un plus grand volume de dossiers pour examen préliminaire que l'ensemble des organisations publiques. Par contre, il déclenche moins d'enquêtes officielles. Afin de mieux évaluer la performance administrative du CISP et d'expliquer cette importante différence dans le pourcentage de dossiers faisant l'objet d'une enquête, il serait intéressant d'étudier les différences dans les processus d'examen préliminaire, autant au sein du CISP que des organisations assujetties à la LPFDAR.

Graphique CAD10e : Comparaison entre le % d'examens préliminaires et le % d'enquêtes déclenchées selon l'institution canadienne pour l'année 2007-2008



Remarques et observations

En guise de conclusion de notre analyse du système canadien, nous posons la réflexion suivante. En effet, ces données soulèvent des questions et hypothèses que seules des analyses qualitatives peuvent vérifier :

- Les mécanismes de divulgation interne sont-ils si efficaces que peu de divulgations externes deviennent nécessaires?
- Le mécanisme de divulgation est-il suffisamment connu et reconnu ; les gens ont-ils confiance envers le mécanisme?
- Le double mandat (prévention vs enquête) a-t-il un impact significatif sur le degré de confiance possible?
- Les agents supérieurs reconnaissent suffisamment les actes répréhensibles dans leur milieu?
- La divulgation est-elle encore mal perçue?

Il serait irréaliste de poser l'hypothèse selon laquelle la fonction publique est si intègre qu'elle ne commet qu'un nombre marginal d'acte répréhensible. Nous estimons qu'il s'avère essentiel de creuser davantage la question, de multiplier les hypothèses et de poursuivre l'analyse. À cet égard, trois principales hypothèses méritent d'être soulevées :

- Les fonctionnaires fédéraux ne connaissent ni la LPFDAR ni le CISP.
- Les fonctionnaires fédéraux préfèrent utiliser les dispositifs internes qui, d'après les données, fonctionnent bien
- Les fonctionnaires fédéraux n'ont pas confiance dans le processus, craignent les mesures de représailles, perçoivent la divulgation de façon négative, etc.

Bref, d'importantes réflexions et une analyse doivent être menées en ce sens. Le fait qu'il n'y ait que sept actes répréhensibles constatés en deux ans d'opération de la LPFDAR pose problème, surtout dans cette ère post-Gomery où plusieurs scandales liés à la gestion publique fédérale ont été mis au grand jour et que la confiance de la population envers l'appareil étatique est fortement ébranlée. Cette situation nous oblige à poser les questions suivantes :

- Pourquoi aussi peu de cas de divulgation d'actes répréhensibles sont-ils soumis au Commissariat?

- Pourquoi peu de cas de représailles sont déposés et font l'objet d'une enquête?

Il s'agit d'un beau chantier de réflexion pour la Commissaire et son équipe.

Encadré récapitulatif du système canadien

Caractéristiques

- Loi unique créant deux régimes : un premier pour la divulgation d'acte répréhensible et un second pour la protection des divulgateurs. Un Tribunal de réparation suite à des représailles intégré et découlant du régime de protection des divulgateurs vient compléter le système canadien.
- Protection offerte autant aux fonctionnaires qu'aux parties au contrat.
- Organisation unique s'occupant à la fois des régimes de divulgation, de protection et de réparation en complément aux mécanismes internes des organisations publiques.
- Service-conseil offert en cas de besoin.
- Informations sur les divulgations à l'interne colligées systématiquement et rendues publiques par un organisme central, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.

Forces

- Loi unique.
- Modèle intégré.
- Définitions claires et complètes évitant les dérapages, les quiproquos et plusieurs zones grises.
- Possibilité de faire une divulgation à l'externe sans passer par l'interne.
- Possibilité pour les citoyens privés de faire une divulgation.
- Existence d'un outil alternatif de résolution de conflits (PIRC).
- Offre de services-conseils en matière de divulgation et de protection/réparation contre les représailles.
- La loi prévoit qu'il faut colliger les activités à l'interne.
- Protection offerte à une partie au contrat qui collabore à un dossier de divulgation.
- Clarté du site Web et facilité d'accès aux informations et aux procédures.

Faiblesses

- Le Code de conduite du secteur public fédéral n'est toujours pas en vigueur.
- Utilisation très restreinte des mécanismes de divulgation par les fonctionnaires et la population canadienne.
- Mauvaise connaissance de la définition de représailles de la part des fonctionnaires.
- Les règles et procédures du Tribunal ne sont pas encore définies. Dans le même ordre, le poste de Président du Tribunal est actuellement vacant.
- La mission du Tribunal n'est pas réaliste en fonction de son mandat.
- Il n'y a pas de procédure établie pour une partie au contrat souhaitant porter plainte suite au non-respect aux termes du contrat par un fonctionnaire suite à une divulgation.
- La présentation et la dénomination du PIRC ne sont pas conformes à la portée et à l'utilisation actuelles de l'outil.
- Certaine ambivalence quant au rôle d'enquête du CISP et du TPF DAR dans le cas des enquêtes sur des plaintes pour représailles
- Impossibilité de mener des enquêtes sur les anciens fonctionnaires soupçonnés d'avoir commis un acte répréhensible bien qu'ils puissent faire l'objet d'une divulgation.

Limites du modèle

- La jeunesse du modèle rend difficile l'évaluation de ses performances
- Impossibilité de conclure à la fiabilité du Tribunal (aucun cas entendu et étudié).
- À la fin de l'année budgétaire 2007-2008, Près du tiers des organisations n'ont pas mis en place de mécanisme interne ou nommé un agent supérieur
- Le rapport annuel ne distingue pas l'origine des dossiers déposés. Nous ne pouvons savoir si des citoyens ont déposé des dossiers de divulgation et conséquemment, juger de l'efficacité et de l'étanchéité du mécanisme pour ces derniers. Dans la veine même, il serait intéressant de comptabiliser le nombre de plaintes passant par le PIRC ou le processus de conciliation.

Pistes de réflexion

Voici la liste des questions que nous avons soulevées au cours de notre analyse :

- Est-ce que la volonté politique d'appliquer cette loi est suffisamment forte puisque le Code de conduite du secteur public fédéral n'est pas encore en vigueur?
- Doit-on déduire que les personnes responsables de l'accueil des dossiers au sein du Commissariat savent mieux cibler les dossiers contenant potentiellement matière à enquête?
- Pouvons-nous dire qu'il reste encore un travail de sensibilisation important à faire sur les critères rendant les plaintes admissibles à un examen complet et que la moitié des plaintes sont en fait frivoles²⁸?
- Pouvons-nous déduire que les mécanismes de divulgation ne sont pas suffisamment compris par ceux qui déposent un dossier ou que le mandat du Commissariat est trop restrictif dans son champ d'application?
- Le travail d'éducation sur le type de dossiers admissibles a-t-il été bien mené et les fonctionnaires maîtrisent-ils bien les concepts de la LPFDAR?
- L'équipe d'enquêteurs du CISP rejette-t-elle automatiquement trop de cas et cette dernière fournit-elle au volume des dossiers déposés?
- Puisque les rapports annuels ne font pas mention des cas provenant des citoyens, devons-nous conclure qu'aucun citoyen n'a encore eu recours à la procédure mise en place par le Commissaire? Une campagne de sensibilisation serait-elle nécessaire?
- Les organisations assujetties à la LPFDAR ont reçu un peu plus de demandes d'information que le CISP. Est-ce dû à un facteur de proximité entre le fonctionnaire et son agent supérieur ou à une méconnaissance de l'instance externe?
- Est-ce que le Commissariat est trop nouveau pour être connu des fonctionnaires? Le climat de confiance entre la Commissaire et les fonctionnaires n'est pas encore installé? Y a-t-il une méconnaissance de cette nouvelle instance?
- Le CISP est-elle l'institution en charge de faire enquête sur des dossiers de protection des parties au contrat et d'élaborer la procédure à suivre?

²⁸ Plainte frivole : traduction juridique de *frivolous claim*. Pour plus d'information, voir http://www.termiumplus.gc.ca/tpv2alpha/alpha-fra.html?lang=fra&i=&index=ent&_index=ent&srchtxt=frivolous&comencsrch.x=0&comencsrch.y=0

AUSTRALIE

Loi habilitante : Public Service Act 1999

Cadre normatif : Australian Public Service Code of Conduct 1999 [2007]

Organismes : Public Service Commissioner
Merit Protection Commissioner

Description des régimes de divulgation d'actes répréhensibles, de protection des divulgations et de protection suite à des représailles

Nous tenons à informer le lecteur que l'information contenue dans cette section est appelée à évoluer rapidement. En effet un projet de loi, le *Public Interest Disclosures Act 2007*, a été introduit au Sénat en 2008 et est toujours à l'étude²⁹. Conséquemment, nous avons préféré nous attarder au système actuel, fonctionnel et toujours en vigueur.

Présentation de la loi habilitante et du cadre normatif

L'actuel système australien de divulgation d'actes répréhensibles est singulier puisqu'il n'est pas régi par une loi adoptée spécifiquement à ce dessein. Plutôt, le système se fonde sur deux textes, le *Public Service Act 1999* (PSA) et l'*Australian Public Service Code of Conduct 1999* (APSCC) (et sa mise à jour de 2007). Le *Public Service Act* a pour but de fournir un cadre légal sur l'emploi, la gestion et le leadership des employés de la fonction publique australienne, en plus d'établir leurs droits et obligations. Ces derniers sont contenus dans l'APCC qui est partie intégrante du PSA. Dans l'APSCC, on retrouve des prescriptions et des principes d'intégrité dans la conduite des affaires publiques. Dans cette optique, un manquement à l'éthique ou une mauvaise conduite de la part des employés de la fonction publique est perçu comme un acte répréhensible, d'où l'équation suivante : infraction au Code = acte répréhensible. Cette vision d'acte répréhensible est plus limitative si nous la comparons avec la définition canadienne. Non seulement elle se concentre uniquement sur le Code de conduite et exclu les contraventions aux lois du Commonwealth (bien que le Code stipule qu'on ne doit pas les enfreindre), mais exclu le fait d'ordonner ou de conseiller à autrui de commettre un tel acte.

Si le système australien ne définit pas outre mesure la notion d'acte répréhensible, en revanche, il spécifie les sanctions qui peuvent être prises en cas d'infraction au Code. À l'inverse, la loi canadienne ne fait qu'énoncer cette possibilité sans en définir les modalités. Par contre, le PSA prévoit un régime de protection pour les divulgateurs. Il est interdit, pour un individu ou une agence, de persécuter ou de discriminer un fonctionnaire qui a rapporté une infraction. Dans l'optique du Code, les représailles sont non seulement interdites mais également vues comme une violation de ce dernier. Ceci devrait donc encourager les divulgateurs, car ils savent qu'autant l'auteur de l'acte répréhensible que l'auteur des représailles peuvent être réprimandés et soumis à des sanctions.

²⁹ Les lecteurs intéressés par le projet de loi proposé et le système australien peuvent consulter le rapport *Whistleblower Protection : a Comprehensive Scheme for the Commonwealth Public Sector* publié par le Comité permanent de la Chambre des représentants des Affaires légales et constitutionnelles disponible en ligne à l'adresse <http://www.aph.gov.au/House/committee/laca/whistleblowing/report.htm>.

Selon le régime australien de divulgation, seuls les individus oeuvrant au sein de ministères ou d'agences du gouvernement sont couverts par le Code et tenus de le respecter. Ceci exclu donc les individus engagés sur une base honoraire ou dans des secteurs comme les services secrets. Au Canada, si les individus travaillant au sein des services secrets sont exclus, la loi ne mentionne pas si elle s'applique également aux employés engagés sur une base honoraire. De plus, les fonctionnaires australiens ne sont protégés que si leur divulgation touche le secteur public, c'est-à-dire que l'acte reproché à un agent public doit avoir eu lieu durant ses activités professionnelles et être en lien avec la fonction publique. Par contre, rien n'indique si les anciens employés peuvent faire l'objet d'une divulgation et si cette dernière sera considérée ou non. Cela dit on constate, à la lecture des rapports annuels du *Public Service Commissioner* et du *Merit Protection Commissioner*, les deux organismes responsables de la divulgation et de la protection en Australie, que certaines allégations provenant d'anciens employés ont été acceptées et ont fait l'objet d'enquêtes.

Il est important de mentionner que le PSA ne prévoit que les régimes de divulgation d'actes répréhensibles et de protection des divulgateurs. Il ne crée aucune mesure encadrant un régime de réparation suite à des représailles. Selon nos recherches, ce régime est encadré par un autre texte législatif, le *Fair Work Act*. Cependant, vu son adoption récente (avril 2009), il a été impossible de bien saisir ses particularités et son articulation aux régimes de divulgation et de protection. Nous préférons donc nous abstenir d'en faire la présentation et l'analyse.

Institutions découlant de la loi habilitante

L'adoption du *Public Service Act* en 1999 a mené à la création de deux institutions chargées de mettre en application les dispositifs de la divulgation en Australie, soit le *Public Service Commissioner* et le *Merit Protection Commissioner*. Dans cette section, nous présenterons leurs philosophies de gestion et modèles de gouvernance en plus de présenter le rôle que jouent les chefs administratifs dans l'administration des régimes de divulgation d'actes répréhensibles, de protection des divulgateurs et de réparation suite à des représailles. Il est important ici de mentionner que puisque la loi australienne ne prévoit pas de régime de réparation suite à des représailles, on ne retrouve aucune organisation découlant du PSA ayant ce mandat précis et particulier.

Public Service Commissioner

Le *Public Service Commissioner* (PSC) est l'une des institutions habilitées à recevoir des divulgations de la part des fonctionnaires en plus d'offrir une protection aux divulgateurs. Selon notre analyse et compréhension du système australien, cette institution occupe un rôle de premier plan alors que sa consœur, le *Public Merit Commissioner*, a un rôle plus secondaire.

Philosophie de gestion. La mission du *Public Service Commissioner* est d'« appuyer la haute performance du service public australien ». De manière plus précise, le plan corporatif 2009-2010 rappelle que le PSC vise à assurer une sensibilisation accrue au service public ainsi que l'adoption des meilleures pratiques au sein de l'administration publique et ce, grâce au leadership, à la promotion, au conseil et au développement professionnel. L'organisation agit donc en amont de manière préventive et assume un rôle de promotion des lignes directrices au sein de l'administration publique. Dans cette optique, elle peut offrir des avis sur les valeurs du secteur public australien et le Code de conduite. Parce qu'elle accorde une grande importance aux valeurs publiques, le PSC est parfois amenée à réaliser la révision des publications, des

lignes directrices et du matériel de formation sur les valeurs et le Code de conduite. Aussi, de manière proactive et préventive, elle favorise l'intégration de l'éthique dans toutes les formations de la commission et encourage les organisations pour qu'elles incluent une section « éthique » dans toutes leurs formations internes³⁰.

Modèle de gouvernance. Le mandat du *Public Service Commissioner* ne s'attarde pas uniquement à la divulgation, il est beaucoup plus vaste. Cet organisme est chargé de superviser, de réviser et d'évaluer les politiques et pratiques de gestion du personnel au sein de la fonction publique australienne. De manière plus précise, le PSC a également comme fonction d'enquêter sur les allégations d'infraction au Code de conduite rapportées par les chefs administratifs des organisations. Lorsqu'il enquête, le PSC n'a pas à déterminer si un acte répréhensible a été commis ou non (ce rôle est laissé au chef administratif de l'organisation concernée). Il doit toutefois établir, le cas échéant, les recommandations que devra suivre l'organisation, afin d'éviter que la situation jugée répréhensible ne se reproduise ou pour éliminer les zones à risques dans la gestion quotidienne de la routine organisationnelle. Le PSC doit également rapporter les conclusions de l'enquête aux autorités pertinentes, incluant les sanctions qu'il suggère en référence à une allégation fondée d'infraction au Code de conduite. .

Merit Protection Commissioner

Le *Merit Protection Commissioner* est la seconde institution du Commonwealth australien, avec le PSC, à chapeauter le système de divulgation d'actes répréhensibles. Bien qu'elle occupe une place primordiale dans le système, nous démontrerons que son rôle reste secondaire et que son articulation au PSC est mal défini.

Philosophie de gestion. Le *Merit Protection Commissioner* de l'Australie (MPC) est étroitement lié au PSC. Sa mission consiste à s'assurer que les valeurs du service public australien, notamment le principe de mérite dans la dotation en personnel, sont appliquées par les agences, leurs dirigeants et leurs employés. Par ailleurs, comme il s'agit d'un système de révision des décisions et des actions en matière d'emploi, son intervention est essentiellement réactive.

Modèle de gouvernance. Le principal mandat du *Merit Protection Commissioner* concerne la dotation et l'administration des promotions au sein de la fonction publique. Celui-ci est complété par un mandat d'enquête sur les plaintes et allégations concernant le Code.

Analyse comparative PSC/MPC

À première vue, il est possible de croire que le PSC et le MPC remplissent les mêmes fonctions puisqu'ils travaillent en très étroite collaboration. En fait, le MPC est une instance adjacente au PSC. D'ailleurs, le rapport annuel du premier est explicitement intégré dans celui du PSC, et le site Web du MPC se trouve sur celui de l'*Australian Public Service Commission*. Nous comprenons aussi que le PSC intervient essentiellement en amont dans une optique de prévention, de promotion et de recommandation alors que le MPC intervient en aval en procédant à la révision des décisions et des actions en matière d'emploi. Cela dit, malgré le fait que les deux instances soient représentées par le même ministre, le *Special Minister of*

³⁰ Rapport annuel 2007-08, p. 4.

the State, et que tous deux font rapport au Parlement, la subordination du MPC au PSC laisse planer un doute sur l'indépendance, l'autonomie et l'autorité du MPC à l'égard du PSC.

Dans un esprit de comparaison du système australien avec le canadien, nous constatons que la structure diffère complètement. En effet, au Canada, tant le Commissaire à l'intégrité du secteur public que le Tribunal de la protection des fonctionnaires-divulgateurs – les deux instances responsables des différents régimes – ont un mandat concernant seulement les différentes dimensions de la divulgation alors qu'en Australie, ils se veulent plus larges. Cependant, ceux-ci restent en lien avec la gestion et la qualité de la performance des agents publics. De plus, nous remarquons que les deux instances canadiennes, grâce à leurs mandats concurrents et complémentaires, sont intégrées parallèlement et de façon complémentaire dans la position qu'ils occupent dans le système. En Australie, les rôles que doivent jouer le PSC et le MPC sont quant à eux très semblables. Nous pouvons donc présumer du caractère bicéphale du système australien dans la mesure où deux organisations sont chargées de traiter les cas de divulgation d'actes répréhensibles.

Quant aux pouvoirs que possèdent le PSC et le MPC par rapport à ceux du CISP, ils sont bien différents. En effet, les institutions australiennes n'ont que des pouvoirs de recommandations, alors qu'au Canada, il est possible d'imposer des sanctions aux organisations ou individus fautifs. Sur le plan des interventions au sein de l'appareil gouvernemental, nous sommes portés à croire que le CISP pourrait faire preuve de plus de mordant que ses équivalents australiens et serait, par conséquent, plus performant.

Autres répondants du modèle de gouvernance du système australien

Dans le régime fédéral australien, les chefs administratifs des organisations ont une grande responsabilité dans le système de divulgation. Ils ont, parmi leurs tâches, celles de déterminer s'il y a eu infraction au Code de conduite et, par conséquent, un acte répréhensible. En plus de ce rôle, les chefs administratifs doivent mettre sur pied, dans leur organisation respective, une politique interne de divulgation. Cette fonction est semblable à celle exercée par le chef administratif canadien qui doit nommer un agent principal pour son organisation et aider ces derniers à développer un mécanisme interne de divulgation.

Régimes de divulgation d'actes répréhensibles et de protection des divulgateurs

Comme expliqué lors de la présentation de la loi habilitante et du cadre normatif, le régime de réparation suite à des représailles a récemment changé. Conséquemment, notre présentation des régimes se concentrera plutôt sur la divulgation d'actes répréhensibles et sur la protection offerte aux divulgateurs.

Processus de divulgation

Selon les procédures mises en place par l'*Australian Public Service Commission* (APSC), il n'est pas obligatoire pour un fonctionnaire désireux de faire une divulgation de s'adresser à son chef administratif en premier lieu. Cependant, les politiques mises en place depuis le début du système ont balisé cette possibilité, rendant quasi obligatoire la divulgation à l'interne. Dans les faits, il arrive même que le PSC et le MPC refusent de traiter des cas s'ils n'ont pas fait l'objet d'une enquête à l'interne. Par contre, s'il est vraiment impossible pour un fonctionnaire d'utiliser la procédure à l'interne, il peut avoir recours à l'un des deux commissaires. Malheureusement, une recherche rapide sur Internet ne nous a pas permis de mettre

la main sur des politiques internes de divulgation. Derechef, il nous était impossible, par manque d'accès aux données internes, d'analyser et de comprendre les particularités des divulgations internes. Également, il semblerait que les enquêtes du PSC et du MPC ne visent pas à déterminer s'il y a bel et bien eu une infraction au Code, cette tâche serait la prérogative d'un chef administratif de l'organisation ciblée, mais plutôt à suggérer des sanctions ou améliorations organisationnelles.

Divulgation anonyme. En Australie, les plaintes anonymes sont traitées seulement si elles contiennent suffisamment de preuves, à la différence du Canada qui ne les accepte tout simplement pas.

Divulgation faite publiquement. Si certains régimes juridiques de pays ciblés par cette étude offrent une protection en cas de divulgation faite dans les médias, le PSA et les procédures mises en place par l'APSC ne soufflent mot sur cette possibilité. Par conséquent, rien ne nous permet d'avancer qu'une divulgation faite aux médias est autorisée, protégée ou qu'elle correspond à une infraction au Code. Il convient de rappeler qu'au Canada, la divulgation faite publiquement est autorisée et protégée si elle vise une infraction grave à une loi provinciale ou fédérale ou un risque imminent, grave et précis pour la vie, la santé, la sécurité humaine ou l'environnement.

Divulgation par des individus à l'extérieur de la fonction publique. Si un contribuable n'est pas satisfait des services publics qu'il reçoit, il peut déposer une plainte à l'Ombudsman de l'Australie. Malheureusement, les informations disponibles sur le site Web de l'Ombudsman ne nous permettent pas de savoir s'il y a une différenciation entre les procédures et attentions accordées aux plaintes des citoyens sur des services administratifs et les divulgations concernant des infractions au Code de conduite des fonctionnaires. Nous pouvons voir ici toute la différence avec le système canadien qui permet aux citoyens privés de divulguer facilement, à l'aide d'une procédure claire, et d'utiliser les mêmes canaux que ceux employés par les fonctionnaires.

Plaintes frivoles ou vexatoires. En Australie comme au Canada, les divulgations frivoles ou vexatoires ne font pas l'objet d'une enquête. Toutefois, en Australie, en suivant la logique « infraction au Code = acte répréhensible », il est possible de croire qu'un individu qui fait une divulgation frivole ou vexatoire est en contravention relativement au Code. Il est possible de croire que cette violation du Code pourrait valoir des sanctions à son auteur.

Procédure en cas d'appel et de révision.

Un fonctionnaire dépose normalement sa plainte au PSC qui l'étudie et émet des recommandations. Si le divulgateur est insatisfait de la décision ou s'il juge qu'une erreur de droit ou de forme a été commise durant l'enquête, il peut porter sa cause en appel au MPC. Le MPC tentera de faire régler le litige à l'interne par une démarche de médiation ou de conciliation. Advenant que cette démarche soit infructueuse, le MPC mènera une procédure d'enquête qui pourra se solder par la formulation de recommandations. Si, à la suite de cette démarche d'appel et de révision, le divulgateur n'est toujours pas satisfait, il pourra porter sa cause devant une Cour du pays sur la base d'un point de droit.

Exécution des décisions

Suite à l'examen d'une plainte, le PSC et le MPC peuvent émettre des recommandations quant aux sanctions à prendre ou aux changements organisationnels à apporter afin d'éviter la répétition de la

situation. En fait, ni le PSC ni le MPC n'ont le pouvoir de forcer la mise en œuvre des recommandations qui n'ont qu'un statut de suggestions. La prérogative revient au chef administratif de l'organisation qui a le loisir de mettre en application ou non les recommandations. Cependant, le PSC et le MPC peuvent exercer une certaine pression sur le chef administratif de l'organisation visée en portant la situation à l'attention du Premier ministre et des Parlementaires. Nous pouvons malgré tout déduire qu'il y a une bonne collaboration entre les organisations et les deux instances puisque nous n'avons trouvé aucune trace de l'utilisation d'une telle procédure dans les annuels consultés. Au Canada, la situation diffère un peu, car les organisations ont l'obligation de mettre en œuvre les recommandations émises par le Commissaire. De plus, les parlementaires et le Premier ministre sont automatiquement informés des dossiers avec recommandations, car la LPFDAR exige le dépôt du rapport au Parlement.

Mécanismes de protection

En plus de protéger le fonctionnaire-divulgateur en cas de représailles le régime australien, à l'instar du canadien, prévoit la protection de l'identité de ce dernier. En effet, la responsabilité d'assumer la confidentialité de l'identité du divulgateur est explicitement énoncée et l'ignorer est considéré comme un manquement au Code et par conséquent, passible de sanctions. De plus, parmi les rares documents internes que l'on peut trouver dans le site Web de la Commission, plusieurs concernent la protection de la confidentialité du divulgateur dans les procédures internes de divulgation. Sur ce point, le régime australien de divulgation est semblable au canadien, car la LPFDAR met l'accent sur la nécessité de protéger l'identité du divulgateur et va même jusqu'à encadrer certaines dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection de l'information*.

Régime de réparation suite à des représailles

En Australie, un fonctionnaire qui est victime de représailles suite à une divulgation doit s'adresser à un Tribunal du Travail afin d'obtenir réparation. Malheureusement, malgré nos recherches exhaustives, il n'a pas été possible de trouver une trace de la procédure à suivre. Est-ce dû à l'adoption en avril 2009 du *Fair Work Act* qui a mis en place un nouveau système de relations de travail?³¹ En ce sens, il serait souhaitable de mener une recherche ultérieurement lorsque les mécanismes de cette loi seront mieux définis par ses principaux acteurs.

Analyse des activités du *Public Service Commissioner* et du *Merit Protection Commissioner*

Afin d'analyser la performance du système australien, nous nous sommes basés sur les données contenues et rendues disponibles dans les annuels autant du *Public Service Commissioner* que du *Merit Protection Commissioner*. D'emblée, nous devons dire que la qualité desdites données fluctuait annuellement et qu'elles étaient parfois contradictoires d'une année à l'autre. De plus, la présentation que nous utilisons peut parfois différer de celle exposée dans les annuels. Nous l'avons fait afin de favoriser une comparaison avec les chiffres rendus disponibles par le Canada.

³¹ Voir *Department of Education, Employment and Workplace Relations* à l'adresse : <http://www.deewr.gov.au/WorkplaceRelations/NewWorkplaceRelations/Pages/default.aspx>

Également, cette analyse de la performance du système australien se concentrera seulement sur des données externes, car il n'y a pas de statistiques colligées par l'*Australian Public Service Commission* sur les dossiers d'infractions rapportés directement à l'interne et réglés à ce niveau, sans recours au PSC ou au MPC.

Analyse des activités du *Public Service Commissioner*

Le Tableau AUS1 montre un aperçu des plaintes portant sur une infraction à l'*Australian Public Service Code of Conduct* depuis l'année 2001-2002 et déposées auprès du *Public Service Commissioner* de l'Australie :

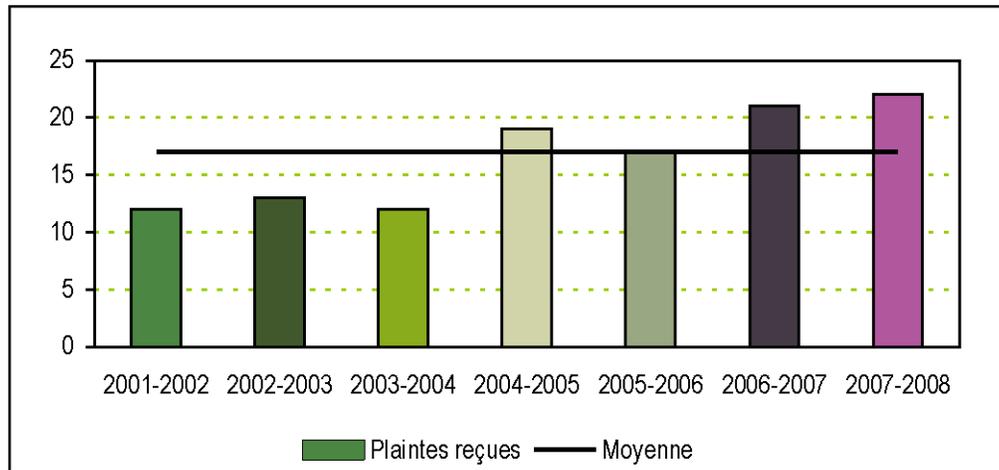
Tableau AUS1 : Aperçu des plaintes déposées annuellement auprès du *Public Service Commissioner* de l'Australie

Année	Plaintes reçues	Statut des plaintes :		Résultat de l'enquête :		% de plaintes ayant fait l'objet d'une enquête	% de plaintes étant une infraction
		Refusées	Objet d'une enquête	Acte répréhensible non commis	Acte répréhensible commis		
2001-2002	12	9	3	1	2	25 %	17 %
2002-2003	13	11	2	2	0	15 %	0 %
2003-2004	12	8	4	1	3	33 %	25 %
2004-2005	19	16	3	0	3	16 %	16 %
2005-2006	17	12	5	3	2	29 %	12 %
2006-2007	21	16	5	3	2	24 %	10 %
2007-2008	22	10	12	3	9	55 %	41 %
Total	116	82	34	13	21	29 %	18 %
Moyenne	17	12	5	2	3	28 %	17 %

Source : Rapports annuels des années courantes 2001-2002 à 2007-2008 du *Public Service Commissioner* de l'Australie

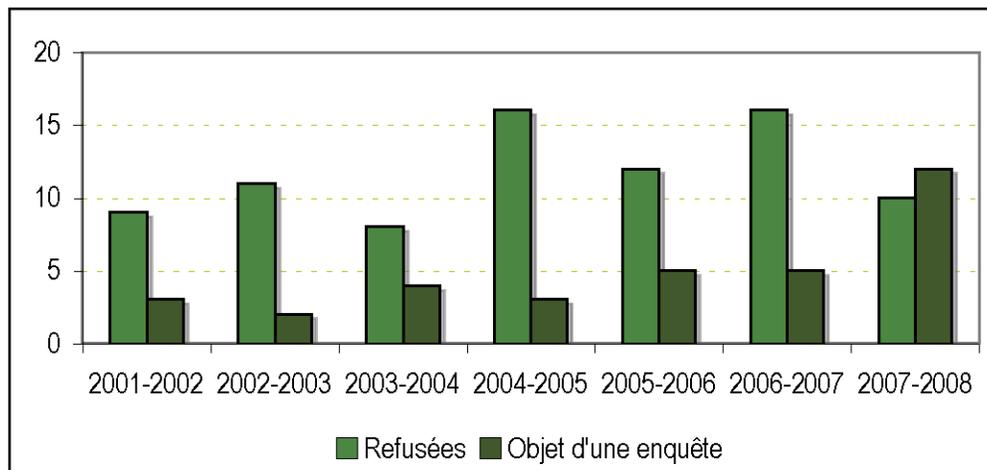
Premièrement, nous remarquons que le nombre de plaintes reçues est en constante augmentation depuis 2001-2002, comme l'illustre le Graphique AUS1a, tout comme le PSC reçoit annuellement, en moyenne, 17 plaintes par année. Cependant, nous ne pouvons expliquer la soudaine augmentation du volume de plaintes déposées depuis 2004-2005. Est-ce dû à une campagne de sensibilisation ou encore à un scandale ou une crise systémique au sein de la fonction publique australienne? Seule une étude approfondie permettrait de creuser les circonstances.

Graphique AUS1a : Total et moyenne des plaintes déposées annuellement auprès du *Public Service Commissioner* de l'Australie



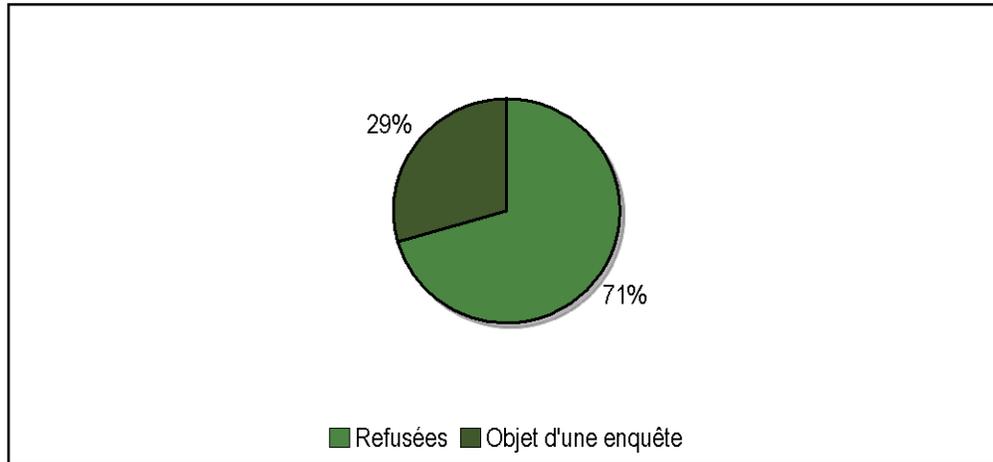
Le Graphique AUS1b montre la répartition des plaintes selon le statut. Nous remarquons que depuis 2001-2002, il y a plus de plaintes refusées que de plaintes faisant l'objet d'une enquête, sauf pour l'année 2007-2008. Il est intéressant de remarquer que 2007-2008 correspond à l'année du dépôt du projet de loi sur la refonte du système de divulgation. Cet événement a-t-il contribué à mieux faire connaître l'actuel régime et ses exigences? Encore ici, seule une étude plus approfondie nous permettrait de vérifier cette hypothèse.

Graphique AUS1b : Statut des plaintes déposées annuellement auprès du *Public Service Commissioner* de l'Australie



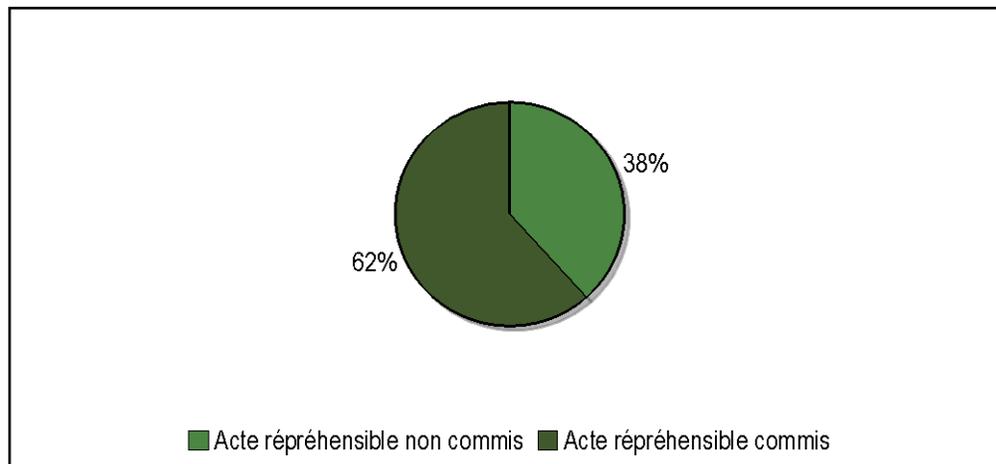
De toute façon, nous remarquons qu'au total, le pourcentage de plaintes refusées reste plus important que celui des plaintes faisant l'objet d'une enquête et ce dans une proportion de 71/29 comme le montre le Graphique AUS1c. Cette constatation, soit le rejet des deux tiers des plaintes, nous amène à poser les pistes de réflexion suivantes : peu de plaintes sont fondées et/ou justifiées, un PSA trop restrictif ou des fonctionnaires insuffisamment et incorrectement informés des critères ?

Graphique AUS1c : Répartition du total des plaintes déposées annuellement auprès du *Public Service Commissioner* de l'Australie selon le statut



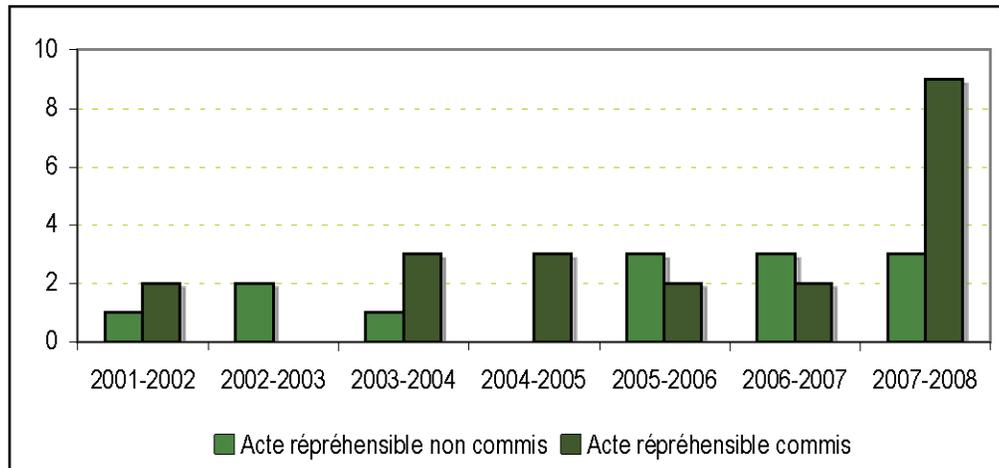
Malgré le faible pourcentage de plaintes faisant l'objet d'une enquête, les graphiques suivants montrent que, dans la majorité des cas, les plaintes faisant l'objet d'une enquête sont fondées et représentent bel et bien une infraction au Code de conduite. En effet, selon le Graphique AUS1d, 62 % des enquêtes menées par le MPC ont révélé la présence d'un acte répréhensible.

Graphique AUS1d : Répartition du total des plaintes déposées auprès du *Public Service Commissioner* de l'Australie selon la conclusion de l'enquête



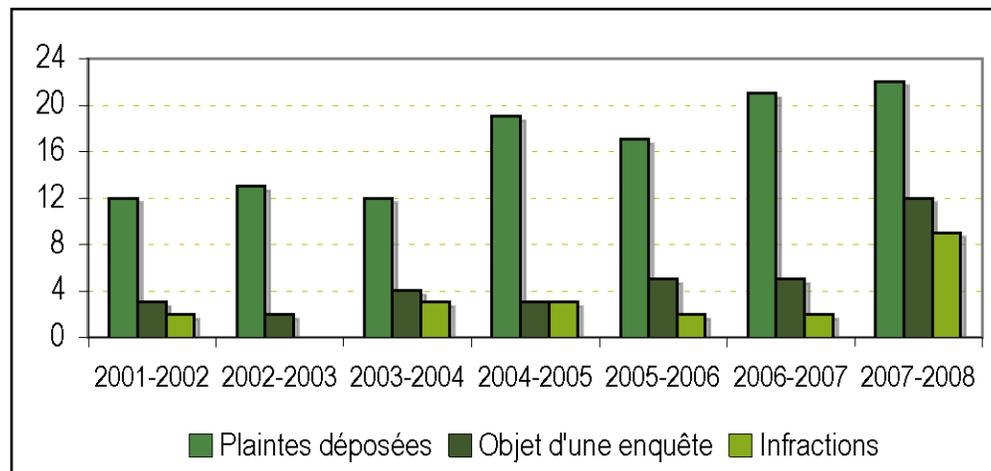
Le Graphique AUS1e montre la répartition des résultats d'enquêtes. Nous remarquons que l'année 2007-2008 se démarque assez substantiellement, tant par le nombre d'enquêtes que par le nombre de plaintes fondées. Cependant, nous ne pouvons attacher une explication à cette observation dans l'état actuel de nos connaissances.

Graphique AUS1e : Résultat des enquêtes menées annuellement au sein du *Public Service Commissioner* de l'Australie



En tirant un portrait global, selon le Graphique AUS1f, nous pouvons constater, au niveau du PSC, que peu importe le nombre de plaintes déposées au cours d'une année courante, le nombre de plaintes faisant l'objet d'une enquête varie entre deux et cinq, à l'exclusion de l'année 2007-2008. Cette observation est également valide pour le nombre d'infractions réputées avoir été commis qui fluctue entre deux et quatre.

Graphique AUS1f : Comparaison annuelle entre le nombre de plaintes, d'enquêtes et d'infractions selon le *Public Service Commissioner* de l'Australie



En conclusion, suite à cette analyse et en reprenant le Tableau AUS1, nous pouvons voir que sur les 116 plaintes de divulgation déposées au sein de cette institution, seulement 34 ont fait l'objet d'une enquête, soit 29 %, et 21 ont révélé la présence d'un acte répréhensible, soit 18 %. Il est évident que le manque de clarté dans la définition des concepts, dans la procédure à suivre pour mener à son dossier à terme sont des pistes d'explications de la situation australienne. Cependant, le fait que 62 % des plaintes faisant l'objet d'une vérification soient prouvés montre la nécessité et le bien-fondé du mécanisme australien.

Analyse des causes de rejet des plaintes par le Public Service Commissioner

Comme nous l'avons montré dans la section précédente, la vaste majorité des plaintes sont rejetées. Le Tableau AUS2 fournit le détail des causes de rejet des plaintes :

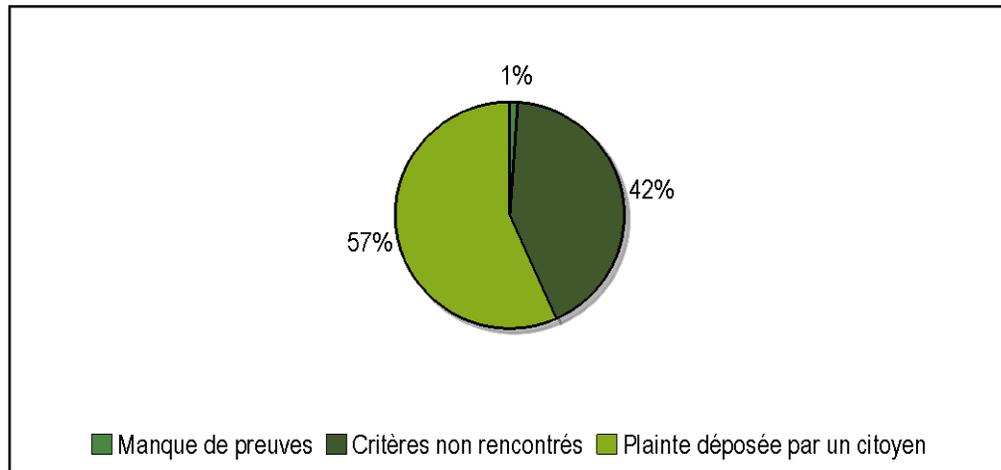
Tableau AUS2 : Détail des causes de rejet des plaintes déposées annuellement auprès du *Public Service Commissioner* de l'Australie

Année	Causes de rejet :			Total des rejets au cours de l'année
	Manque de preuves	Critères non rencontrés	Plainte déposée par un citoyen	
2001-2002	0	4	5	9
2002-2003	0	8	4	11
2003-2004	0	6	2	8
2004-2005	0	7	9	16
2005-2006	0	4	8	12
2006-2007	0	6	10	16
2007-2008	1	0	9	10
Total de rejets selon la cause	1	35	47	82

Source : Rapports annuels des années courantes 2001-2002 à 2007-2008 du *Public Service Commissioner* de l'Australie

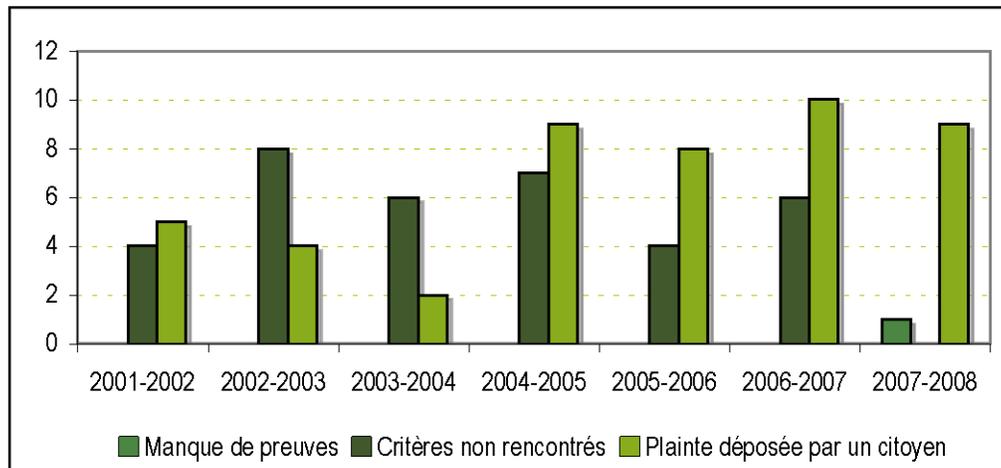
Depuis 2001-2002, 82 dossiers n'ont pas été considérés pour une enquête. Le Graphique AUS2a détaille la répartition des causes de rejet des plaintes. Dans près de 60 % des cas, soit 47 dossiers sur 82, la plainte provenait du citoyen et ne tombait pas sous le champ de compétence du PSC. Cette situation est révélatrice d'une mauvaise connaissance du système, car l'Australie permet la divulgation par les citoyens. Cependant, ces derniers doivent s'adresser à l'Ombudsman du Commonwealth. Nous pouvons aussi déduire qu'il y a un manque de communication entre les différentes instances du système. Également, nous remarquons que dans un peu plus de deux cas sur cinq, les fonctionnaires formulant une plainte ne satisfont pas les critères d'admissibilité. Cette donnée révèle une mauvaise connaissance du système par les fonctionnaires et doit être sérieusement pris en considération par le PSC. Nous pouvons présumer qu'une telle lacune du système pourrait être propice à décourager les fonctionnaires à divulguer et n'encourage pas une culture de la confiance envers le système.

Graphique AUS2a : Répartition des causes de rejet des plaintes déposées annuellement auprès du *Public Service Commissioner* de l'Australie



Comme nous pouvons le voir sur le Graphique AUS2b, il y a une augmentation depuis 2004-2005 du nombre de plaintes déposées par les citoyens.

Graphique AUS2b : Nombre de rejets des plaintes déposées annuellement auprès du *Public Service Commissioner* de l'Australie selon la cause



Ceci démontre que de plus en plus de citoyens veulent faire des divulgations, mais que les mécanismes autorisés ne sont pas encore connus ou explicités. Malheureusement, nous ne pouvons comparer les données sur le nombre de plaintes déposées par un citoyen car l'Ombudsman de l'Australie ne compile pas de statistiques sur le sujet.

Le Tableau AUS3 confirme encore une fois cette observation :

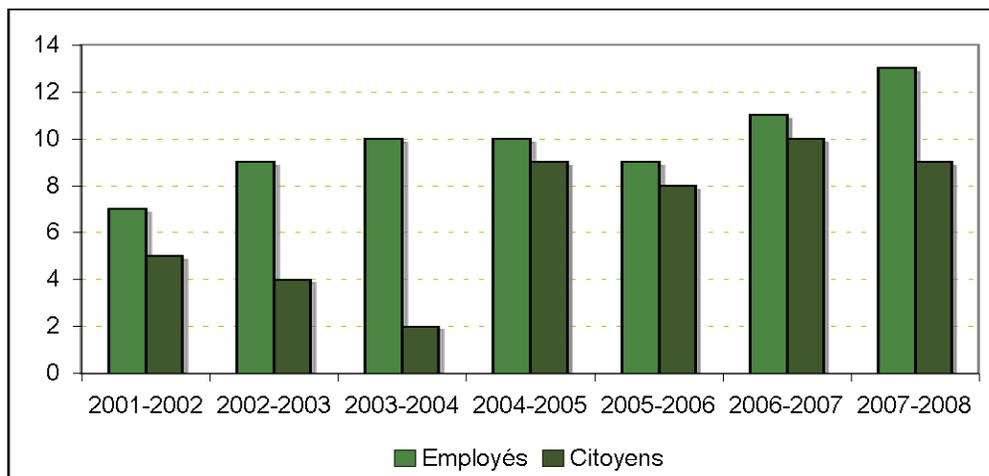
Tableau AUS3 : Source des plaintes déposées annuellement auprès du *Public Service Commissioner* de l'Australie

Année	Source des dossiers :		Total des dossiers déposés par année	% des cas provenant des citoyens
	Employés	Citoyens		
2001-2002	7	5	12	42 %
2002-2003	9	4	13	31 %
2003-2004	10	2	12	17 %
2004-2005	10	9	19	47 %
2005-2006	9	8	17	47 %
2006-2007	11	10	21	48 %
2007-2008	13	9	22	41 %
Total des dossiers transmis par source	69	47	116	41 %

Source : Rapports annuels des années courantes 2001-2002 à 2007-2008 du *Public Service Commissioner* de l'Australie

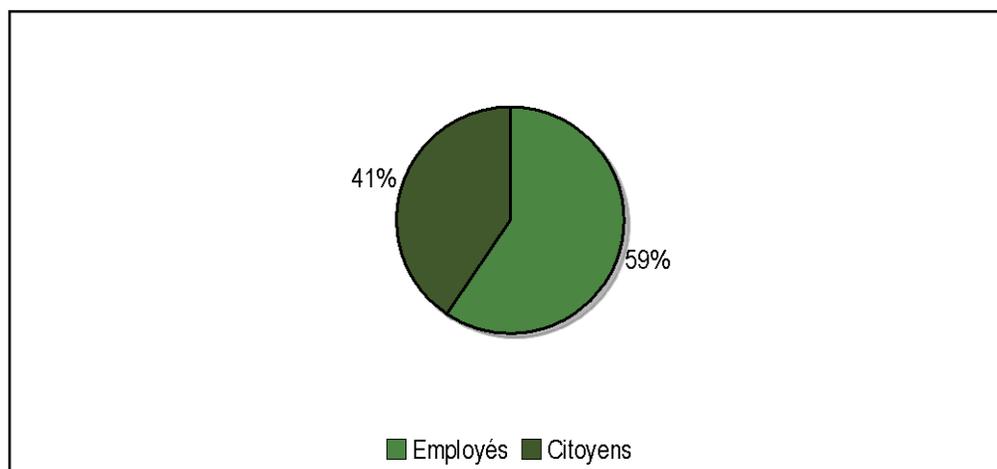
Le Graphique AUS3a illustre la distribution annuelle des plaintes selon la source :

Graphique AUS3a : Source des plaintes déposées annuellement auprès du *Public Service Commissioner* de l'Australie



Quant au Graphique AUS3b, il signale que, depuis 2001-2002, 41 % des plaintes pour violation du Code de conduite proviennent des citoyens. Encore ici, nous soulevons la question de la méconnaissance des instances du système autant par les fonctionnaires que les citoyens australiens.

Graphique AUS3b : Répartition du total des dossiers déposés annuellement auprès du *Public Service Commissioner* de l'Australie selon la source



Analyse des activités du *Merit Protection Commissioner*

D'emblée, nous devons rappeler que le *Merit Protection Commissioner* peut être considéré comme l'instance d'appel et de révision des décisions rendues par le PSC. Conséquemment, le volume des dossiers déposés auprès du MPC sera moindre.

Le Tableau AUS4 donne un aperçu du type de traitement réservé aux dossiers reçus depuis 2001-2002 :

Tableau AUS4 : Aperçu du type de traitement des dossiers de divulgation déposés annuellement auprès du *Merit Protection Board* de l'Australie

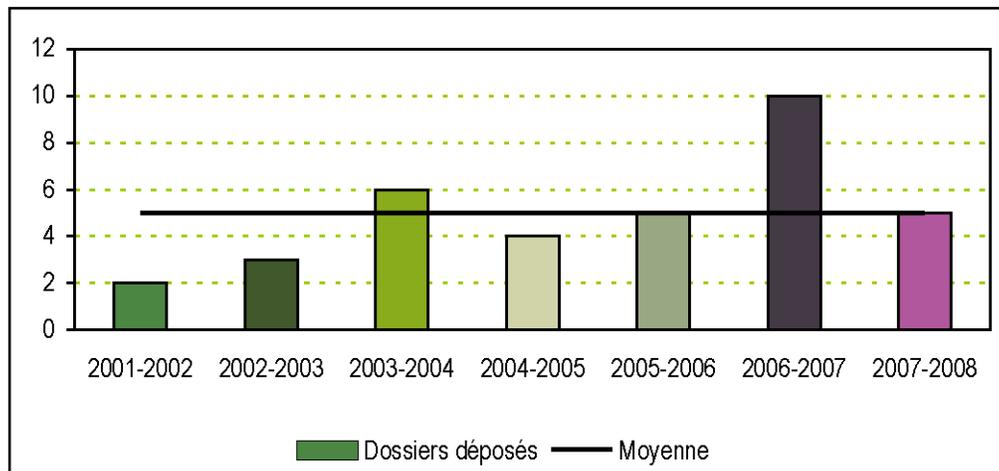
Année	Dossiers déposés	Type de traitement des dossiers :		% des dossiers ayant fait l'objet d'une enquête
		Refusé	Objet d'une enquête	
2001-2002	2	2	0	0 %
2002-2003	3	1	2	67 %
2003-2004	6	6	0	0 %
2004-2005	4	5	2	50 %
2005-2006	5	3	0	0 %
2006-2007	10	11	0	0 %
2007-2008	5	3	2	40 %
Total³²	35	31	6	16 %
Moyenne	5	4	1	22 %

Source : Rapports annuels des années courantes 2001-2002 à 2007-2008 du *Merit Protection Commissioner* de l'Australie

Globalement, nous remarquons que le nombre de dossiers déposés varie peu au cours des années, sauf pour l'année 2006-2007 où il y a une hausse importante des dossiers, ce que montre également le Graphique AUS4a :

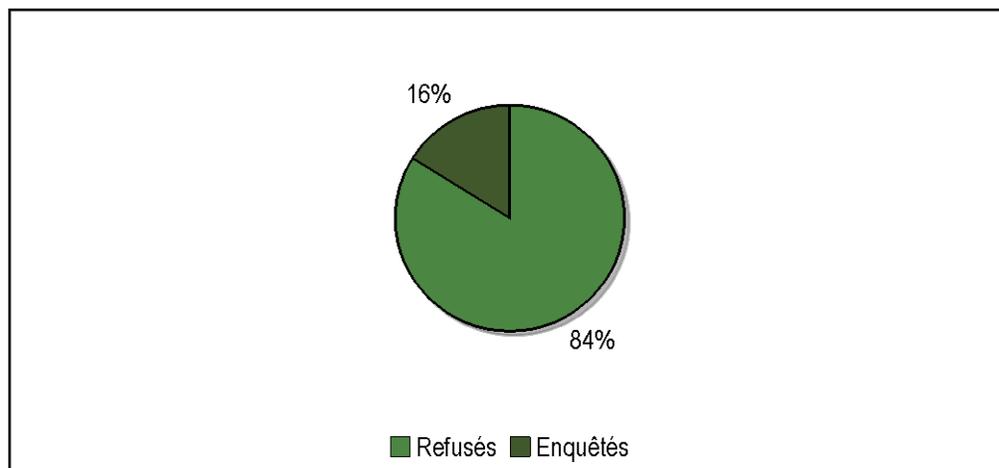
³² Du fait d'incohérences dans les données présentes au sein des rapports annuels, nous sommes conscients que le total des dossiers « refusés » ou « enquêtés » ne correspond pas au chiffre inscrit dans la colonne « dossiers déposés ».

Graphique AUS4a : Total et moyenne des dossiers de divulgation déposés annuellement au sein du *Merit Protection Commissioner* de l'Australie



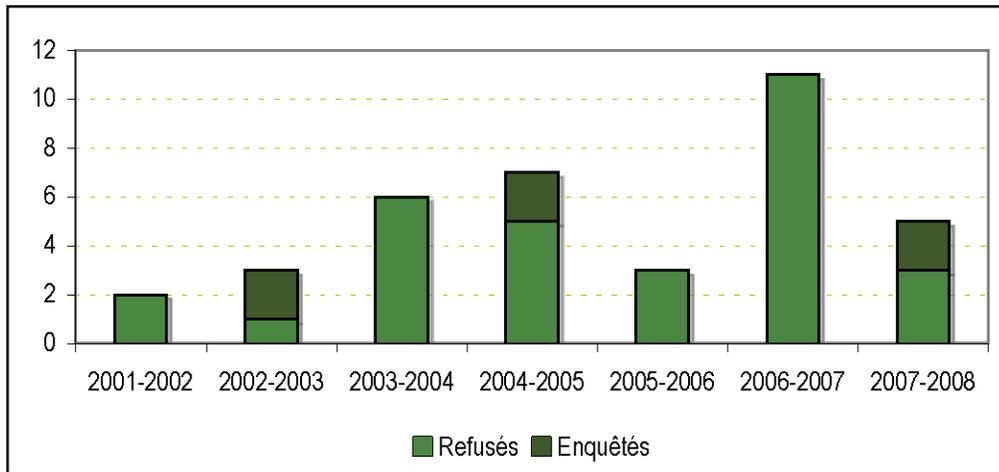
Malheureusement, nous ne pouvons connaître ni déduire les motifs de cette hausse dans l'état actuel de notre connaissance du système. Au total, entre 2001-20002 et 2007-2008, le MPC a reçu 35 plaintes, une moyenne de cinq plaintes par année, en a refusé 31 et enquêté 6. Conséquemment, nous pouvons voir que seulement 16 % des dossiers ont fait l'objet d'une enquête, tel qu'illustré par le Graphique AUS4b.

Graphique AUS4b : Répartition du total des dossiers déposés annuellement auprès du *Merit Protection Commissioner* de l'Australie selon le traitement



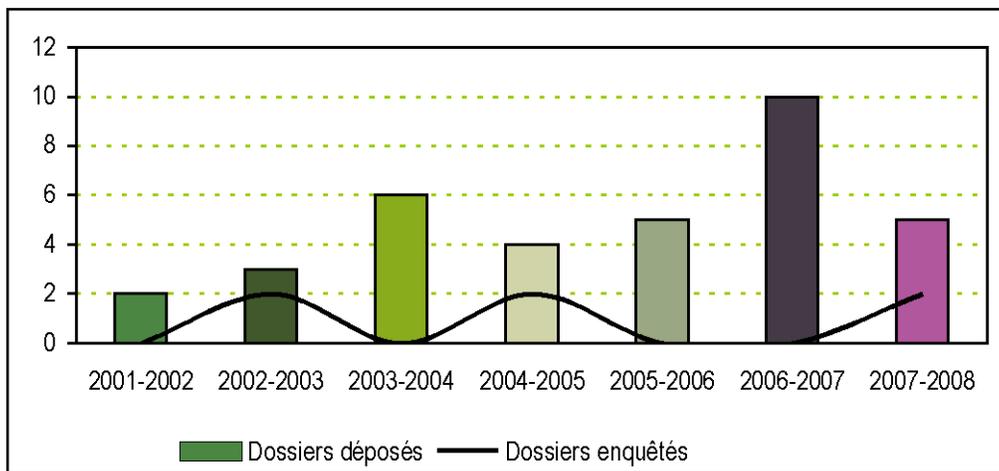
Le Graphique AUS4c nous montre que durant certaines années, aucune plainte ne passe le stade l'enquête préliminaire. Est-ce dû à une méconnaissance des règles et critères du MPC chez les individus déposant des dossiers ?

Graphique AUS4c : Détail du type de traitement des dossiers de divulgation déposés annuellement auprès du *Merit Protection Commissioner* de l'Australie



Sur le Graphique AUS4d, nous pouvons constater que le nombre de dossiers déposés auprès du MPC influence peu le nombre de dossiers qui seront enquêtés, car les années où il y a eu plus de dossiers déposés, peu ou aucune enquête ont eu lieu.

Graphique AUS4d : Comparaison entre le nombre de dossiers déposés et le nombre de dossiers enquêtés annuellement au sein du *Merit Protection Commissioner* de l'Australie



Motifs des refus de traitement des dossiers

Le Tableau AUS5 nous renseigne sur les motifs de refus de traitement des dossiers déposés au MPC depuis 2001-2002 :

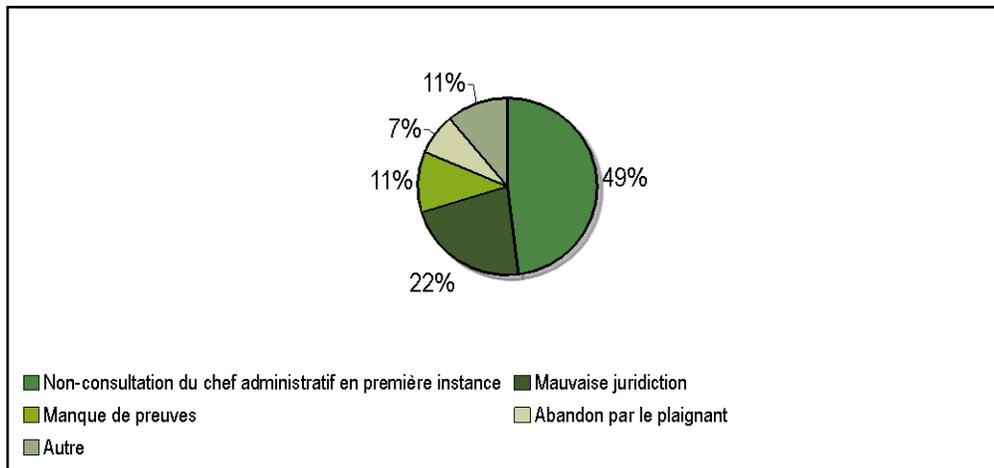
Tableau AUS5 : Motif de refus de traitement des dossiers d'infraction au Code de conduite déposés annuellement auprès du *Merit Protection Board* de l'Australie

Année	Motifs des refus de traitement :					Total des refus par année
	Non-consultation du chef administratif en première instance	Mauvaise juridiction	Manque de preuves	Abandon par le plaignant	Autre	
2001-2002	1	0	0	0	1	2
2002-2003	0	0	0	0	0	0
2003-2004	0	0	0	1	2	3
2004-2005	5	0	0	0	0	5
2005-2006	0	0	2	1	0	3
2006-2007	4	6	1	0	0	11
2007-2008	3	0	0	0	0	3
Total	13	6	3	2	3	27

Source : Rapports annuels des années courantes 2001-2002 à 2007-2008 du *Merit Protection Commissioner* de l'Australie

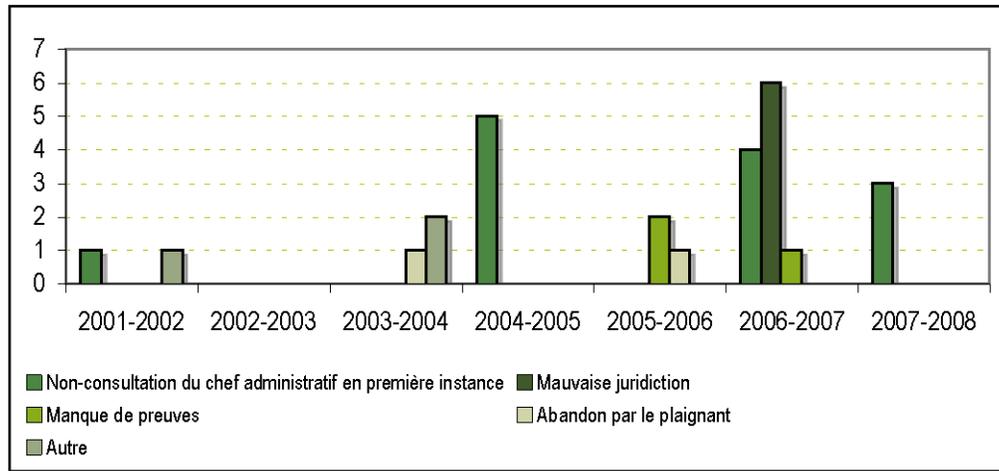
Nous remarquons que le motif le plus souvent avancé est la « non-consultation du chef administratif en première instance », ce qui est paradoxal puisque les fonctionnaires n'ont pas vraiment l'obligation de faire une divulgation à l'interne en premier lieu. On remarque cependant que le MPC ne les accepte pas. De plus, on remarque que près d'un refus sur trois est dû au dépôt d'une plainte à la mauvaise juridiction. Donc, il appert que les citoyens, concernés par certaines pratiques d'agents publics mais mal informés de la procédure de divulgation les concernant, déposent des dossiers qui sont malheureusement exclus et qui viennent déprécier les performances du MPC. Les résultats sont présentés dans le Graphique AUS5a.

Graphique AUS5a : Répartition totale des motifs de refus des plaintes déposés auprès du *Merit Protection Commissioner* de l'Australie



Quant au Graphique AUS5b, il décrit la répartition temporelle des motifs de rejets des dossiers de divulgation. Par exemple, nous pouvons comprendre que le motif « mauvaise juridiction » a surtout été utilisé lors de l'année 2006-2007. Seule une étude rétrospective du contexte politico-administratif nous permettra d'expliquer les dynamiques illustrées par ce graphique.

Graphique AUS5b : Répartition annuelle des motifs de refus de traitement des plaintes déposées annuellement auprès du *Merit Protection Commissioner* de l'Australie



Analyse comparative du *Public Service Commissioner* et du *Merit Protection Commissioner*

Le Tableau AUS6 permet de tracer un portrait global des organismes chargés de la divulgation en Australie :

Tableau AUS6 : Total combiné des dossiers de divulgation déposés annuellement au sein des institutions australiennes

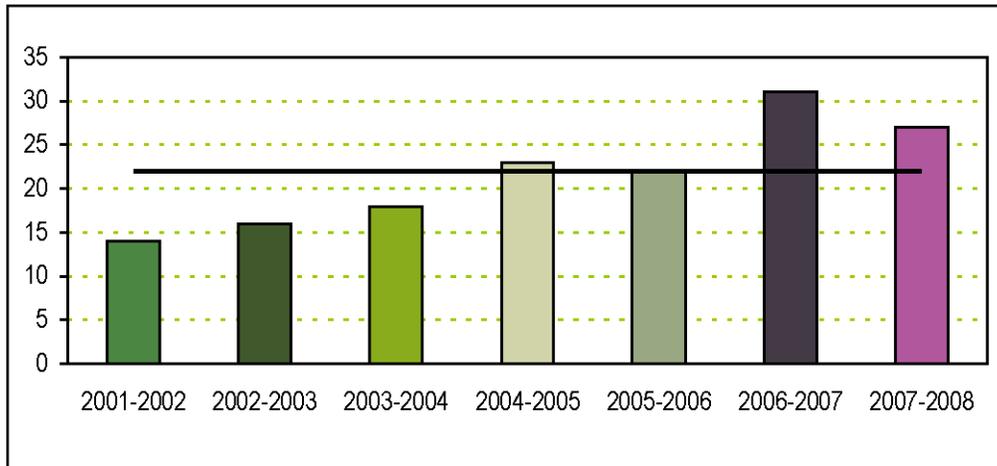
Année	Institution		Total des dossiers déposés par année	Moyenne des cas déposés par année
	<i>Public Service Commissioner</i>	<i>Merit Protection Commissioner</i>		
2001-2002	12	2	14	7
2002-2003	13	3	16	8
2003-2004	12	6	18	9
2004-2005	19	4	23	12
2005-2006	17	5	22	11
2006-2007	21	10	31	16
2007-2008	22	5	27	14
Total des dossiers déposés par institution	116	35	151	
Moyenne des cas déposés par institution	17	5	22	

Source : Rapports annuels des années courantes 2001-2002 à 2007-2008 du *Public Service Commissioner* de l'Australie et Rapports annuels des années courantes 2001-2002 à 2007-2008 du *Merit Protection Commissioner* de l'Australie

Premièrement, nous pouvons voir dans le Graphique AUS6a que depuis 2001-2002, il y a une progression du nombre de dossiers déposés au sein des institutions australiennes. Il serait intéressant d'étudier les

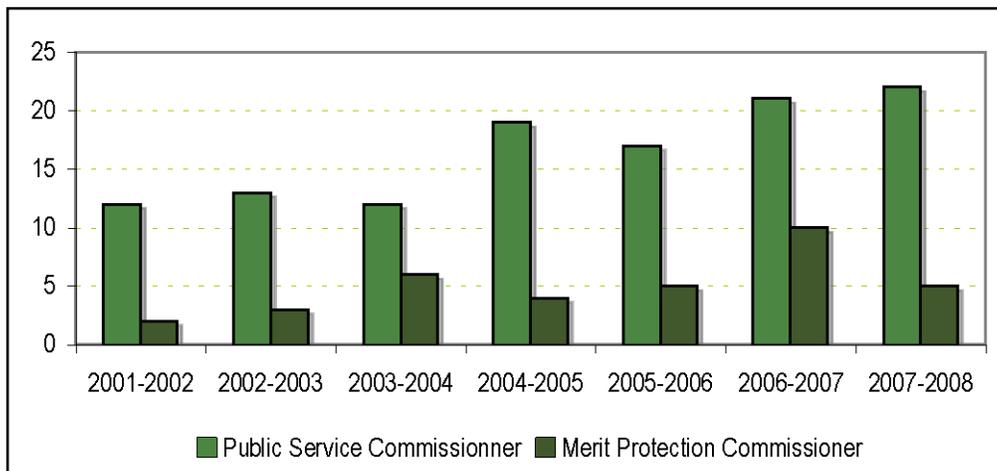
raisons de cette progression et de voir si elles sont liées à une campagne de sensibilisation ou à des événements dans l'environnement politico-administratif.

Graphique AUS6a : Total et moyenne des dossiers de divulgation déposés annuellement au sein des institutions australiennes



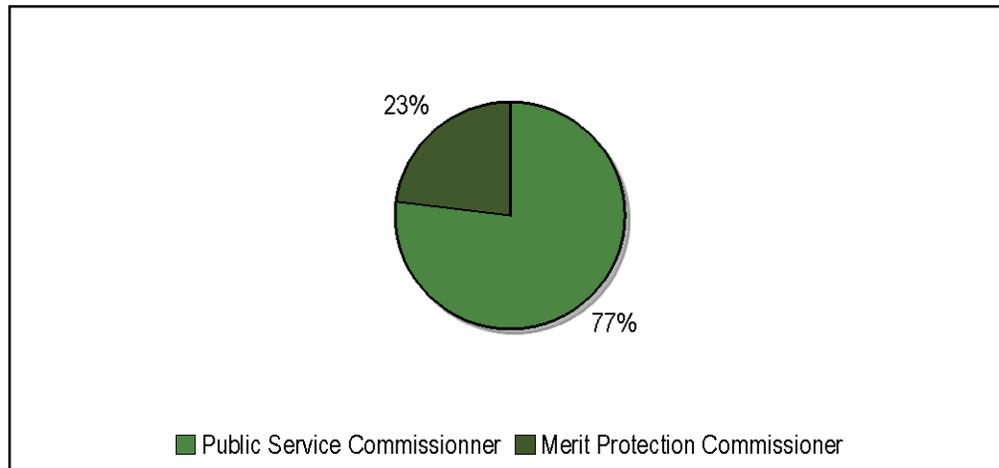
Deuxièmement, en nous référant au Graphique AUS6b, nous pouvons constater que le PSC a toujours reçu trois fois plus de dossiers que le MPC, suivant la logique d'articulation tel que prescrit par le système et le PSA.

Graphique AUS6b : Distribution des dossiers de divulgation déposés annuellement en Australie selon l'institution



Le Graphique AUS6c illustre cette tendance en montrant la distribution des dossiers selon l'institution. Nous voyons que 77 % des dossiers ont été déposés auprès du PSC et 33 % auprès du MPC :

Graphique AUS6c : Répartition totale des dossiers de divulgation déposés annuellement en Australie selon l'institution



Remarques et observations

L'analyse des données australiennes nous autorise à poser les remarques et observations suivantes :

- Nous constatons qu'au niveau du PSC, un grand nombre de plaintes sont rejetées car elles dérivent de citoyens. On remarque une situation semblable au sein du MPC. Or cette situation ne se pose pas au Canada, car la législation autorise le CISP à recueillir, considérer et enquêter les dossiers soumis par les citoyens.
- Bien que les procédures mises en place par l'APSC permettent au fonctionnaire d'instruire une plainte au PSC et au MPC plutôt que de se référer à son chef administratif, nous constatons que le PSC et le MPC sont prompts à renvoyer les plaintes au palier inférieur si elles n'ont pas fait l'objet d'une analyse et/ou d'une enquête à ce niveau. Or, cette conjoncture d'événements ne se pose pas au Canada puisqu'il n'est pas obligatoire pour un fonctionnaire de se rapporter à son agent supérieur en premier lieu. Ce faisant, il est possible de poser l'hypothèse qu'un lien de confiance institutionnelle est plus susceptible de se créer au Canada puisque le fonctionnaire aura l'impression que sa divulgation est prise au sérieux. De plus, il est possible de croire que le renvoi à un palier inférieur est un facteur de découragement et d'abandon des démarches.
- Nous savons que l'Ombudsman du Commonwealth est l'instance habilitée à recevoir les divulgations faites par les contribuables. Malheureusement, cette dernière ne fait pas la distinction dans ses Rapports annuels entre les plaintes « régulières », c'est-à-dire celles concernant les interactions des citoyens dans leurs rapports pour obtenir des services publics, et les plaintes concernant des infractions au Code de conduite des fonctionnaires.
- Nos données chiffrées ont porté uniquement sur le régime de divulgation, car celles portant sur le régime de réparation n'étaient pas disponibles. En effet, il a été difficile de naviguer dans le nouveau système juridique des relations de travail. Cependant, la création du *Fair Work Ombudsman* viendra peut-être faciliter des recherches ultérieures.

Encadré récapitulatif du système australien

Caractéristiques

- Pas de lois propre à la divulgation.
- Code de conduite des fonctionnaires en vigueur.
- Infraction au Code = acte répréhensible.
- Représailles = acte répréhensible.
- Manquement à la responsabilité d'assurer la confidentialité du divulgateur = acte répréhensible.
- Le régime australien est sujet à une refonte complète si le projet de loi actuellement au feuillet de l'Assemblée législative du Commonwealth est adopté et entre en vigueur.

Forces

- Les sanctions à prendre envers un fonctionnaire qui commet un acte répréhensible sont bien définies.
- Le Code de conduite de la fonction publique australienne est en vigueur et d'importants efforts sont déployés pour le faire connaître et pour favoriser son actualisation.
- De nombreux processus administratifs sont mis en place pour protéger la confidentialité d'un individu qui rapporte une divulgation.
- Sanction possible en cas de plainte frivole ou vexatoire.

Faiblesses

- Il n'y a pas une loi spécifique concernant la divulgation d'actes répréhensibles.
- Dans les faits, il est quasi obligatoire de divulguer à l'interne alors que la loi permet de recourir à une instance externe lors des premières démarches.
- Les deux organisations responsables de la divulgation ont des mandats beaucoup plus vastes que celui de la divulgation.
- Un fonctionnaire victime de représailles doit s'adresser à un Tribunal du travail généraliste.
- Nous soulignons un mauvais marketing du régime, car nous constatons qu'une des causes principales des plaintes est leur provenance (du public) alors que le citoyen doit faire sa divulgation auprès de l'Ombudsman du Commonwealth de l'Australie.
- La relative indépendance, autonomie et autorité du MPC à l'égard du PSC.
- L'inexistence d'un mécanisme informel de règlements des dossiers de divulgation.
- Aucune organisation n'est responsable de colliger les informations sur les cas déposés à l'interne et se réglant à ce niveau.

Limites du modèle

- Une Multitude d'intervenants (MPC, PSC, *Fair Work System*, Ombudsman du Commonwealth) ont des missions très vastes et se partagent de manière plus ou moins claire les mandats de la divulgation d'actes répréhensibles, de la protection des divulgateurs et de la réparation suite à des représailles. Également, il ne semble pas y avoir de coordination entre ces intervenants.
- L'Australie, au palier fédéral, semble avoir adopté et mis en place un nouveau système de droit du travail. L'articulation de ce dernier aux mécanismes et procédures actuels reste à démontrer.

ÉTATS-UNIS

Loi habilitante :	Whistleblower Protection Act (1989 et 2007)
Cadre normatif:	NoFear Act 2002 False Claim Act 1986 United States Code 2006
Institutions :	Office of Special Counsel Merit Systems Protection Board

Description des régimes de divulgation d'actes répréhensibles, de protection des divulgateurs et de protection suite à des représailles

Parmi les pays et provinces de cette présente étude, les États-Unis ont le plus ancien régime de divulgation d'actes répréhensibles puisque ce dernier date de 1989. C'est également le système le plus complexe, car quatre différents textes législatifs le régissent et interviennent parfois en complémentarité, parfois en se chevauchant les uns les autres. Cependant, malgré cet éclatement et apparent éparpillement entre différents pôles, les différentes lois du système américain restent relativement bien articulées, notamment parce que son modèle de gouvernance est centralisé et bien défini.

Présentation de la loi habilitante et du cadre normatif

Malgré la multitude de ses cadres référentiels, le système états-unien tire sa substance du *Whistleblower Protection Act* 1989 (WPA) et de sa version amendée de 2007. Comme au Canada, le WPA vise à la fois la divulgation d'actes répréhensibles, la protection des divulgateurs et les réparations contre les représailles. En effet, le WPA veut éliminer les actes répréhensibles au sein du gouvernement, renforcer et améliorer la protection des droits des employés fédéraux, prévenir les représailles et discipliner ceux qui les commettent. Par contre, le WPA définit peu les concepts qu'il met de l'avant alors que les définitions abondent dans la version canadienne. À vrai dire, seul le terme « acte répréhensible » est défini dans le texte états-unien qui en sonne la définition suivante :

- Une contravention à une loi, une règle ou un règlement;
- Les cas graves de mauvaise gestion;
- Les cas graves de gaspillage de fonds;
- Un abus de pouvoir; et
- Un danger important et précis à la santé et à la sécurité publique.

Cette définition est semblable à la canadienne, à la différence que le fait d'ordonner de commettre une divulgation ne fait pas partie des gestes prohibés. À l'opposé, les termes « divulgation protégée », « représailles » et « mesures de réparation » ne font pas l'objet d'une définition.

Le WPA a juridiction sur les employés fédéraux, les anciens employés de la fonction publique fédérale et les postulants. Sont notamment exclus les employés des services postaux et les membres des forces armées.

En plus du WPA, trois autres textes de loi viennent compléter le système états-unien. Le premier, le *United States Code*, énonce douze pratiques de gestion du personnel interdites et l'une de celles-ci prohibe la

prise de représailles contre un employé ou un postulant à la fonction ayant fait une divulgation d'actes répréhensibles.

Les organisations publiques états-uniennes sont régies par le *Notification and Federal Employee Antidiscrimination and Retaliation Act 2002* (NoFEAR Act), le deuxième texte de loi. Cette loi rend imputables les agences fédérales relativement aux violations des lois antidiscrimination et de protection des divulgateurs et exige que les agences rendent régulièrement compte des plaintes reliées aux opportunités égales d'emploi sur leurs sites Web. Selon la logique du NoFEAR Act, le fait d'avertir les employés fédéraux qu'ils ont des droits définis par des lois antidiscrimination ferait en sorte que les organisations respecteraient davantage ces lois et droits. Dans la même veine, les organisations doivent rédiger des avis portant sur les droits des employés, les publier sur leurs sites Web et en faire mention lors de l'accueil et de la formation des nouveaux employés. Ils doivent également publier un rapport annuel sur l'application de la loi, incluant le nombre de cas traités portant sur des violations aux lois antidiscrimination et de protection des divulgateurs. De plus, le *Equal Employment Opportunity Commission* (EEOC) a la responsabilité d'entendre les dossiers de discrimination ou de non-protection des divulgateurs constitués en fonction du NoFEAR Act. Donc, sauf pour les cas se rendant devant le EEOC, il n'y a pas de centralisation des données. Conséquemment, nous ne serons pas en mesure de donner une appréciation du nombre de cas découlant de cette loi. Il convient de dire que ce type de loi est unique au régime états-unien et qu'aucun équivalent ne se retrouve dans le régime canadien.

Quant au troisième texte, il s'agit du *False Claim Act*. Cette loi veut encourager la divulgation d'actes répréhensibles commis aux dépens du gouvernement états-unien. En effet, tout citoyen peut entreprendre une action contre une entreprise qui, dans ses activités avec le gouvernement fédéral ou utilisant des fonds publics, fait des allégations fausses ou frauduleuses. Si les activités reprochées sont bel et bien fondées, le citoyen-divulgateur peut percevoir jusqu'à 30 % du montant recouvert par le gouvernement auprès de l'entreprise prise en défaut. Il va sans dire que les dispositions du *False Claim Act* n'ont pas d'équivalent dans le système canadien. De plus, les citoyens ne peuvent dénoncer des abus que par l'entremise du *False Claim Act*. Donc, alors qu'au Canada les citoyens peuvent divulguer des actes répréhensibles correspondant à toutes les possibilités énoncées par la loi, aux États-Unis, ces derniers voient leur divulgation restreinte à certaines dispositions de la WPA. Par exemple, un citoyen témoin d'un individu achetant une propriété du gouvernement avec la complicité d'un fonctionnaire peut le dénoncer sous le FCA, car il s'agit d'un cas flagrant de mauvaise gestion, composante de la définition d'acte répréhensible contenue dans la WPA. Encore ici, il n'y a pas de rapport annuel consolidé sur le nombre de dossiers reçus, le type de traitement et la conclusion de l'enquête³³.

Institutions découlant de la loi habilitante

Le WPA appuie le système de divulgation sur deux organisations, l'*Office of Special Counsel* (OSC) et le *Merit Systems Protection Board* (MSPB). Quoiqu'il repose sur deux entités, le système est bien articulé et

³³ En réalité, on retrouve certains rapports consolidés sur le site Web du Département de la Justice, morcelant les statistiques : Department of Justice (DOJ), Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF), Bureau of Prisons (BOP), Drug Enforcement Administration (DEA), Executive Office for United States Attorneys (EOUSA), Federal Bureau of Investigation (FBI), Offices, Boards and Divisions (OBD), Office of Justice Programs (OJP), United States Marshals Service (USMS) et Executive Office for Immigration Review (EOIR).

les rôles et responsabilités en matière de divulgation, de protection et de réparation sont bien définis et n'empiètent pas sur les prérogatives de l'autre instance.

Office of Special Counsel

L'*Office of Special Counsel* est la porte d'entrée du système de divulgation pour le fonctionnaire états-unien et a pour principale mission d'examiner le bien-fondé des dossiers de divulgation et des plaintes pour représailles.

Philosophie de gestion. L'*Office of Special Counsel* (OSC) a pour mission de protéger les employés fédéraux états-unis, notamment les divulgateurs, relativement aux pratiques interdites de gestion du personnel, les promotions et le renforcement de la conformité des employés aux restrictions légales liées aux activités politiques. Enfin, il doit favoriser le processus de divulgation d'actes fautifs commis au sein de l'appareil étatique gouvernemental³⁴. La mission de l'OSC est donc nettement axée sur « la conformité aux lois ». Par conséquent, l'OSC s'avère être essentiellement un organisme d'enquêtes et de poursuites fédérales qui intervient en amont du MSPB. Fait à noter, malgré le caractère hautement hétéronome de cet organisme, l'OSC utilise dans un premier temps la médiation pour donner la chance aux parties de résoudre les plaintes sans de longues et coûteuses enquêtes.

Modèle de gouvernance. L'un des multiples mandats de l'OSC est de faire des enquêtes sur les divulgations d'actes répréhensibles. Une unité est chargée exclusivement de mener des analyses d'admissibilités sur les divulgations – la *Disclosure Unit* (DU) – et une autre est mandatée pour déterminer les mesures réparatrices et disciplinaires à prendre suite à des représailles – la *Complaint Examination Unit* (CEU)³⁵. Le chef de l'OSC est nommé par le Président. Vu l'étendue du territoire états-unien, l'OSC a plusieurs bureaux aux pays, en plus du principal à Washington. Cet aspect est différent du système canadien, car le Commissariat à l'intégrité du secteur public n'a qu'un seul bureau à Ottawa. Cependant, au Canada, les enquêteurs se déplacent et vont rencontrer les divulgateurs lors d'un dépôt d'un dossier.

Merit Systems Protection Board

Intervenant dans un deuxième temps, le MSPB est considéré comme l'organisme d'appel du système états-unien de divulgation d'actes répréhensibles dénoncés par des fonctionnaires.

Philosophie de gestion. Le *Merit Systems Protection Board* (MSPB) a une mission plus générale que l'OSC. Cette dernière est de protéger le système de mérite dans l'administration publique américaine ainsi que les droits des individus dans ce système. Cette mission conduit cet organisme à réaliser des études sur les systèmes de mérite fédéral et sur d'autres questions liées à la gestion du personnel; à s'assurer que les employés sont gérés de façon efficace et efficiente, en conformité avec les principes du mérite et d'une manière exempte d'actes fautifs; et enfin à assurer un arbitrage indépendant des décisions relatives au personnel de l'administration publique fédérale – statuer sur les appels (en aval des décisions de l'OSC). Mentionnons que la mission du MSPB repose sur deux postulats de base : un premier selon lequel le système de mérite est essentiel pour s'assurer que les agents publics fédéraux soient suffisamment qualifiés pour être performants dans leur travail et capables de servir le public et un second qui retient que

³⁴ Rapport annuel de l'OSC 2007, p. 5.

³⁵ La divulgation n'est qu'un des sujets sur lesquels la CEU fait enquête.

les actes répréhensibles empêchent le système de mérite de fonctionner (notamment les activités politiques au sein de l'administration publique et les représailles contre les divulgateurs).

Modèle de gouvernance. Dans un premier temps, il est important de mentionner que le MSPB est un tribunal administratif, donc un organisme quasi judiciaire ayant le rôle de protéger le système de mérite contre l'interférence politique et d'instruire des appels provenant d'employés réprimandés et se croyant victimes de représailles. Comme l'OSC, le MSPB peut mener des enquêtes sur les plaintes déposées. Cependant, il a des pouvoirs plus larges, comme celui d'ordonner à des individus de comparaître, ce que l'OSC n'est pas en mesure de faire dans le cadre de ses enquêtes. Cependant, l'OSC peut demander au MSPB de l'aider dans le cadre de ses enquêtes. Les juges siégeant au MSPB sont nommés par le Président.

Régime de divulgation d'actes répréhensibles

Les États-Unis sont l'un des seuls pays qui, dans leurs procédures, font la distinction entre les régimes de divulgation d'actes répréhensibles et de protection des divulgateurs. En effet, il appert, pour les législateurs états-uniens, le concept de protection des divulgateurs est étroitement lié à celui de réparation suite à des représailles. Alors que dans d'autres législations, comme au Canada, le régime de protection découle du régime de divulgation. Pour le moment, cette section s'attardera à la description de différents aspects du régime de divulgation d'actes répréhensibles.

Processus de divulgation

Comme au Canada, un fonctionnaire états-unien n'est pas dans l'obligation d'aller voir son supérieur pour faire une divulgation, il peut se rendre directement à l'OSC. Suite au dépôt par écrit de la plainte, la *Divulgateur Unit* de l'OSC doit déterminer, dans un délai de 15 jours, la recevabilité de la plainte. Si elle est valide, l'OSC ne mènera pas l'enquête, mais transmettra le dossier au chef administratif de l'organisation concernée. Dans un délai de 60 jours, ce dernier doit déposer un rapport à la DU. Ce rapport est ensuite transféré au divulgateur qui peut le commenter. Finalement, le rapport contenant les recommandations est envoyé au Président et aux comités du Congrès supervisant l'organisme. Le chef administratif n'a toutefois pas l'obligation de rendre des comptes à l'OSC, ni de prendre des mesures relatives à la divulgation.

Nous remarquons quelques différences avec le système canadien : au Canada, si le divulgateur fait une plainte à l'externe, le Commissariat fera lui-même l'enquête plutôt que de la renvoyer à l'interne pour qu'elle soit enquêtée. Également, le divulgateur ne peut ajouter ses commentaires au rapport rendu public par le Commissaire.

Divulgation anonyme. En règle générale, l'OSC n'accepte pas les divulgations anonymes. Si l'OSC en reçoit une, il la réfèrera à l'Inspecteur général de l'agence concernée qui lui décidera d'y donner suite ou non. L'OSC ne fera pas un suivi sur cette dernière. Au Canada, ce type de divulgation est tout simplement ignoré.

Divulgation faite par des individus à l'extérieur de la fonction publique. Il est impossible pour un citoyen de faire une divulgation en utilisant les dispositions du WPA. Par contre, comme décrit dans une section précédente, un citoyen peut faire une divulgation en regard du *False Claims Act*.

Mécanisme de protection

Dans le cadre des activités de l'OSC dans le régime de divulgation des actes répréhensibles, il est important de protéger l'identité du divulgateur. Par contre, le divulgateur peut, à la fin du processus, révéler son identité lorsque le cas est rendu public. Nous pouvons également voir que l'identité des contrevenants n'est pas protégée. Bref, bien que la clause de confidentialité soit une pierre angulaire du système canadien, nous remarquons qu'elle est appliquée différemment, car autant l'identité du divulgateur que celle du fautif doivent être préservées et il ne semble pas possible pour le divulgateur de révéler son identité même si le cas est fondé.

Également, la clause de confidentialité du divulgateur s'appliquera si la divulgation est faite à l'interne (au niveau de l'inspecteur général d'un organisme) ou à tout autre individu apte à recevoir une divulgation. Cette protection s'étend aussi à une divulgation faite publiquement (auprès des médias) ou à un comité du Congrès.

Cependant, l'identité du divulgateur ne sera pas protégée si l'avocat responsable du dossier au niveau de l'OSC considère que la divulgation concerne une menace imminente pour la santé ou pour la sécurité publique ou qu'elle concerne une infraction à une loi criminelle.

Critères pour la démarche et pour l'enquête

Le divulgateur rendant public un présumé acte répréhensible verra son allégation enquêtée si les critères suivants sont rencontrés :

- 1) la divulgation comprend des renseignements fiables et directs;
- 2) il y a plus que de simples suppositions concernant le comportement proscrit;
- 3) il y a des renseignements appuyant l'allégation; et
- 4) il y a une forte probabilité que les renseignements visent au moins une des catégories d'actes répréhensibles.

De plus, l'OSC a créé un système de codification en trois niveaux des cas qu'il reçoit afin d'en faire le traitement selon le degré de dangerosité. Ainsi, les cas contenant des menaces à la sécurité publique seront traités prioritairement.

Autres mesures

Les États-Unis ont su accompagner leur ambitieux système de divulgation d'actes répréhensibles par d'importantes mesures novatrices, complémentaires et indispensables à son développement et à son enracinement auprès des fonctionnaires. Ce constat nous mène à poser les deux réflexions suivantes :

- 1) Serait-il possible que plus un pays met sur pied des mesures d'accompagnement et d'encadrement, plus son système de divulgation sera connu et utilisé par les fonctionnaires? et
- 2) Est-ce que ces derniers seront davantage amenés à développer un lien de confiance institutionnel?

Certification des organisations. L'OSC a mis sur pied une mesure intéressante, qui n'a pas son égal dans le système canadien. En effet, l'organisme états-unien a instauré un processus de certification des organismes assujettis à la loi. S'ils sont conformes aux normes sur la divulgation et la protection en cas de représailles, ils peuvent recevoir la norme OSC 23 02C. Par contre, le nombre d'organisations ayant reçu la norme n'est pas disponible. Au Canada, puisque la LPFDAR définit les obligations que les organisations

doivent suivre à suivre à l'interne (présence d'un agent supérieur désigné, politique interne de divulgation prévue par la loi, ...), une telle mesure est superflue car le cadre hétéronome de la loi apporte une certaine uniformité des politiques au sein des organisations publiques.

Ligne SOS. Afin d'aider les fonctionnaires songeant à divulguer un acte répréhensible, la DU de l'OSC a mis sur pied un service d'assistance téléphonique (*hotline*). Cependant, il a été impossible de trouver des données concernant l'utilisation de la ligne. Au Canada, l'idée d'implanter une telle ligne chemine au sein du CISP.

Technologies de l'information. Il est important de mentionner qu'une des forces du système états-unien est son utilisation des technologies de l'information. En effet, il est possible d'utiliser un formulaire pour remplir sa divulgation. Non seulement ce dernier est en PDF, il est dynamique, c'est-à-dire que les gens peuvent enregistrer le contenu et le retravailler. Également, l'OSC permet de créer un dossier en ligne où le divulgateur peut déposer et classer des renseignements. Malheureusement, le site du Commissariat à l'intégrité du secteur public utilise un format non dynamique de PDF et ne permet pas de créer un dossier en ligne pour les divulgateurs.

Régime de protection des divulgateurs et de réparation suite à des représailles

Contrairement à la plupart des pays qui amalgament les régimes de divulgation et de protection, l'analyse du système états-unien montre plutôt que les régimes de protection des divulgations et de réparation suite à des représailles sont étroitement liés, ce que cette section montrera.

Procédure de protection et réparation

Un fonctionnaire qui croit être victime de représailles doit déposer une plainte par écrit au *Complaint Examination Unit* (CEU) de l'OSC qui déterminera sa validité. Ensuite, elle est envoyée à l'*Investigation and Prosecution Divisions* (IPD) qui déterminera s'il y a eu manquement et si des mesures correctives et/ou disciplinaires doivent être appliquées. Il est possible d'entreprendre une médiation. Comme lors de l'enquête pour divulgation, le rapport d'enquête et d'analyse juridique est remis au plaignant, au Président et aux comités du Congrès. Bien que les avocats de l'OSC, sous réserve de l'approbation d'un conseiller juridique spécial, puissent recommander au plaignant d'intenter des poursuites, dans les faits, 90 % des cas ne franchissent pas cette étape. Lorsqu'il y a poursuite, le conseiller dépose un rapport auprès du MSBP ou de l'Office of Personnel Management.

Processus informel de résolution des cas. Il est possible d'avoir recours à la médiation au sein de l'OSC pour régler un dossier de réparation suite à des représailles. En effet, l'OSC a créé l'*Alternative Dispute Resolution* pour régler autrement les conflits. La participation à ce processus est volontaire et pour qu'il ai lieu, les deux parties doivent l'accepter. S'il y a résolution du conflit lors de la médiation, l'entente est mise par écrit et lie les deux parties. Si une des deux parties décline l'offre de médiation ou décide de quitter le processus avant l'atteinte d'un accord, la procédure retourne à l'IPD. Cette politique ressemble à celle mise en place par le CIPS au niveau fédéral canadien.

Procédure d'appel et/ou de révision judiciaire

Quant au MSPB, le fonctionnaire y a recours dans le cas d'une procédure d'appel à la suite d'une décision de l'OSC que l'on considère comme négative. Encore là, il faut remplir sa plainte par écrit. Le MSPB contacte alors l'organisation qui doit transmettre les documents justifiant sa décision. Si la demande d'enquête est acceptée parce que la plainte est fondée, il y aura audience. Suite à l'audience, une décision est rendue; cette dernière peut être contestée et renversée. Dans ce dessein, le plaignant doit présenter de nouvelles preuves et/ou démontrer qu'il y a eu interprétation erronée d'une loi ou d'un règlement.

Mécanisme de protection

Au niveau des mesures de protection et de réparation entreprises au sein de l'OSC, le mécanisme précédemment expliqué et se rapportant au régime de divulgation s'applique selon les mêmes paramètres. Il est important de mentionner qu'au niveau du MSPB, il est difficile de protéger la confidentialité des plaignants qui portent leur cause devant ce tribunal. En effet, les cas publiés sur Internet indiquent le nom de famille du plaignant ainsi que l'organisation visée. Nous ne pouvons comparer avec le Canada, car le TPFAR n'a pas encore eu de cas. Cependant, puisqu'il s'agit d'un Tribunal, nous sommes portés à croire que la notion de confidentialité sera difficile à assurer.

Analyse des activités de l'Office of Special Counsel

Avant de rentrer dans le cœur de notre analyse quantitative, il est important de mentionner que malgré l'étendue et les ramifications du système états-unien, peu de données sont rendues disponibles. Seul l'OSC détaille ses données dans son rapport annuel. Quant au MSPB, malgré des rapports annuels exhaustifs, ils amalgament les données concernant les demandes de réparation à d'autres dossiers reliés à son mandat. Dans la même veine, le MSPB publie des index trimestriels du cheminement des dossiers litigieux. Encore ici, il est ardu de faire l'inventaire des dossiers concernant uniquement les représailles³⁶. De plus, le NoFEAR Act n'a pas de données consolidées³⁷. Finalement, il ne semble pas qu'un rapport annuel portant spécifiquement sur le *False Claims Act* soit fait.

Statut des dossiers de divulgation

Le Tableau USA1 nous permet de constater que, malgré un volume important de dossiers reçus annuellement, l'OSC en traite peu. Depuis 1995, sur les 5995 dossiers reçus, seulement 258 ont fait l'objet d'une enquête, soit un maigre 4 %.

³⁶ Les dossiers peuvent être classés dans l'une ou l'autre des catégories suivantes : 1) preuves claires et convaincantes; 2) facteurs contributifs; 3) couverture; 4) épuisement des recours; 5) juridiction; 6) divers; 7) actions personnelles; 8) preuve de la demande; et 9) divulgation protégée et croyance raisonnable. Ce faisant, un dossier peut se retrouver sous plus d'une catégorie et pendant plus d'un trimestre rendant complexe et hasardeuse toute analyse. Une telle analyse des dossiers pourrait faire l'objet d'une subséquente étude.

³⁷ Il serait intéressant dans une phase ultérieure de la recherche de faire une étude approfondie de ces données non consolidées afin de comparer les résultats avec les données recensées à l'interne par l'OSC.

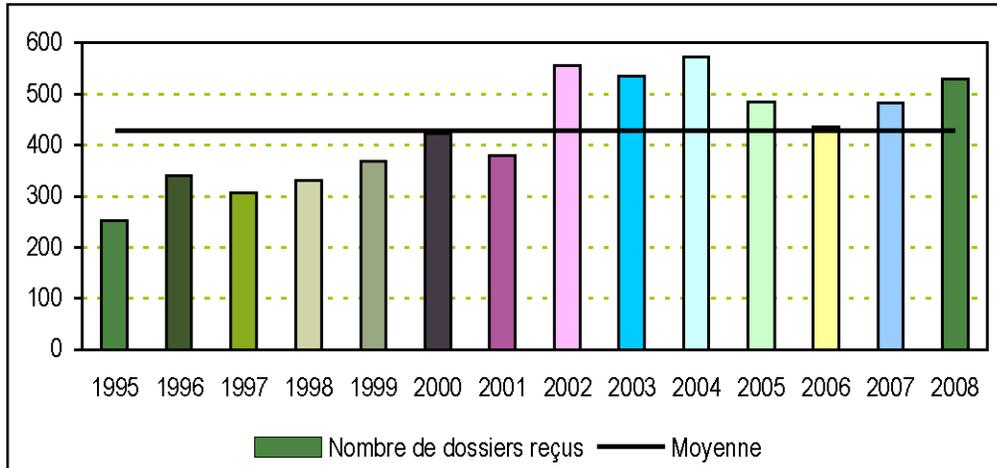
Tableau USA1 : Statut des dossiers de divulgation déposés annuellement à l'*Office of Special Counsel* des États-Unis

Année	Nombre de dossiers reçus	Statut des dossiers de divulgation :			% des dossiers faisant l'objet d'une enquête
		Retenus pour enquête	Référés à l'Inspecteur général de l'agence concernée	Fermés par manque de preuves	
1995	252	1	93	140	0,4 %
1996	341	30	82	154	9 %
1997	306	14	72	206	5 %
1998	331	2	65	247	1 %
1999	369	15	71	349	4 %
2000	422	8	106	303	2 %
2001	380	15	119	342	4 %
2002	555	19	125	286	3 %
2003	535	11	n.d	401	2 %
2004	572	18	n.d	1019	3 %
2005	485	19	n.d	473	4 %
2006	435	24	n.d	478	6 %
2007	482	42	n.d	467	9 %
2008	530	40	n.d	488	8 %
Total	5995	258	733	5353	4 %
Moyenne	428	18	92	382	4 %

Source : Rapports annuels des années courantes 1995 à 2008 de l'*Office of Special Counsel* des États-Unis

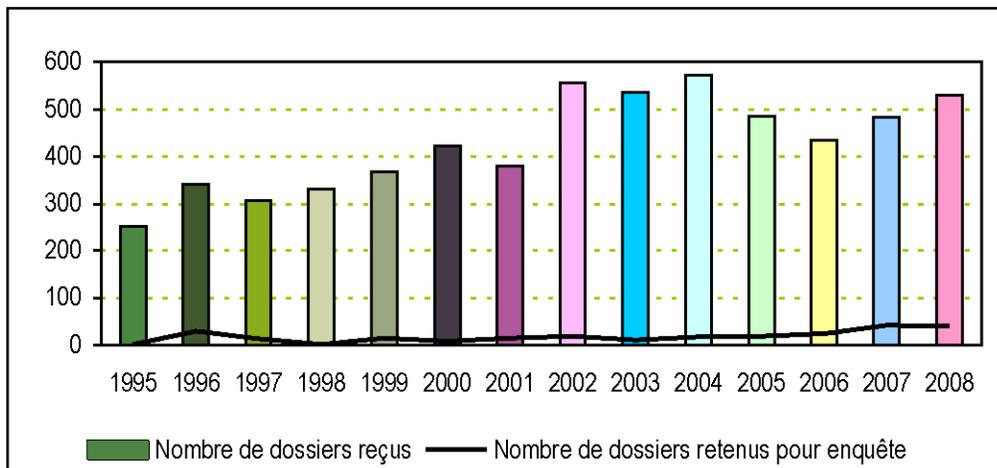
Nous pouvons remarquer sur le Graphique USA1a que les années post-septembre 2001 ont vu une augmentation du nombre de dossiers déposés auprès de l'OSC :

Graphique USA1a : Nombre de dossiers de divulgation déposés annuellement à l'Office of Special Counsel des États-Unis



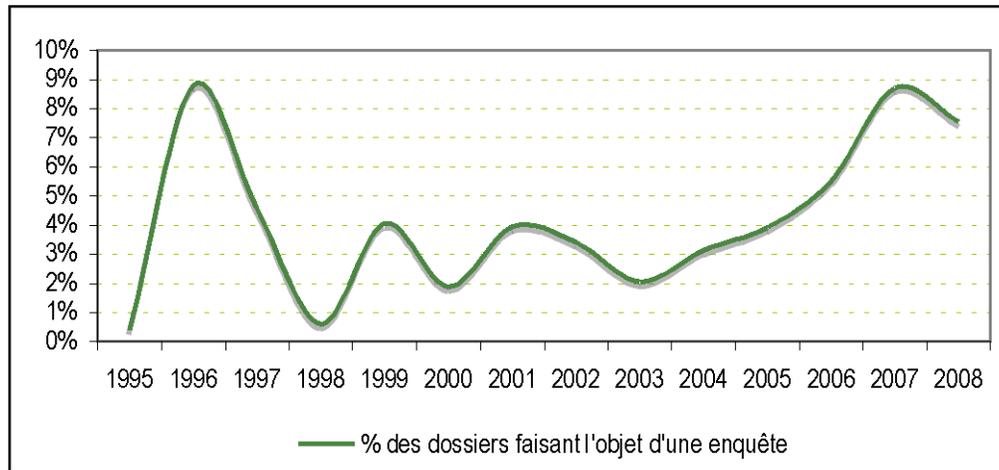
Cependant, cette hausse du volume ne s'est pas traduite par une augmentation du nombre de dossiers traités comme l'indique le Graphique USA1b :

Graphique USA1b : Comparaison entre le nombre de dossiers de divulgations déposés annuellement et le nombre de dossiers retenus pour enquête au sein de l'Office of Special Counsel



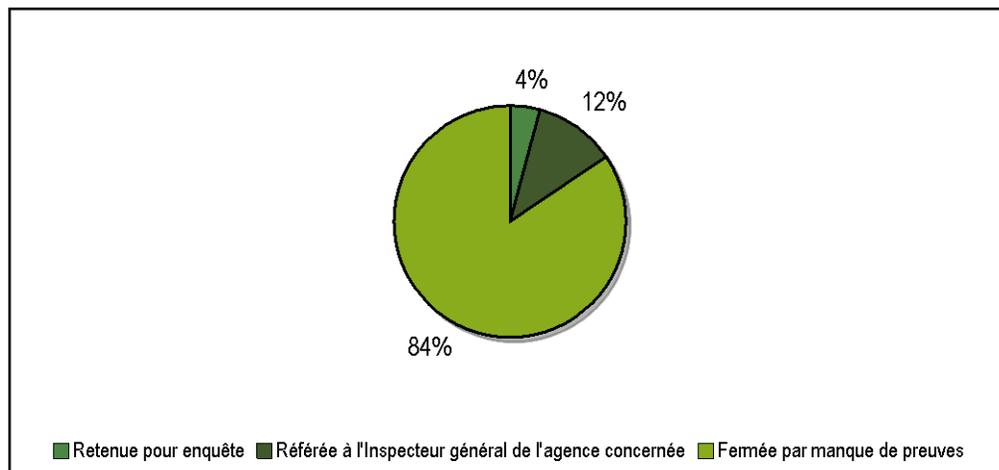
Quant au Graphique USA1c, il montre la variation du pourcentage de dossiers déposés faisant l'objet d'une enquête. Nous pouvons constater que le pourcentage du volume de dossiers traités fluctue selon les années mais que depuis l'année 2003, le pourcentage de dossiers traités est en augmentation. Seule une étude approfondie des mécanismes de traitement des dossiers nous permettrait de comprendre ces variations.

Graphique USA1c : Variation annuelle du % de dossiers déposés faisant l'objet d'une enquête au sein de l'Office of Special Counsel des États-Unis



Finalement, nous pouvons constater sur le Graphique AUS1d que 84 % des dossiers sont rejetés pour manque de preuves. Pouvons-nous en déduire que les enquêteurs de l'OSC sont pointilleux et rejettent automatiquement un grand nombre de demandes qui ne répondent pas à leurs exigences élevées en matière de preuves à fournir ou est-ce que les fonctionnaires connaissent mal toutes les particularités et subtilités de la WPA?

Graphique AUS1d : Comparaison du total des dossiers de divulgation déposés annuellement à l'Office of Special Counsel des États-Unis selon le statut



Dossiers renvoyés au sein des organisations par l'Office of Special Counsel

Selon la procédure de divulgation, l'OSC peut renvoyer certains dossiers à l'Inspecteur général de l'organisation concernée afin que celui-ci enquête sur les divulgations. Le Tableau USA2 nous renseigne à ce sujet :

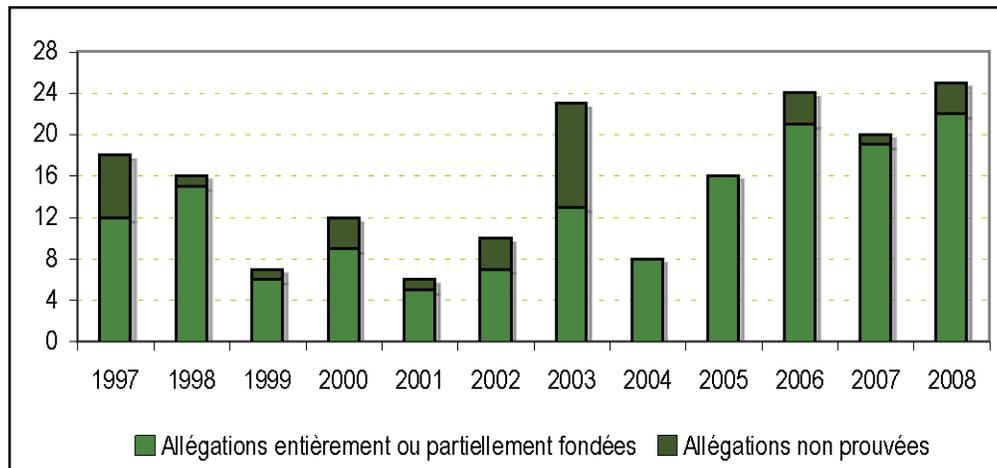
Tableau USA2 : Résultat des enquêtes effectuées annuellement au sein des agences selon l'*Office of Special Counsel* des États-Unis

Année	Nombre d'enquêtes	Résultat de l'enquête		% des cas où l'allégation est entièrement ou partiellement prouvée
		Allégations entièrement ou partiellement fondées	Allégations non prouvées	
1997	18	12	6	67 %
1998	16	15	1	94 %
1999	7	6	1	86 %
2000	12	9	3	75 %
2001	6	5	1	83 %
2002	10	7	3	70 %
2003	23	13	10	57 %
2004	8	8	0	100 %
2005	16	16	0	100 %
2006	24	21	3	88 %
2007	20	19	1	95 %
2008	25	22	3	88 %
Total	185	153	32	83 %
Moyenne	15	13	3	83 %

Source : Rapports annuels des années courantes 1995 à 2008 de l'*Office of Special Counsel* des États-Unis

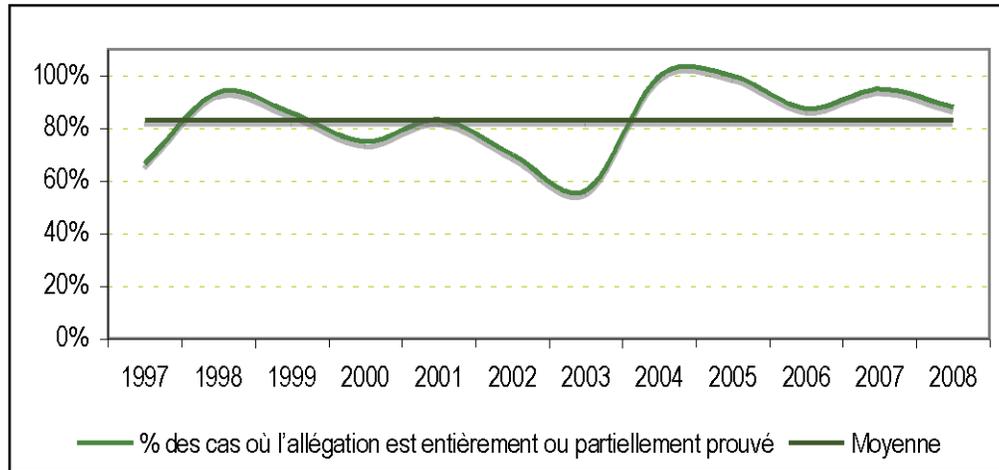
Le Graphique AUS2a nous montre que le nombre d'enquêtes effectuées au sein des organisations publiques fluctue annuellement.

Graphique USA2a : Comparaison des résultats des enquêtes effectuées annuellement au sein des organisations publiques selon l'*Office of Special Counsel* des États-Unis



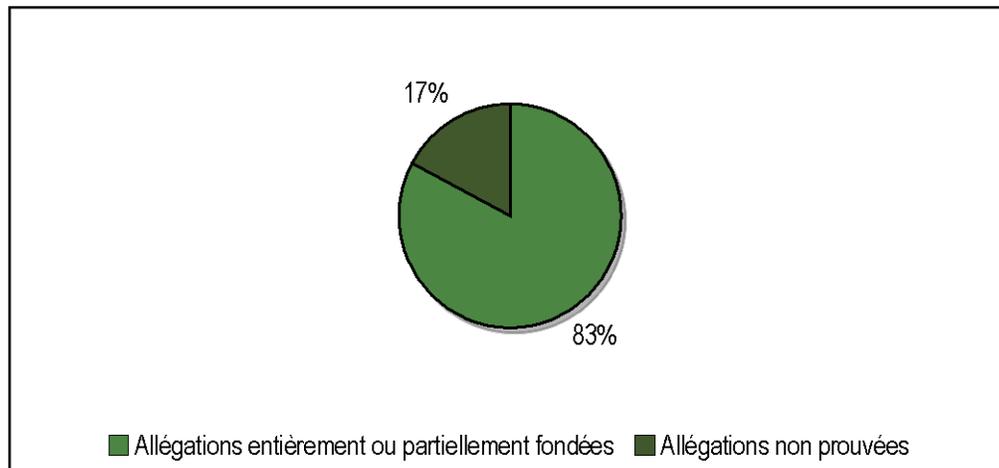
De plus, nous pouvons constater visuellement que la vaste majorité des enquêtes voit les allégations entièrement ou partiellement fondées puisque, selon le Graphique USA2b, ce taux fluctue entre 57 et 100%.

Graphique USA2b : Variation annuelle du pourcentage de cas fondé au sein des organisations publiques selon l'Office of Special Counsel des Etats-Unis



En fait, en moyenne, plus de 80 % des enquêtes à l'interne ont montré qu'un acte répréhensible avait bel et bien été commis, comme le montre le graphique USA2c.

Graphique USA2c : Répartition du total des enquêtes effectuées au sein des organisations publiques selon l'Office of Special Counsel selon le résultat



Détails des mesures prises suite à une enquête

Il est important de rappeler que le système états-unien permet au divulgateur de révéler son identité à la fin du processus d'enquête. Ce faisant, l'OSC publie mensuellement le détail des mesures prises dans les cas rendus publics. Conséquemment, on retrouve dans le Tableau USA3 les résultats des dossiers rendus publics selon la classification et la catégorisation utilisée par l'OSC.

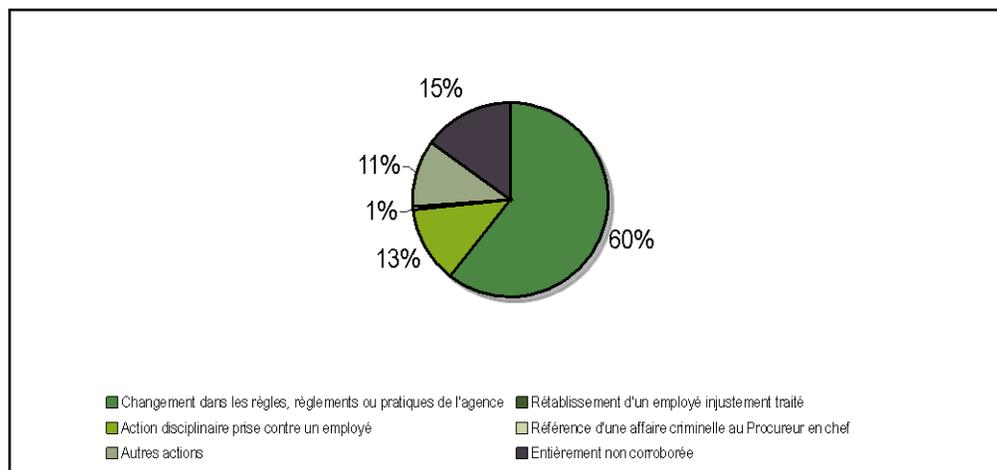
Tableau USA3 : Détail des mesures prises annuellement dans les dossiers de divulgation rendus publics par l'Office of the Special Counsel des États-Unis

Année	Changement dans les règles, règlements ou pratiques de l'agence	Rétablissement d'un employé injustement traité	Action disciplinaire prise contre un employé	Référence d'une affaire criminelle au Procureur en chef	Autres actions	Entièrement non corroborée	Total des mesures prises	Nombre de dossiers rendus publics
2000	9	0	0	0	1	3	13	13
2001	5	0	0	0	0	1	6	6
2002	2	0	2	0	0	3	7	8
2003	7	0	3	1	1	4	16	16
2004	2	0	0	0	0	0	2	2
2005	6	0	5	0	2	0	13	12
2006	11	0	0	0	2	3	16	14
2007	7	0	2	0	1	1	11	10
2008	12	0	4	0	2	2	20	19
2009	16	0	0	0	5	2	23	22
Total	77	0	16	1	14	19	127	122
Moyenne	8	0	2	0	1	2	13	12

Source : Rapports annuels des années courantes 1995 à 2008 de l'Office of Special Counsel des États-Unis

À la suite d'une enquête, l'OSC doit émettre des recommandations et des mesures à prendre. Le Graphique USA3a nous mène à constater que dans plus de la moitié des cas, les décisions prises par l'OSC visaient à amener un changement dans les règles, règlements ou pratiques de l'agence concernée.

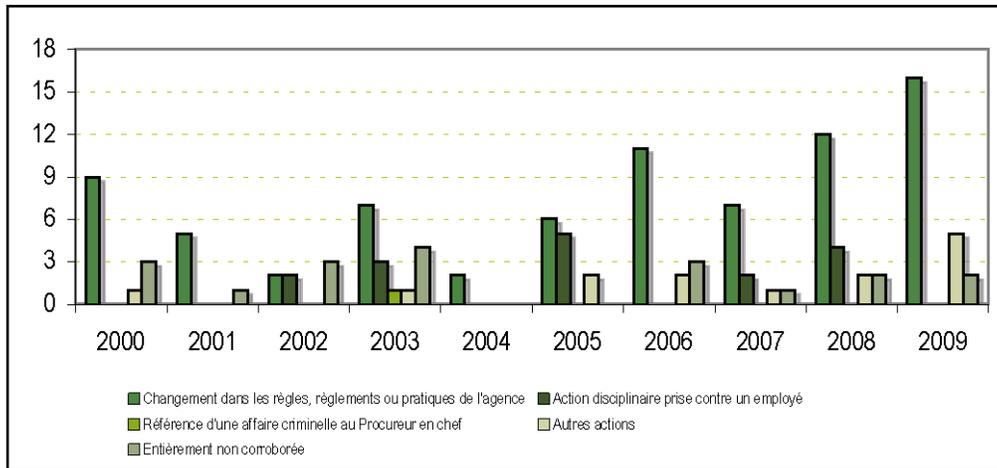
Graphique USA3a : Répartition du total des mesures prises dans les dossiers de divulgation rendus publics par l'Office of Special Counsel des États-Unis



Le graphique USA3b montre la répartition dans le temps des différentes mesures prises dans les dossiers rendus publics. Nous pouvons voir que si elles varient selon l'année, une constante s'en dégage. En effet, on remarque que la mesure « changement dans les règles, règlements ou pratiques de l'agence » est celle

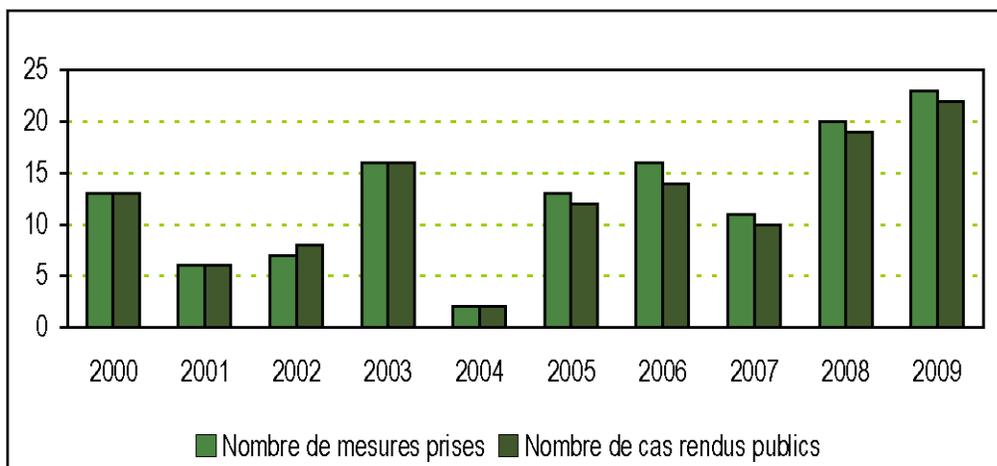
qui revient annuellement. Nous pourrions dire que le but de l'OSC n'est pas nécessairement de punir les contrevenants, mais plutôt d'améliorer les routines organisationnelles. Dans un souci de comprendre l'impact de tels changements dans les règles, règlements et pratiques de l'organisation, il serait intéressant de mener une étude plus approfondie sur ce sujet afin de voir comment il serait possible de prévenir, au niveau de la fonction publique, des situations à risques.

Graphique USA3b : Mesures prises au sujet des dossiers de divulgations rendus publics annuellement par l'Office of Special Counsel des États-Unis



Le Graphique USA3c montre l'évolution du nombre total des mesures prises dans les dossiers de divulgation ainsi que le nombre de cas rendus publics depuis l'année 2000. Nous remarquons qu'à quelques exceptions près, le nombre de mesures prises au cours de l'année est égal au nombre de cas rendus publics³⁸.

Graphique USA3c : Évolution et comparaison du nombre des mesures prises et du nombre de cas rendus publics annuellement au sein de l'Office of Special Counsel des États-Unis



³⁸ Nous remarquons qu'il y a une incohérence dans les données pour l'année 2000. En effet, il y a eu plus de cas rendus publics que cas qui ont fait l'objet d'une enquête...

Y-a-t-il une proportion importante de divulgateurs décidant de rendre public l'acte répréhensible, fondée ou non, qu'ils ont porté à l'attention de l'OSC ? Le Tableau USA4 nous amène des éléments de réponse :

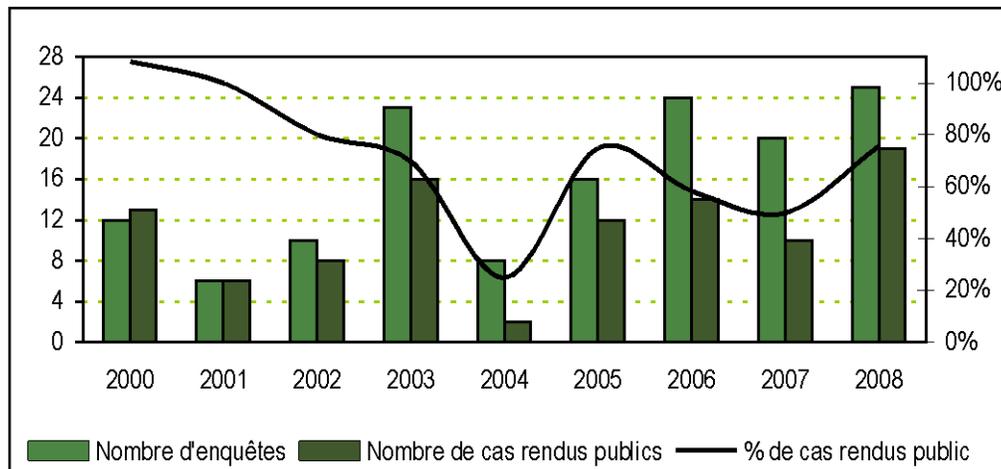
Tableau USA4 : Comparaison entre le nombre d'enquêtes et le nombre de cas rendus public selon l'Office of Special Counsel des États-Unis

Année	Enquêtes	Cas rendus public	% de cas rendus public
2000	12	13	108%
2001	6	6	100%
2002	10	8	80%
2003	23	16	70%
2004	8	2	25%
2005	16	12	75%
2006	24	14	58%
2007	20	10	50%
2008	25	19	76%
Moyenne	16	11	71%

Source : Rapports annuels des années courantes 1995 à 2008 de l'Office of Special Counsel des États-Unis

Nous remarquons, sur le Graphique USA4, que le pourcentage de cas rendus publics varie. Puisque cette possibilité est laissée à la discrétion du divulgateur, il serait intéressant de faire une étude visant à comprendre les motifs qui poussent à révéler son identité puisque souvent, un des arguments avancés pour expliquer le peu de divulgation est la peur d'une fuite dans la protection de l'identité ou encore, l'ostracisme par les pairs.

Graphique USA4 : comparaison entre le nombre d'enquêtes, le nombre des cas rendus publics et le % de cas révélés annuellement au sein de l'Office of Special Counsel des États-Unis



Remarques et observations

À la suite de notre analyse du système états-unien, les observations suivantes émergent :

- « Antériorité » ne rime pas avec « plus grand pourcentage de dossiers faisant l'objet d'une enquête » ou « compréhension du processus » puisqu'en moyenne, depuis 1995, seulement 4% des dossiers déposés font l'objet d'une enquête : soit l'OCSC n'a pas les ressources suffisantes pour traiter un nombre de dossiers ou soit les fonctionnaires états-uniens ne comprennent pas les critères à respecter pour que leurs plaintes soient recevables et admissibles.
- Parce que plusieurs lois intervenant dans le système états-unien, nous ne sommes pas en mesure de donner une appréciation complète de ce modèle. Par exemple, est-ce que le *False Claim Act* est-il un incitatif à la divulgation et influence le nombre de dossiers déposés auprès de l'OCSC ?
- Quant au système de réparation, le MSPB aurait avantage – dans ses rapports annuels, pour des fins d'analyse, à catégoriser les cas qu'il traite afin de faire facilement ressortir
- Il serait intéressant d'évaluer la portée du NoFEAR Act. Y a-t-il une quelconque influence sur la diminution des cas de représailles commis au sein de organisations ou une augmentation des plaintes pour réparation suite à des représailles ?
- Bien qu'un fonctionnaire ait la possibilité de faire sa divulgation directement à son supérieur, il peut également s'adresser à l'OCSC. Or, s'il n'y a pas eu d'enquête à l'interne préalablement, l'OCSC redirigera la plainte au niveau interne. Est-ce susceptible de briser le lien de confiance entre le fonctionnaire et l'institution ?

Encadré récapitulatif du système états-unien

Caractéristiques

- Plusieurs lois régissant le système
- Rôle important du divulgateur dans le processus puisqu'il peut notamment commenter le rapport d'enquête préliminaire
- Possibilité de révéler son identité à la fin du processus
- Le divulgateur peut recevoir une somme d'argent suite à une divulgation si cette dernière correspond aux critères du *False Claims Act*.

Forces

- Organisations avec mandat clair dont la divulgation, la protection et la réparation sont des composantes importantes de leur mission
- Le processus de certification des organisations
- Possibilité d'aller à l'externe avant l'interne
- Une explication claire du concept de représailles (comme une pratique interdite de gestion du personnel)
- Décentralisation géographique des bureaux de l'OSC
- Différents bureaux de l'OSC qui favorisent une proximité géographique des intervenants (décentralisation)

Faiblesses

- Deux des lois n'ont pas de rapports annuels consolidés
- Le MSPB ne fait pas un décompte des cas annuels
- Peu de cas font l'objet d'une enquête.

Limites

- La multitude de lois peut rendre complexe la coordination des efforts de prévention et l'évaluation concrète du modèle
- Il n'y a pas de données sur le nombre d'organisations ayant reçu la norme. Donc, il est impossible de dire s'il s'agit d'une mesure efficace
- Le nombre de cas transitant par le processus informel de résolution des cas est inconnu

NOUVELLE-ZELANDE

Loi habilitante : Protected Disclosures Act 2000
 Cadre normatif : Human Rights Act 1993
 Institutions: Office of the Ombudsmen
 Human Rights Commission

Description des régimes de divulgation d'actes répréhensibles, de protection des divulgateurs et de protection suite à des représailles

Le *Protected Disclosures Act*, présenté pour la première fois au Parlement néo-zélandais en 1996 et adopté en avril 2000, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Le PDA décrit essentiellement les régimes de divulgation d'actes répréhensibles et de protection des divulgateurs. Conséquemment, le système néo-zélandais doit avoir recours à d'autres textes de loi pour s'assurer que son système de divulgation soit complet et cohérent et qu'il comprenne un régime de réparation suite à des représailles.

Présentation de la loi habilitante et du cadre normatif

Le *Protected Disclosures Act* 2000 (PDA) a pour dessein de promouvoir l'intérêt public. En effet, l'État néo-zélandais veut faciliter la divulgation et l'enquête d'actes répréhensibles commis au sein d'une organisation ou par cette dernière. De plus, la Nouvelle-Zélande souhaite protéger les employés qui divulguent de l'information au sujet de ces actes répréhensibles. On retrouvera donc dans le texte de loi les définitions d'actes répréhensibles et de représailles. Le PDA définit « acte répréhensible » comme étant :

- Une utilisation illégale, corrompue et irrégulière de fonds ou de ressources d'une organisation du secteur public ;
- Un geste, une omission, un déroulement d'actions constituant un risque sérieux à la santé publique ou à la sécurité publique ou à l'environnement ;
- Un geste, une omission, un déroulement d'actions constituant un risque sérieux au maintien de la loi, ce qui inclut la prévention, l'investigation et la détection des offenses et le droit à un procès juste ;
- Un geste, une omission, un déroulement d'actions constituant une offense ; et
- Un geste, une omission, un déroulement d'actions commis par un officier public considéré comme étant oppressif, discriminatoire, négligeant ou constituant un cas grave de mauvaise gestion.

Quant à « représailles », sous le PDA, il s'agit de :

- Licenciement ;
- Licenciement injustifié ;
- Autres gestes que le licenciement ; et
- Tous gestes en ajout au licenciement.

Une analyse succincte des définitions canadiennes et néo-zélandaises nous permet de constater que ces dernières ne sont pas aussi complètes que les canadiennes. En effet, au Canada, le fait d'ordonner ou de conseiller à un fonctionnaire de commettre un acte répréhensible est en soi un acte répréhensible, ce qui ne semble pas être le cas dans le régime de divulgation néo-zélandais. De plus, le Canada a inclus la

composante de « menace de poser un geste de représailles » comme étant une mesure pouvant être considérée comme représailles, ce qui n'est pas explicitement exprimé dans la définition néo-zélandaise.

Alors qu'au Canada la LPFDAR ne s'adresse qu'aux fonctionnaires de la fonction publique du palier fédéral, le PDA concerne autant les employés de l'État que ceux travaillant dans le secteur privé. Selon le PDA, le secteur public comprend autant les employés actuellement à l'emploi, les anciens employés, les forces armées que les bénévoles oeuvrant auprès de la fonction publique. Au Canada, la LPFDAR ne s'applique pas aux membres de l'armée car ils ont leur propre mécanisme, tout comme elle ne précise pas si les anciens employés de la fonction publique et les bénévoles y oeuvrant sont visés par la réglementation.

Contrairement à la loi canadienne, le PDA néo-zélandais ne définit pas ce qu'il entend par « divulgation protégée » ni les mesures de réparation offertes au divulgateur victime de représailles suite à une divulgation. Conséquemment, il est possible de croire que la dimension « protection » de ce système est plutôt faible et n'encourage pas le fonctionnaire néo-zélandais à commettre une divulgation, car il n'a pas l'assurance d'obtenir un soutien. De plus, la loi ne prévoit pas de régime de réparation. Cependant, il ne faut pas conclure que le gouvernement néo-zélandais n'a pas pris des mesures pour définir le type de réparations et les bases sur lesquelles s'appuie ce dernier. En effet, l'entrée en vigueur du PDA a mené à une modification importante du *Human Rights Act* (HRA) puisqu'un amendement a permis d'introduire le concept de « victimisation ». En considérant que la divulgation est un droit de la personne, un individu n'a pas à souffrir de discrimination parce qu'il a fait une divulgation. Un fonctionnaire victime de représailles voit ses droits bafoués et a droit à des mesures de compensations. Ce concept de victimisation n'a pas de contrepartie dans le régime canadien.

En plus du *HRA* qui procure une certaine protection au divulgateur souffrant de victimisation, le régime de réparation suite à des représailles est complété par certaines dispositions du *Employment Relations Act* 2000 (ERA) qui promeuvent, entre autres, l'importance de relations de travail harmonieuses et d'un environnement de travail sain. Dans cette optique, les représailles sont interdites, car elles ne favorisent pas un environnement de travail sain et des relations de travail harmonieuses. Cela dit, ce recours à un troisième texte législatif n'est pas requis au Canada, car la LPFDAR comprend des dispositions créant de facto un régime de réparation. Également, au Canada, le régime de réparation est unifié, partagé par deux institutions, le TPFAR découlant du CISP alors qu'en Nouvelle-Zélande, il est divisé entre deux organisations, chacune ayant une finalité différente. Le HRA offre plutôt des mesures de réparation dans une perspective de droits de la personne alors que l'ERA, par l'entremise de l'*Employment Relations Authority* et de l'*Employment Court*, propose des mesures basées sur une vision classique des relations de travail.

Institutions découlant de la loi habilitante et du cadre normatif

Il est important de mentionner que le *Public Disclosures Act* néo-zélandais ne crée pas de nouvelles institutions, les législateurs ayant préféré s'appuyer sur certaines institutions déjà existantes et opérantes. De la multitude des institutions habilitées à recevoir et traiter des divulgations, nous avons préféré nous attarder aux principales, soit l'*Office of the Ombudsmen* et le *Human Rights Commission*.

Office of the Ombudsmen

L'*Office of the Ombudsmen* de la Nouvelle-Zélande peut être considéré comme l'organisation-chef de la divulgation, même si le PDA ne lui confère pas de pouvoirs particuliers, car elle a le rôle de fournir de l'information et des conseils à toute personne envisageant faire une divulgation.

Philosophie de gestion. L'*Office of the Ombudsmen* de la Nouvelle-Zélande a une mission générale qui consiste à améliorer les pratiques professionnelles au sein de la fonction publique néo-zélandaise. Dans les faits, l'*Office of the Ombudsmen* agit principalement en soutien aux agences gouvernementales néo-zélandaises qui assurent elles-mêmes le suivi des divulgations internes au sein de leur entité respective. Comme en témoignent les objectifs de l'organisme, sa philosophie d'intervention est prioritairement préventive et proactive : améliorer l'efficacité des services offerts par l'Ombudsman en chef, être proactif et aider les organismes à améliorer leur gestion et leurs mécanismes de traitements des plaintes. Cela dit, l'*Office of the Ombudsmen* intervient aussi de manière réactive lorsqu'il conduit des enquêtes. Dans la quotidienneté de ses activités, l'*Office of the Ombudsmen* est porté par les valeurs suivantes : liberté, impartialité et indépendance.

Modèle de gouvernance. Selon le PDA, chaque organisation doit établir une procédure interne pour traiter les allégations d'actes répréhensibles. Cette procédure doit identifier un responsable du dossier « divulgation ». De plus, ce responsable doit communiquer régulièrement de l'information sur la procédure à suivre en cas de divulgation. Cependant, c'est l'*Office of the Ombudsmen* qui est considéré comme l'autorité responsable du régime de divulgation. Parmi ses fonctions, il doit fournir de l'information sur le processus de divulgation et conseiller tout individu qui désire divulguer autant au sein de son organisation qu'à une des instances externes. Surtout, l'*Office of the Ombudsmen* a un pouvoir d'enquête pour vérifier si les allégations d'actes répréhensibles sont fondées ou non suite au dépôt d'une plainte. Bref ses rôles, responsabilités et pouvoirs sont semblables à ceux d'Intégrité du Secteur Public Canada, à la différence que le mandat de l'*Office of the Ombudsmen* est plus large. Comme dans le cas du Canada, l'Ombudsman néo-zélandais est un agent indépendant du Parlement, à la différence que ce dernier est nommé par le Gouverneur général sur recommandation de la Chambre des représentants alors qu'au Canada, le Commissaire à l'intégrité du secteur public est nommé par le Gouverneur en conseil. L'*Office of the Ombudsmen* doit faire un rapport annuel au Parlement.

Human Rights Commission

Le PDA a comme caractéristique unique et novatrice de faire le pont entre le droit à la divulgation, le droit à un environnement de travail exempt de représailles et le respect des droits de la personne par l'entremise de son concept de « victimisation ». Dans cette logique, il apparaît évident que, le *Human Rights Commission* (HRC), en tant qu'institution dédiée à la promotion et à la défense des droits de la personne en Nouvelle-Zélande, soit responsable de l'application du PDA. Conséquemment, il est impossible de faire une comparaison avec le système canadien sur cet aspect.

Philosophie de gestion. Le travail du *Human Rights Commission* s'inscrit dans la visée d'une société équitable, sécuritaire et juste où la diversité est valorisée et où les droits humains sont respectés. Dès lors, la promotion et la protection des droits humains sont au cœur de la mission de cet organisme. Plus spécifiquement, outre les questions liées aux droits humains, aux droits des personnes handicapées, aux droits raciaux, aux droits liés au Traité de Waitangi et aux droits humains sur la scène internationale, le plan

d'action prioritaire du *Human Rights Commission* s'attarde aux droits du travail via notamment la promotion de l'équité en matière d'accès à l'emploi et l'accès à un travail décent et productif.

Modèle de gouvernance. Le HRC est l'autorité chargée de faire du plaidoyer et de la promotion des droits de la personne en Nouvelle-Zélande. Pour réaliser ce large mandat, le HRC s'appuie sur huit commissaires dont les prérogatives varient selon le secteur d'intervention (c'est-à-dire relations raciales, égalité dans les opportunités d'emplois, etc.). Les commissaires ont notamment pour tâches de définir les orientations stratégiques et les politiques de la Commission. Les commissaires sont nommés par le Parlement néo-zélandais sur recommandations du ministre de la Justice.

Autres instances autorisées à recevoir des divulgations

Comme brièvement mentionné précédemment, plusieurs instances interviennent dans le modèle de gouvernance du système néo-zélandais de divulgation. Outre *l'Office of the Ombudsmen*, dans le cadre des régimes de divulgation d'actes répréhensibles et de protection des divulgateurs, on retrouve : le Commissaire de la Police, le Vérificateur général, le Directeur du bureau des fraudes sérieuses, l'Inspecteur général de l'intelligence et de la sécurité, le Commissaire parlementaire pour l'environnement, l'Autorité des plaintes de la police, le Procureur général, le Commissaire des Services étatiques et le Commissaire à la santé et aux handicapés. Quant au régime de réparation suite à des représailles, en appui au HRC, se trouvent également le *Employment Relations Authority* et le *Employment Court*.

Régimes de divulgation et de protection

Malgré une procédure complexe de divulgation, le système néo-zélandais de divulgation est chapeauté par une loi unique, soit le PDA. Cependant, les trois régimes usuels sont complétés par d'autres dispositions légales, notamment en matière de droit du travail pour le régime de réparation suite à des représailles. Ce faisant, nous pouvons déduire que la notion de protection occupe une place importante dans ce régime.

Processus de divulgation

En Nouvelle-Zélande, un fonctionnaire désirent divulguer l'existence d'un acte répréhensible doit le faire au sein de son organisation, selon les procédures mises en place. Dans certaines circonstances, il est possible de s'adresser à son chef administratif si son organisation n'a pas établi de procédures de divulgation ou que la personne chargée de recevoir la divulgation est possiblement impliquée dans l'acte reproché. Cependant, le fonctionnaire en question peut aller voir une autorité supérieure s'il ne peut placer sa confiance en son chef administratif, s'il y a urgence ou si après vingt jours ouvrables suite à la divulgation, il n'y a pas eu d'actions entreprises ou de recommandations formulées. En dernier recours, il est possible de s'adresser à un ministre ou à un ombudsman et ce, seulement s'il y a eu des démarches entreprises à des paliers inférieurs. Or, il appert que cette pléthore de possibilités vient complexifier la procédure à suivre et peut porter à confusion pour les divulgateurs, rendant difficile la détermination du pallier ou de l'institution à contacter.

Processus informel de résolution des cas. Alors qu'au Canada, l'organisme chargé de l'administration du régime de divulgation d'actes répréhensibles a mis sur pied un outil permettant de résoudre informellement

les cas, il semble que cette possibilité n'ait pas été exploitée en Nouvelle-Zélande puisqu'aucune information à ce sujet n'est disponible.

Divulgateur anonyme. Alors qu'au Canada, on sait que les divulgations faites sous le couvert de l'anonymat ne sont pas acceptées, il a été impossible de trouver une telle information en Nouvelle-Zélande.

Divulgateur fait publiquement. Alors qu'au Canada, il est possible de faire une divulgation publiquement, nous n'avons pas trouvé trace de cette possibilité dans la documentation néo-zélandaise.

Divulgateur fait par des individus à l'extérieur de la fonction publique. Il convient de rappeler que le PDA néo-zélandais s'applique autant aux organisations publiques que privées. Cependant, ce double mandat ne limite pas la possibilité pour un citoyen de divulguer des actes répréhensibles commis par un fonctionnaire dans le cadre de ses activités de travail dans la fonction publique. Au contraire, le citoyen peut s'adresser à l'une des autorités appropriées et admissibles dans le cadre de la loi. Il semblerait que l'*Office of the Ombudsmen* soit l'institution la plus souvent utilisée par les citoyens dans leurs activités de divulgation. Cependant, la procédure à suivre n'est pas des plus limpides et semble chevaucher celle à utiliser pour déposer un grief sur des services reçus par l'État. De plus, l'*Office of the Ombudsmen* peut refuser une plainte et/ou la référer à l'une des autorités appropriées à recevoir des divulgations. Il est à noter que l'*Office of the Ombudsmen*, à cause de son mandat lié aux affaires publiques, ne traitera que des dossiers de divulgations concernant la fonction publique et touchant les activités des ministères et organisations. Donc, si l'*Office of the Ombudsmen* reçoit un cas d'un citoyen touchant le secteur privé, cette institution ne sera pas en mesure de le traiter, entraînant un refus automatique. Nous pouvons constater qu'à la différence de la Nouvelle-Zélande, le Canada a mis en place une procédure simple et centralisée pour permettre au citoyen de divulguer des actes répréhensibles.

Plaintes frivoles ou vexatoires. Dans le régime néo-zélandais, il est formellement interdit de commettre une fausse déclaration. Si un divulgateur choisit de s'engager dans cette voie, il perd automatiquement sa protection, car sa divulgation ne correspond plus aux critères de « divulgation protégée ». Contrairement à la Nouvelle-Zélande, le Canada n'a fait qu'énoncer que les plaintes frivoles ou vexatoires ne seraient pas prises en considération, sans toutefois parler d'interdictions ni de sanctions.

Procédure d'appel et/ou de révision judiciaire

Le recours à l'*Office of the Ombudsmen* est en soi une procédure d'appel et/ou de révision. En effet, si un fonctionnaire a fait une divulgation selon la procédure établie au sein de son organisation et qu'il n'est pas satisfait du résultat (tenue ou non d'une enquête et résultat de cette dernière le cas échéant) il peut, après s'être adressé au chef de son organisation, recourir à l'*Office of the Ombudsmen*. Il est important de mentionner que l'*Office of the Ombudsmen* ne révisera aucun dossier de divulgation si celui-ci a déjà fait l'objet d'un examen par une autre autorité appropriée. De plus, l'*Office of the Ombudsmen* peut, de sa propre initiative, réviser et guider toute enquête d'une organisation publique si cette dernière en fait la demande ou si l'*Office of the Ombudsmen* le juge nécessaire. On remarque d'importantes différences avec le régime canadien. En effet, ce dernier n'a qu'une seule instance de révision et ce, seulement si le fonctionnaire a divulgué un acte répréhensible au sein de son organisation en première instance. Il est toujours possible pour un divulgateur insatisfait des résultats de sa divulgation à l'interne de recourir à une plainte déposée auprès du CISP. Encore là, un divulgateur peut recourir à une Cour de justice sur la base d'un point de droit ou d'une erreur administrative.

Mécanisme de protection

En Nouvelle-Zélande, toute personne qui se voit confier une divulgation doit prendre des mesures pour assurer la confidentialité du divulgateur sauf si ce dernier accepte de révéler son identité ou s'il est impératif et essentiel de révéler l'identité du divulgateur afin de mener l'enquête, de prévenir une menace pour la santé publique ou pour l'environnement. De plus, le PDA est venu renforcer certaines dispositions du *Official Information Act*, protégeant l'identité des individus lorsqu'il y a une demande d'accès à l'information faite par une tierce personne. Le mécanisme néo-zélandais ressemble en tout point à celui promu par le Canada.

Critères d'enquêtes

En Nouvelle-Zélande, une divulgation d'actes répréhensibles est susceptible d'être acceptée si elle satisfait aux critères suivant : 1) l'information divulguée concerne un acte répréhensible; 2) l'employé croit, sur des bases raisonnables, que l'information divulguée est véridique ou l'est vraisemblablement; 3) l'employé désire divulguer l'information afin que l'acte répréhensible soit examiné et 4) l'employé souhaite que la divulgation soit protégée. Cependant, l'*Office of the Ombudsmen* ne traitera pas la plainte si elle n'a pas été soumise à un examen interne et si elle a déjà fait l'objet d'une révision par l'une des autorités autorisées et habilitées à recevoir des divulgations.

Autres mesures

Parce que les régimes de divulgation d'actes répréhensibles et de protection des divulgateurs ne sont pas chapeautés par une quelconque institution, il y a peu de mesures prises pour les faire connaître. Cependant, l'*Office of the Ombudsmen* a publié quelques dépliants expliquant le concept de divulgation ainsi que la procédure à suivre. Conséquemment, nous pouvons dire qu'en comparaison avec le Canada, la Nouvelle-Zélande semble avoir peu d'initiatives pour promouvoir et faciliter la mise en œuvre de sa loi.

Régime de réparation suite à des représailles

Dans nombre de systèmes de divulgation, le régime de réparation suite à des représailles est souvent le maillon faible. En effet, la loi habilitante peut énoncer l'interdiction de prendre des actions en guise de représailles, mais elle occulte fréquemment de prendre des dispositions spécifiques pour créer un régime de réparation suite à des représailles. Or, en Nouvelle-Zélande, cette situation ne se produit pas, le PDA ayant créé un régime de réparation agissant au niveau des droits de la personne. De plus, le système des relations de travail propose certaines mesures de réparations complémentaires.

Procédure pour obtenir réparation

Il est possible d'affirmer que le fonctionnaire néo-zélandais victime de représailles suite à une divulgation a le choix entre deux canaux pour demander réparation. Il peut se prévaloir des dispositions prévues dans le PDA en demandant réparations sous un motif de victimisation ou il peut choisir la procédure sous le ERA.

Human Rights Commission. Un fonctionnaire croyant avoir été victime de représailles pour avoir fait de bonne foi une divulgation protégée, fondée ou non, peut s'adresser au HRC afin de demander réparation pour victimisation. Premièrement, si la demande est acceptée, le fonctionnaire doit entreprendre un processus de médiation avec son « persécuteur » sous la supervision d'un individu agréé. Deuxièmement, si la procédure de médiation échoue, le *Human Rights Office of Proceedings* procédera à une évaluation formelle de la plainte afin d'en déterminer la teneur. Finalement, elle pourra être transférée au *Human Rights Review Tribunals* qui rendra ou non une des décisions juridiques suivantes : soit une excuse, une entente de la part de l'offenseur à ne plus discriminer dans le futur, le suivi d'un programme éducatif ou de perfectionnement et/ou une compensation pour souffrance et/ou perte d'expérience de travail et de qualité de vie.

Employment Relations Service. La Nouvelle-Zélande offre également une procédure liée au droit du travail. En effet, par l'entremise du *Employment Relations Service*, il est possible pour un fonctionnaire-divulgateur d'obtenir réparation suite à des représailles. Dans un premier temps, il doit tenter de régler la situation à l'interne, directement avec son employeur et ce, dans un délai de 90 jours à partir de la fin de la dernière manifestation des représailles. Dans un deuxième temps, si le fonctionnaire-divulgateur n'obtient pas une réponse satisfaisante, il doit contacter l'*Employment Relations Authority*. Cette instance devra évaluer s'il y a matière ou non à porter la cause en médiation³⁹. Dans un troisième temps, si la médiation échoue, il est alors possible pour le fonctionnaire-divulgateur de porter sa cause devant un *Employment Court* et verra un juge statuer sur le litige.

Mécanisme de protection

Le HRA prévoit un mécanisme de protection pour les fonctionnaires faisant une demande de recours pour victimisation. En effet, le processus de résolution des disputes est privé et confidentiel et les déclarations faites dans ce cadre ne peuvent être utilisées pour d'autres motifs. De plus, il est fortement recommandé que les parties impliquées ne fassent pas de commentaires publics sur la procédure.

Analyse des activités de l'*Office of the Ombudsmen* et du *Human Rights Commission*

D'emblée, il est important de mentionner que malgré notre recherche exhaustive pour trouver des informations disponibles publiquement, nous n'avons que peu de données concernant la Nouvelle-Zélande. En effet, tant l'*Office of the Ombudsmen* que l'*Human Rights Commission* détaillent très peu leurs explications sur le traitement réservé aux dossiers reçus. Nous avons préféré y aller succinctement tout en essayant de dégager des tendances. Également, il a été impossible d'obtenir des données sur le nombre de dossiers déposés au *Employment Relations Authority* et au *Employment Court* concernant des représailles subies suite à une divulgation d'acte répréhensible.

Office of the Ombudsmen

Premièrement, le Tableau NZ1 présente le nombre de dossiers de divulgation déposés annuellement à l'*Office of the Ombudsmen* depuis 2003-2004⁴⁰ :

³⁹ Sous toute réserve, autant l'employé que l'employeur doivent défrayer les coûts de la médiation.

⁴⁰ Bien que le PDA soit en vigueur depuis 2000, on ne trouve que les rapports annuels datant d'à partir de 2003-2004.

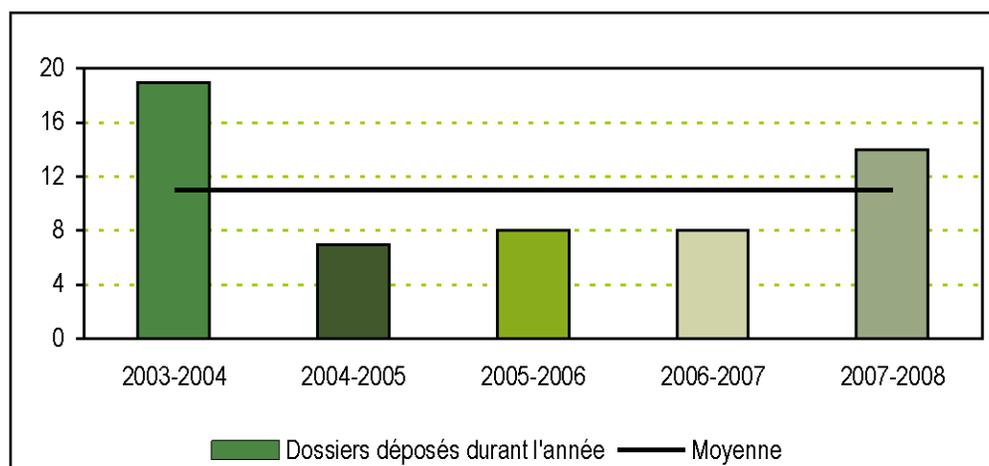
Tableau NZ1 : Nombre de dossiers de divulgation déposés annuellement à l'*Office of the Ombudsmen* de la Nouvelle-Zélande

Année	Dossiers déposés durant l'année
2003-2004	19
2004-2005	7
2005-2006	8
2006-2007	8
2007-2008	14
Total	56
Moyenne	11

Source : Rapports annuels des années courantes 2003-2004 à 2007-2008 de l'*Office of the Ombudsmen* de la Nouvelle-Zélande

Nous remarquons que le plus grand nombre de dossiers déposés à l'*Office of the Ombudsmen* l'a été en 2003-2004, et que ce nombre a par la suite chuté radicalement au cours des années subséquentes pour remonter de façon spectaculaire au cours de la dernière année (2007-2008) comme le montre le Graphique NZ1.

Graphique NZ1 : Dossiers de divulgation déposés annuellement à l'*Office of the Ombudsmen* de la Nouvelle-Zélande



Cependant, notre recherche actuelle ne nous a pas permis de trouver si cette soudaine hausse est due à un quelconque scandale lié à la fonction publique néo-zélandaise ou à une campagne de publicité récente. Malheureusement, nous ne pouvons dire le nombre de dossiers se révélant positifs ou refusés ainsi que les motifs de rejet.

Human Rights Commission

Les résultats sur le nombre de cas recensés par le *Human Rights Commission* sont présentés dans le Tableau NZ2⁴¹ :

⁴¹ Nous avons exclu les données datant d'avant 2004, car certains rapports annuels n'étaient pas disponibles sur le site Web du *Human Rights Commission*.

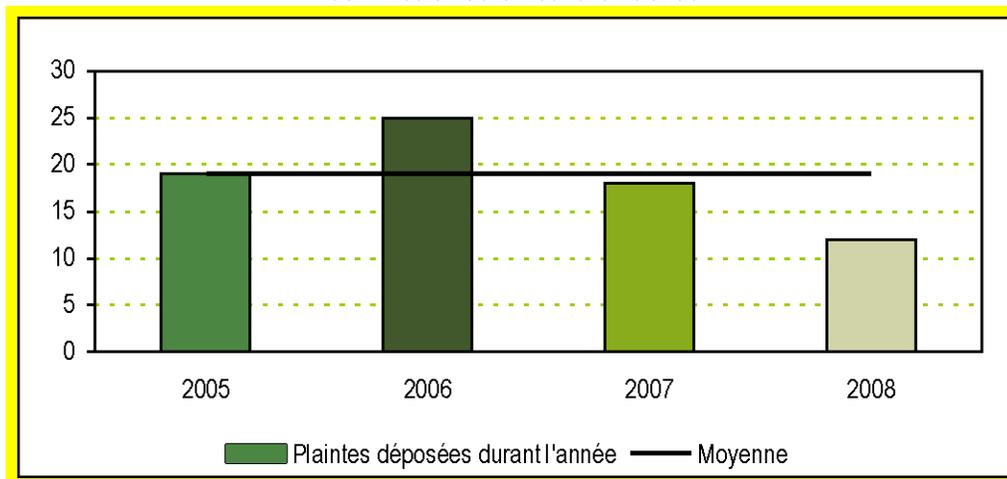
Tableau NZ2 : Nombre de plaintes pour victimisation déposées annuellement à la *Human Rights Commission* de la Nouvelle-Zélande

Année	Plaintes déposées durant l'année
2005	19
2006	25
2007	18
2008	12
Total	74
Moyenne	19

Source : Rapports annuels des années courantes 2005 à 2008 du *Human Rights Commission* de la Nouvelle-Zélande

Avant de procéder à toute analyse, il est important de garder à l'esprit que ce nombre total de dossiers de victimisation comprend autant les cas provenant du secteur public que ceux du secteur privé. Les données concernant le secteur public uniquement ne sont pas disponibles dans les rapports annuels du *Human Rights Commission*. Cependant, nous avons préféré présenter ces données brutes, car elles reflètent une certaine réalité du modèle néo-zélandais. On peut remarquer que depuis 2006, le nombre de dossiers pour victimisation est en constante diminution. Cependant, nous ne pouvons expliquer la raison. Également, comme dans le cas de *l'Office of the Ombudsmen*, nous ne connaissons pas la conclusion des dossiers. De plus, on remarque sur le Graphique NZ2 une diminution des cas, sans pouvoir justifier cette tendance.

Graphique NZ2 : Plaintes pour victimisation déposées annuellement au *Human Rights Commission* de la Nouvelle-Zélande



Comparaison entre *l'Office of the Ombudsman* et le *Human Rights Commission*

Finalement, le Tableau NZ3 compare les résultats des deux institutions :

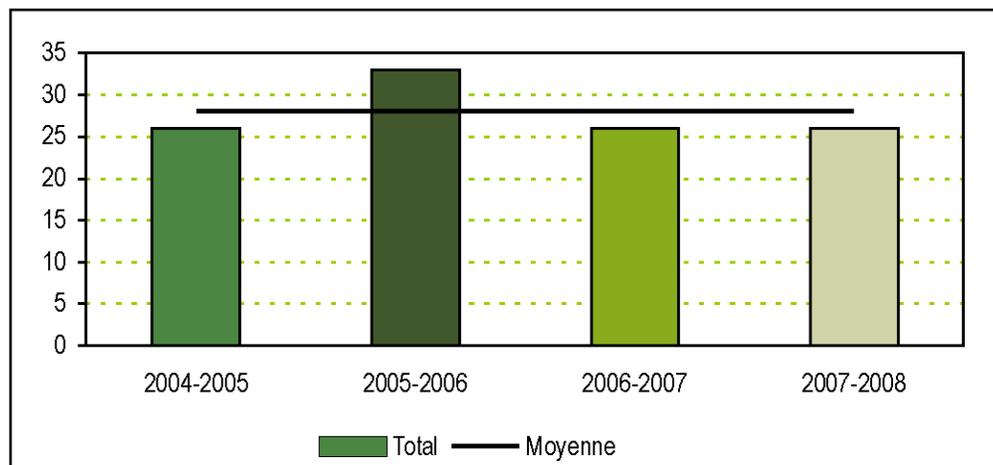
Tableau NZ3 : Nombre total des dossiers de divulgation et de victimisation déposés annuellement au sein des institutions néo-zélandaises

Année	Institution :		Total
	<i>Office of the Ombudsmen</i>	<i>Human Rights Commission</i>	
	Divulgation	Victimisation	
2004-2005	7	19	26
2005-2006	8	25	33
2006-2007	8	18	26
2007-2008	14	12	26
Total	37	74	111
Moyenne	9	19	28

Source : Rapports annuels des années courantes 2003-2004 à 2007-2008 de l'*Office of the Ombudsmen* et Rapports annuels des années courantes 2005 à 2008 du *Human Rights Commission* de la Nouvelle-Zélande

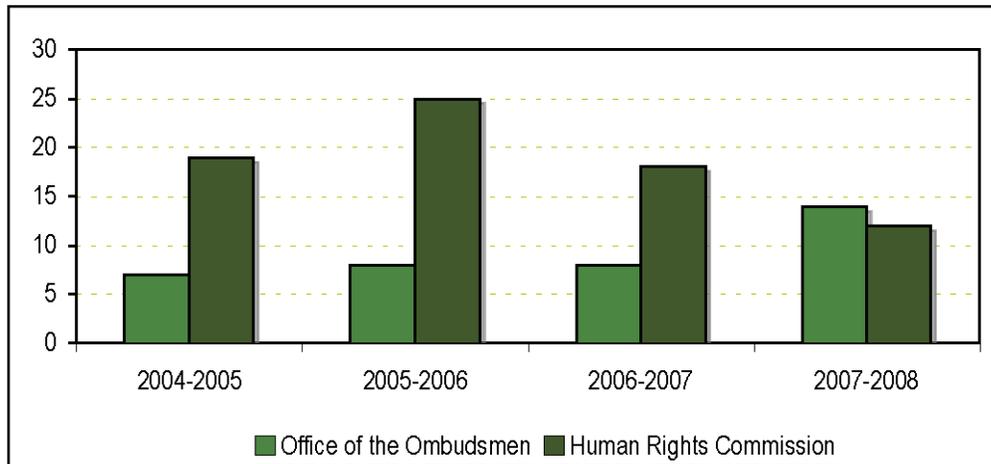
Premièrement, nous constatons que le nombre combiné de dossiers est stable d'année en année, sauf pour 2005-2006 où il y a une relative hausse du total des dossiers déposés. Le graphique NZ3a l'illustre :

Graphique NZ3a : Total des dossiers de divulgation et de victimisation déposés annuellement au sein des institutions néo-zélandaises



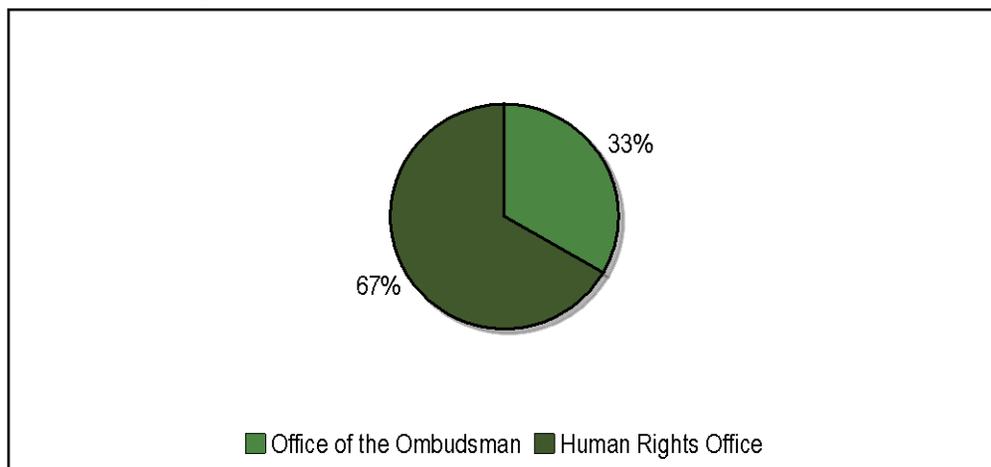
Deuxièmement, nous notons que le HRC a toujours reçu davantage de dossiers que l'*Office of the Ombudsmen* sauf pour l'année 2007-2008 puisque les données de cet organisme comprennent également les plaintes pour victimisation déposées par les citoyens. Cependant, pour l'année 2007-2008, nous ne disposons pas d'informations permettant d'expliquer ce changement dans la provenance des dossiers pour cette situation montrée par le Graphique NZ3b.

Graphique NZ3b : Distribution des dossiers de divulgation et de victimisation déposés annuellement en Nouvelle-Zélande selon l'institution



Troisièmement, nous remarquons, sur le Graphique NZ3c, que, globalement, il y a deux fois plus de dossiers de victimisation déposés que de dossiers de divulgation. À première vue, ce résultat peut sembler logique et conséquent, car les dossiers de l'*Office of the Ombudsmen* ne recensent que les cas touchant le secteur public, alors que ceux provenant du *Human Rights Office* englobent également les fautes commises dans le secteur privé. Cependant, puisque nous ne savons pas dans quelle mesure les cas de victimisation concernent les fonctionnaires, il est difficile d'avoir un réel aperçu de l'efficacité du système.

Graphique NZ3c : Répartition totale des dossiers de divulgation et de victimisation déposés annuellement au sein des institutions néo-zélandaises



Remarques et observations

Suite à l'examen du modèle néo-zélandais, nous constatons que :

- Malgré le fait que le PDA fut adopté en 2000, peu de dossiers de divulgation sont déposés à l'*Office of the Ombudsmen*. Il est vrai que cette institution n'est qu'une des autorités autorisées à juger la validité et le bien-fondé d'un dossier. Cependant, le fait qu'un fonctionnaire néo-zélandais

doive faire sa divulgation à l'interne en premier lieu avant de s'adresser à l'Ombudsman joue-t-il sur le nombre de dossiers déposés? Si le fonctionnaire néo-zélandais avait l'occasion de divulguer à l'externe en premier recours ou qu'il avait la liberté de choisir le lieu, verrions-nous une augmentation dans le nombre de cas déposés? En comparaison avec le système canadien, ce dernier est beaucoup plus récent, mais le nombre de dossiers reçus est beaucoup plus élevé (toute proportion gardée de la taille de la fonction publique).

- Le manque de mécanisme de coordination des différentes instances tout comme l'absence d'une instance chargée de faire la promotion et la sensibilisation de la fonction publique néo-zélandaise sont-ils synonymes d'un manque de volonté politique de mettre réellement en œuvre cette loi?
- Afin de faire une réelle analyse des activités du système, il faudrait avoir de meilleures statistiques, c'est-à-dire les chiffres des cas qui sont réglés automatiquement au sein de l'organisation ainsi que ceux des cas déposés chez les autres autorités autorisées. Il faudrait également que les chiffres rendus publics par l'*Office of the Ombudsmen* ne dévoilent pas seulement le nombre de dossiers déposés, mais détaille également leur type de résolution.

Encadré récapitulatif du système néo-zélandais

Caractéristiques

- Concept de « victimisation » qui considère la divulgation comme un droit de la personne.
- Loi s'appliquant autant dans les secteurs public que privé.
- Loi qui considère que l'acte répréhensible peut être commis autant au sein de l'organisation que par cette dernière.
- Seul pays n'ayant pas un Code de valeurs pour la fonction publique accompagnant la loi habilitante.

Forces

- Le concept de victimisation et sa mise en œuvre par l'entremise du HRA.
- Double possibilité de recours pour obtenir réparation suite à des représailles.

Faiblesses

- Procédures décentralisées et gérées par plusieurs organismes, les principaux étant :
 - L'organisme concerné par la divulgation
 - *Office of the Ombudsmen*
 - *Human Rights Commission*
 - *Employment Relations Authority*.
- Obligation de s'adresser à son supérieur ou à son chef administratif en premier lieu.
- Processus complexe avant d'accéder à l'Ombudsman.
- Les procédures pour divulgation et pour plainte d'un citoyen privé semblent s'entremêler au sein de l'*Office of the Ombudsmen*.
- Il ne semble pas y avoir un recensement des cas à l'interne.
- Mauvaises statistiques :
 - Peu de détails.
 - Pas de statistiques combinées pour les cas recensés à l'interne.
 - Pas de statistiques combinées pour les cas soumis à toutes les autorités appropriées.
 - Pas de statistiques sur l'utilisation du système par les citoyens.
- Le fait de devoir payer les frais pour accéder à la médiation obligatoire peut décourager certains fonctionnaires-divulgateurs.
- La responsabilité de promouvoir la loi au sein des ministères et organisations publiques est laissée à la discrétion des

	administrateurs en chef de ces ministères et organisations.
Limites <ul style="list-style-type: none">– Ne semble pas avoir une organisation chargée de la promotion de la Loi au sein de la fonction publique.– Pas de données sur le nombre de cas pour réparation se rendant devant le <i>Employment Tribunal</i>.– Pas de mécanisme ou d'organisation de coordination des différentes instances habilitées jouant un rôle dans le régime de divulgation d'actes répréhensibles (pas de centralisation).– Peu d'informations disponibles en général sur le régime néo-zélandais.	

ROYAUME-UNI

Loi habilitante : Public Interest Disclosure Act (1998)

Cadre normatif : Civil Service Code (2006)

Institution : Office of the Civil Service Commissioners

Description des régimes de divulgation d'actes répréhensibles, de protection des divulgations et de protection suite à des représailles

Récemment, le *Public Administration Select Committee* du **Parlement britannique** a entrepris l'étude du système de divulgation, car le Royaume-Uni a été frappé par une vague de divulgations publiques jugées illégitimes par les autorités politiques⁴². Suite à des audiences publiques, un rapport, *Leaks and Whistleblowing in Whitehall*, a été publié⁴³. Parallèlement, le *Department for Business Innovation and Skills* a récemment tenu une consultation publique sur le traitement des dossiers de réparation suite à des représailles découlant du *Public Interest Disclosure Act* au sein des tribunaux de l'emploi⁴⁴. Conséquemment, il est possible que les législateurs britanniques apportent des changements au système de divulgation dans les mois à venir.

Présentation de la loi habilitante et du cadre normatif

En 1998, les législateurs britanniques ont adopté le *Public Interest Disclosures Act 1998* (PIDA). Cette loi vise à faciliter la divulgation tant dans les secteurs public que privé, à protéger les individus qui font certaines divulgations d'informations dans l'intérêt public et à permettre à ces individus d'entreprendre des actions si elles sont victimes de représailles suite à une divulgation. Loi ambitieuse, le PIDA ne définit que le terme « divulgation protégée ». En réalité, le terme « acte répréhensible » est contenu dans la notion de divulgation protégée. Il s'agit donc de toute divulgation d'informations qui, selon la conviction raisonnable du travailleur qui fait cette dernière, tente de montrer que :

- une offense criminelle a été, est ou sera commise;
- une personne a manqué, manque ou manquera à ses obligations de se conformer à toute obligations légales à lesquelles il est assujetti;
- une grande erreur judiciaire a eu lieu, a lieu ou aura lieu;
- une la santé ou la sécurité de tout individu a été, est ou sera menacée;
- l'environnement a été, est ou sera endommagé; et
- de l'information concernant l'un des actes précédents a été, est ou sera dissimulée.

Nous pouvons conclure qu'au Royaume-Uni, l'accent est davantage mis sur le geste, sur la divulgation que sur l'acte répréhensible en lui-même.

En plus de la définition d'acte répréhensible, le PIDA définit quatre types de divulgation protégée. La première, une divulgation interne, exige que le divulgateur se rapporte à son employeur ou à un conseiller juridique. La deuxième, une divulgation en vertu d'un règlement, met en place des procédures spéciales s'il

⁴² À cet égard, le lecteur intéressé peut consulter le rapport disponible en ligne au <http://www.parliament.uk/documents/upload/memosforweb3.pdf>.

⁴³ Le rapport peut être consulté au <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmpubadm/83/83.pdf>

⁴⁴ Pour plus d'informations, consulter le <http://www.berr.gov.uk/consultations/page52097.html>

faut divulguer un acte répréhensible à certaines catégories comme les gestionnaires dans le domaine de la santé et de la sécurité, du revenu, de la police. La troisième, la divulgation générale, est une procédure pour faire sa divulgation à la police, aux médias et aux députés. La divulgation sera protégée si elle respecte certaines conditions comme être fait de bonne foi, des renseignements divulgués probablement véridiques, ou si le divulgateur croit qu'il fera l'objet de représailles. Quant à la quatrième, il s'agit d'une divulgation de faits exceptionnellement graves. On ne retrouve pas dans le système canadien une différenciation des divulgations possibles mais un seul type, soit la « divulgation protégée ».

Dans le PIDA, la rétention d'informations est un acte répréhensible alors que dans la LPFDAR, elle n'est qu'une interdiction passible de sanctions. De plus, le PIDA a juridiction autant chez les fonctionnaires de sa Majesté que chez les employés travaillant dans l'entreprise publique et le secteur communautaire alors que la LPFDAR ne vise que les fonctionnaires fédéraux.

Comme au Canada, les fonctionnaires britanniques sont également assujettis à un code de conduite, le *Civil Service Code 2006* (CSC), qui vient compléter le PIDA. Ce code nomme les conditions que les fonctionnaires doivent remplir ainsi que les conduites appropriées et inappropriées pouvant être considérées comme acte répréhensible. Dans le CSC, on retrouve une clause exigeant d'être loyal à l'organisation. Or, la divulgation pouvant être vue comme un acte déloyal, elle peut être considérée comme un acte répréhensible, ce qui constitue une incohérence.

Quant aux régime de protection des divulgateurs et de réparation suite à des représailles, bien qu'il soit interdit, autant dans le PIDA que le CSC, d'user de des représailles contre un divulgateur, les mesures interdites constituant des représailles ne sont pas définies ; alors qu'au Canada, elles sont clairement précisées.

Institution découlant de loi habilitante

Le PIDA ne crée pas une institution spécifiquement dédiée à recevoir les allégations de divulgation. Cependant, le mandat de l'*Office of the Civil Service Commissioners*, comme nous le verrons, a été modifié afin de tenir compte de cette mission spécifique.

Office of the Civil Service Commissioners

Nous présentons ici la philosophie de gestion et le modèle de gouvernance de l'OCSC.

Philosophie de gestion. L'*Office of the Civil Service Commissioners* du Royaume-Uni a pour mission de s'assurer de l'application du principe de mérite dans le but d'obtenir un service publique efficace, politiquement impartial et construit sur des valeurs fondamentales. Outre un travail intensif sur les principes de recrutement basé sur la valeur de mérite, l'OCSC a pour mandat d'aider à la promotion des valeurs du service public (notamment via un gala de reconnaissance de la contribution au service public) et de faire appliquer les valeurs du service public et par conséquent le Code du service public⁴⁵. L'OCSC travaille en partenariat avec les départements qui ont des commissaires respectifs (ces derniers étant en lien avec le secrétaire permanent de l'agence du chef exécutif) et anime les activités d'un groupe de liaison qui

⁴⁵ Rapport annuel 2008-09, sommaire exécutif, p. 1

rassemble un petit nombre de commissaires et de directeurs des ressources humaines⁴⁶. On comprend ainsi que la philosophie d'intervention de l'OCSC reconnaît l'importance d'intégrer les directeurs des ressources humaines pour réaliser la mission de l'OCSC⁴⁷. Cette reconnaissance repose d'ailleurs sur l'idée d'une corrélation inversement proportionnelle entre la qualité de la culture organisationnelle et les actes de divulgation non-autorisés d'informations⁴⁸. L'OCSC intervient donc de manière strictement proactive et préventive. En complémentarité avec l'OCSC, le Royaume-Uni a mis en place des tribunaux de travail qui eux interviennent de manière réactive relativement aux questions touchant à l'emploi, notamment les actes de représailles.

Modèle de gouvernance. L'*Office of the Civil Service Commissioners* (OCSC) est l'organisation responsable de la dotation des postes supérieurs et du respect des valeurs du CSC. Donc, l'OCSC doit aider les ministères à promouvoir le CSC et ses valeurs. L'OCSC est l'organisme d'appel et de révision des décisions internes des organisations. Il a le pouvoir de faire des recommandations sur les sanctions à prendre suite à un acte répréhensible et d'en faire le suivi. Les commissaires de l'OCSC sont nommés par la Couronne par décret royal. Ils ne sont pas des fonctionnaires, sont indépendants et font rapport annuel à la Reine.

Autres répondants du modèle de gouvernance du système britannique

Cependant, dû aux différents types de divulgation autorisés, le travail de l'OCSC est complété par le *Parliamentary and Health Service Ombudsman* pour les divulgations concernant le système de santé, et par le *Parliamentary Commissioner for Standards* pour les divulgations concernant les députés. Le fait d'avoir recours à des institutions complémentaires n'existe pas dans le système canadien de divulgation car tout est centralisé et concentré au sein d'une même institution, soit le Commissariat à l'intégrité du secteur public.

Régime de divulgation d'actes répréhensibles et de protection des divulgateurs

Le PIDA ayant mis l'accent sur la création de régimes de divulgation d'actes répréhensibles et de protection des divulgateurs, il convient de les séparer du régime de réparation suite à des représailles qui émane d'une institution différente.

Processus de divulgation

Au Royaume-Uni, la divulgation au sein de son organisation est exigée en premier recours (ce qui est dissemblable du régime canadien où le fonctionnaire a le loisir de se référer à une instance interne ou externe). Donc, chaque ministère doit établir et définir des procédures pour le traitement des divulgations. L'employeur reçoit la divulgation et décide si l'allégation est recevable ou non. Si elle l'est, l'employeur fait une enquête et selon ses conclusions, il peut décider d'amener des correctifs à la situation. Si l'employé est insatisfait de la décision, il peut porter la décision en appel directement à l'OCSC. À leur tour, les différents commissaires de l'OCSC examinent la plainte pour décider s'il y a lieu de la réexaminer et de mener une nouvelle enquête.

⁴⁶ Rapport annuel 2008-2009, p. 12

⁴⁷ Rapport annuel 2008-2009, p. 12

⁴⁸ Rapport annuel 2008-09, p. 31

Si le fonctionnaire ne peut divulguer l'allégation à son supérieur, il doit se tourner vers l'employé responsable chargé de l'application du *Civil Service Code*. Cependant, dans certaines circonstances, les commissaires peuvent accepter d'entendre une divulgation qui n'a pas été soumise au processus interne de l'organisation.

Divulgation anonyme. Tout comme au Canada, les divulgations anonymes ne sont pas acceptées, car il est impossible de juger de la bonne foi du divulgateur ni de déterminer si des représailles ont eu lieu.

Divulgation faite publiquement. Au Royaume-Uni, il est possible de faire une divulgation dans les médias. Cependant, pour que cette dernière soit protégée, elle doit rencontrer un nombre important de critères. En effet, seule une divulgation faite de bonne foi (dont les renseignements divulgués sont véridiques, le divulgateur n'obtenant pas de gains personnels et croyant qu'il fera l'objet de représailles ou que les preuves seront détruites ou dissimulées) pourra être protégée si elle est faite publiquement. Si au Canada la divulgation faite publiquement est acceptée, elle n'est toutefois pas régie par un cadre restrictif.

Divulgation par des individus à l'extérieur de la fonction publique. Le PIDA n'autorise pas la divulgation par un citoyen d'un acte répréhensible commis par un fonctionnaire auprès de l'OCSC. Si un citoyen est témoin d'un acte répréhensible (une infraction au code de conduite de la part d'un fonctionnaire), il doit s'adresser au *Parliamentary and Health Service Ombudsman*. Au Canada, le citoyen témoin d'un acte répréhensible n'a pas à se référer à une autre instance, car il peut faire sa divulgation auprès d'Intégrité du Secteur Public Canada comme pour les fonctionnaires canadiens.

Exécution des décisions

Les commissaires de l'OCSC ont le pouvoir de faire des recommandations lorsqu'ils statuent sur un cas porté à leur attention. Cependant, l'exécution des recommandations de l'OCSC est laissée à la discrétion de chaque employeur, bien que les statuts des organisations ministérielles les obligent à mettre en œuvre ces recommandations. De plus, l'OCSC fait un suivi de l'application des recommandations au sein des organisations faisant l'objet d'une enquête et en fait mention dans son rapport annuel.

Procédure d'appel et/ou de révision judiciaire

Il est important de comprendre que, pour un fonctionnaire, déposer son dossier devant l'OCSC est en soi une procédure d'appel ou de révision de la décision prise au sein de l'organisation. Conséquemment, dès que l'OCSC statue, il n'y a pas de possibilité pour un fonctionnaire de déposer son dossier devant une Cour.

Mécanisme de protection

Le PIDA ne protège pas explicitement la confidentialité du divulgateur, car il est difficile de s'assurer que le divulgateur restera anonyme, la divulgation se faisant à l'interne. Cependant, l'OCSC prend des mesures particulières pour préserver la confidentialité des cas lorsqu'elle en fait rapport dans son rapport annuel. Cet aspect diffère du système canadien car au Canada, la LPFDAR place la protection de l'identité du divulgateur et des personnes impliquées dans un dossier au cœur de toute enquête.

Autres mesures

On retrouve dans le système britannique certaines mesures d'accompagnement et de promotion du régime de divulgation n'ayant pas d'équivalent dans le système canadien.

Service conseil. Les fonctionnaires britanniques désirant obtenir conseils peuvent se tourner vers *Public Concern at Work*, une organisation à but non lucratif vouée à accompagner les divulgateurs et à faire du plaidoyer auprès des instances décisionnelles. Parmi les services offerts, il y a un service d'assistance téléphonique pour les fonctionnaires qui pensent à faire une divulgation.

Régime de réparation

Le PIDA ayant davantage mis l'accent sur l'amélioration des processus entourant la divulgation d'actes répréhensibles et la protection des divulgateurs, le fonctionnaire britannique doit se référer à un autre cadre législatif s'il veut obtenir réparation en tant que victime de représailles. Donc, le fonctionnaire britannique doit se référer au *Employment Tribunals*, l'organisme s'occupant des plaintes de licenciement, de prestation de chômage et de discrimination notamment si l'individu a exercé un recours dans le cadre du PIDA. Le *Employment Tribunals* est donc un tribunal administratif. Le Président du Tribunal est nommé par le *Lord Chancellor* et doit avoir une importante expérience dans le domaine juridique et être membre du barreau britannique.

Processus de réparation

Un fonctionnaire britannique se croyant victime de représailles doit demander à son employeur que ce dernier prenne des mesures pour faire cesser les représailles. Si le fonctionnaire juge la situation toujours problématique, il peut alors se tourner vers l'OCSC. Cependant, puisque le PIDA ne définit pas ce qui constitue des représailles, l'OCSC a un faible pouvoir d'action. Conséquemment, un fonctionnaire souffrant de représailles devra s'adresser à l'un des *Employment Tribunals* (ET). Le fonctionnaire doit déposer sa plainte dans un délai de trois mois et le ET est libre de l'accepter ou de la refuser. Si la plainte est acceptée débute un processus de conciliation entre le plaignant et la personne soupçonnée d'avoir commis les représailles. Si la conciliation échoue, un juge peut rendre un jugement.

Il va s'en dire que le processus que doit suivre un fonctionnaire britannique pour obtenir réparation diffère de la voie que le fonctionnaire canadien doit emprunter. En effet, le fonctionnaire canadien n'a pas à se tourner vers son supérieur pour faire cesser les représailles, mais s'adresse directement au CISP. Si la plainte est acceptée, c'est le CISP qui la transfère au TPF DAR et non pas le fonctionnaire qui doit faire des démarches auprès d'une autre instance.

Exécutions des décisions

Si le plaignant obtient gain de cause et ne reçoit pas la compensation décidée durant la conciliation ou octroyée par le jugement, il peut alors s'adresser à une Cour pour faire exécuter le tout.

Appel et révision

Il est possible de demander une révision d'un jugement obtenu pas défaut. La personne qui conteste doit expliquer ses motifs et fournir une proposition de résolution. S'il s'agit d'un jugement officiel, la révision sera possible sur la base d'une erreur administrative, d'un manque d'information sur la procédure à suivre, de nouvelles preuves disponibles ou pour l'intérêt de la justice. Si la demande est acceptée le juge, suite à l'examen de la décision, peut conforter, modifier ou annuler le précédent jugement.

Autres mesures

On retrouve dans le système britannique certaines mesures d'accompagnement et de promotion du régime de protection n'ayant pas d'équivalent dans le système canadien.

Service-conseil. Un service conseil est disponible pour les fonctionnaires désirant avoir recours aux ET. En effet, ACAS, une organisation à but non lucratif, a mis sur pied un service d'assistance téléphonique qui, en outre, peut fournir des conseils sur la manière de régler un litige sans avoir recours à une plainte aux ET.

Analyse des activités de l'Office of the Civil Service Commissioners et des Employments Tribunals

À la différence des autres pays de cette étude, nous pouvons utiliser, en plus des données gouvernementales sur les dossiers de divulgation et de représailles, les informations publiées par *Public Concern at Work*, une organisation non gouvernementale vouée à l'accompagnement des divulgateurs.

Analyse des activités de l'Office of the Civil Service Commissioners

L'OCSC, dans ses rapport annuels, parle peu des dossiers de divulgation et des différents types de traitement des plaintes. De plus, les données sont parfois contradictoires d'une année à une autre. Malgré tout, ces données nous permettent d'avoir une compréhension intéressante des activités de l'OCSC.

Demandes acceptées

Le Tableau UK1 montre l'état des différentes enquêtes pour divulgation et/ou représailles déposées annuellement qui ont été acceptées par l'*Office of the Civil Service Commissioners* du Royaume-Uni :

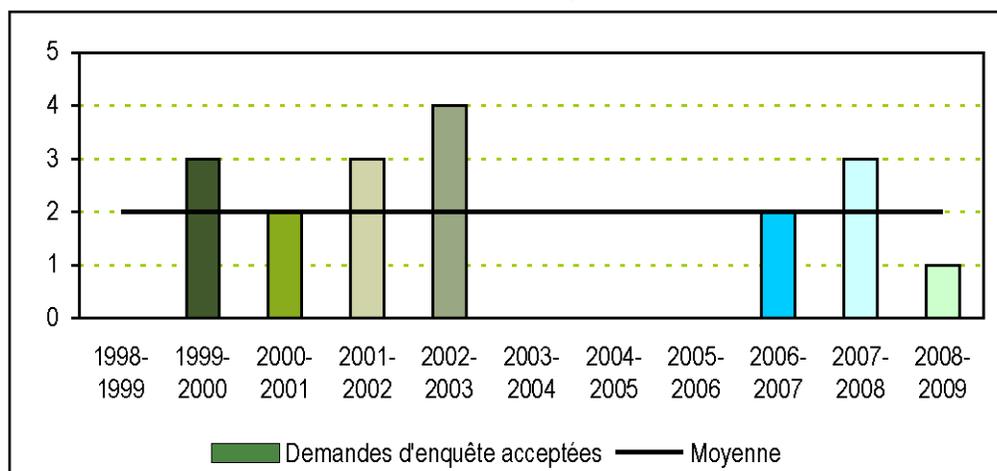
Tableau UK1 : État des demandes d'enquête pour divulgation et/ou représailles déposées annuellement et acceptées au sein de l'Office of the Civil Service Commissioners du Royaume-Uni

Année	État de l'enquête :			Total des demandes acceptées au cours de l'année
	En cours	Complété	Retirée	
1998-1999	0	0	0	0
1999-2000	2	1	0	3
2000-2001	0	2	0	2
2001-2002	3	0	0	3
2002-2003	0	4	0	4
2003-2004	0	0	0	0
2004-2005	0	0	0	0
2005-2006	0	0	0	0
2006-2007	0	2	0	2
2007-2008	1	1	1	3
2008-2009	1	0	0	1
Total	7	10	1	18
Moyenne	1	1	0	2

Source : Rapports annuels des années courantes 1998-1999 à 2008-2009 de l'Office of the Civil Service Commissioners du Royaume-Uni

Nous constatons que peu de demandes d'enquête ont été acceptées par l'OCSC. Depuis 1998-1999, il y a eu seulement 18 enquêtes, ce qui est peu. Comme il est possible de l'observer sur le Graphique UK1a, il n'y aurait en moyenne que deux dossiers examinés par année. Certaines années, l'OCSC n'en accepte aucun. Bref, seule une étude plus poussée sur les modalités d'enquêtes de l'OCSC nous permettrait de comprendre cet état de fait.

Graphique UK1a : Total et moyenne des demandes d'enquête pour divulgation et/ou représailles déposées annuellement et acceptées au sein de l'Office of the Civil Service Commissioners du Royaume-Uni



Demandes refusées

Si l'OCSC semble ouvrir peu d'enquêtes, ce phénomène n'est pas dû à un faible volume de plaintes déposées, mais plutôt à un volume élevé de rejets comme le Tableau UK2 l'indique :

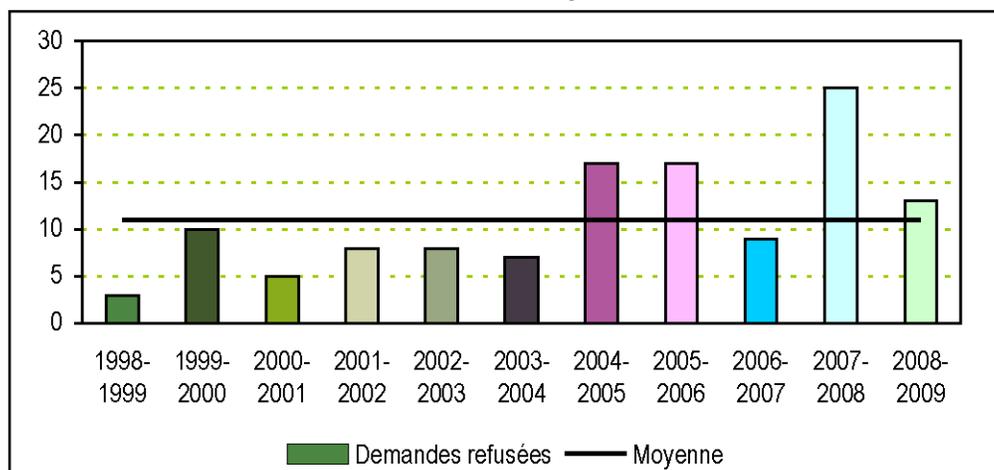
Tableau UK2 : État des demandes d'enquête pour divulgation et/ou représailles déposées annuellement et refusées au sein de l'Office of the Civil Service Commissioners du Royaume-Uni

Année	Justification du rejet :					Total des demandes refusées au cours de l'année
	Mauvaise pratique de gestion du personnel	Mauvaise instance	Plainte anonyme	Individu non couvert	Autre	
1998-1999	0	1	0	0	2	3
1999-2000	7	1	0	2	0	10
2000-2001	4	0	0	1	0	5
2001-2002	6	0	0	2	0	8
2002-2003	5	1	0	2	0	8
2003-2004	6	0	0	1	0	7
2004-2005	10	1	0	5	1	17
2005-2006	9	0	0	8	0	17
2006-2007	9	0	0	0	0	9
2007-2008	14	2	0	7	2	25
2008-2009	6	0	2	4	1	13
Total	76	6	2	32	6	122
Moyenne	7	1	0	3	1	11

Source : Rapports annuels des années courantes 1998-1999 à 2008-2009 de l'Office of the Civil Service Commissioners du Royaume-Uni

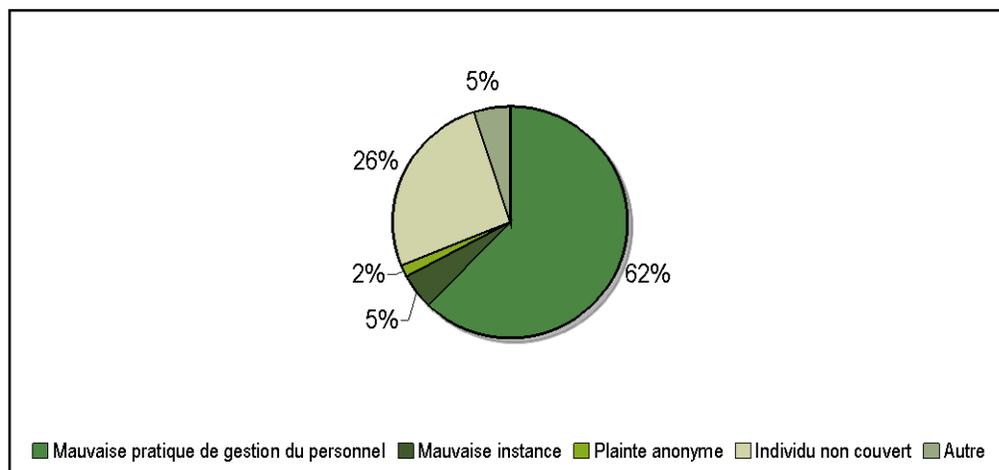
Depuis 1998-1999, ce sont 122 dossiers de divulgation et/ou de représailles qui ont été rejetés par l'OCSC, ce qui donne une moyenne annuelle de 11 rejets, tel qu'illustré par le Graphique UK2a.

Graphique UK2a : Total et moyenne des demandes d'enquête pour divulgation et/ou représailles déposées annuellement et refusées au sein de l'Office of the Civil Service Commissioners du Royaume-Uni



Quant aux causes de rejet, illustré par le Graphique UK2b, nous constatons que dans plus de deux demandes sur trois, l'OCSC rejette le dossier car la demande concerne une mauvaise pratique de gestion du personnel. Or, il faut rappeler que le PIDA prohibe la prise de représailles envers un divulgateur, mais qu'il n'a pas défini le type de mesures interdites. Or, la vaste majorité des représailles tombe dans le domaine des relations de travail et des mauvaises pratiques de gestion du personnel, catégorie étant hors de la juridiction de l'OCSC. Il s'agit donc d'un paradoxe. Aussi, il est important de mentionner qu'une demande sur quatre est refusée car elle touche un individu non couvert par le PIDA. Il peut s'agir d'une plainte concernant un ancien fonctionnaire ou déposée par un citoyen.

Graphique UK2b : Répartition totale des rejets des demandes d'enquêtes pour divulgation et/ou représailles déposées au sein de l'*Office of the Civil Service Commissioners* selon la justification



Analyse comparée des demandes déposées au sein de l'OCSC

Dans une perspective analytique, le Tableau UK3 fait la comparaison entre le nombre de demandes acceptées et celles qui ont été refusées :

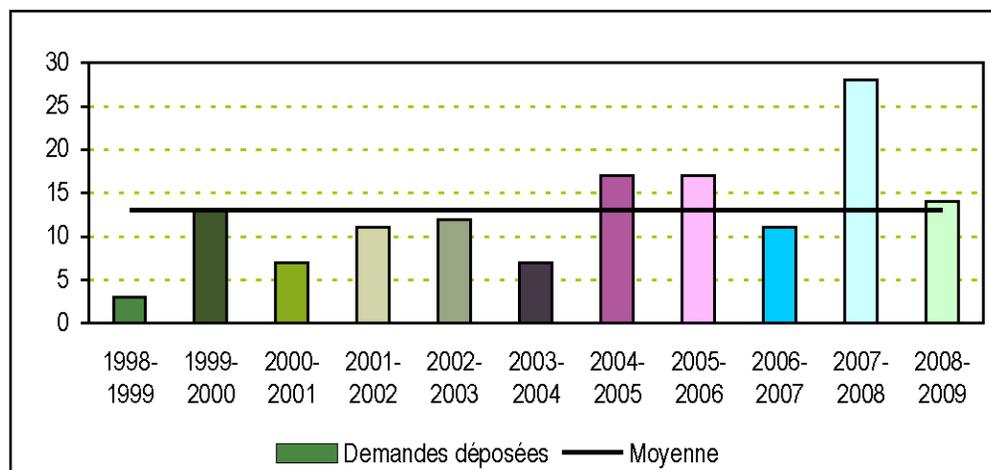
Tableau UK3 : Total des demandes d'enquête pour divulgation et/ou représailles déposées annuellement au sein de l'Office of the Civil Service Commissioners du Royaume-Uni

Année	Demandes acceptées	Demandes refusées	Total	% des demandes acceptées
1998-1999	0	3	3	0%
1999-2000	3	10	13	23%
2000-2001	2	5	7	29%
2001-2002	3	8	11	27%
2002-2003	4	8	12	33%
2003-2004	0	7	7	0%
2004-2005	0	17	17	0%
2005-2006	0	17	17	0%
2006-2007	2	9	11	18%
2007-2008	3	25	28	11%
2008-2009	1	13	14	7%
Total	18	122	140	13%
Moyenne	2	11	13	13%

Source : Rapports annuels des années courantes 1998-1999 à 2008-2009 de l'Office of the Civil Service Commissioners du Royaume-Uni

Premièrement, en onze ans d'application du régime, nous voyons qu'il y a eu 140 demandes d'enquête déposées au sein de l'OCSC, soit une moyenne annuelle de 13 dossiers. Le nombre de demandes déposées fluctue selon les années quoique pour l'année 2007-2008, nous remarquons une soudaine augmentation du nombre de dossiers. Cependant, seule une étude du climat politico-administratif de cette année nous permettra d'en comprendre les causes. Le Graphique UK3a illustre cette observation.

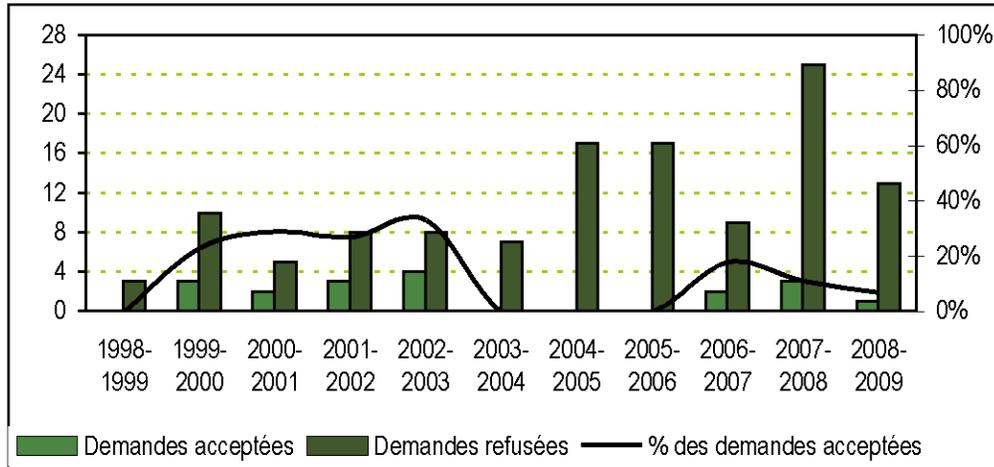
Graphique UK3a : Total et moyenne des demandes d'enquête pour divulgation et/ou représailles déposées annuellement au sein de l'Office of Civil Service Commissioners du Royaume-Uni



Cependant, il est intéressant de regarder la distribution des demandes acceptées et refusées. Nous pouvons voir, sur le Graphique UK3b, qu'il y a toujours plus de demandes refusées qu'acceptées et que pendant les années 2004-2005 à 2005-2006, aucune demande ne fut acceptée. Est-ce dû à une mauvaise

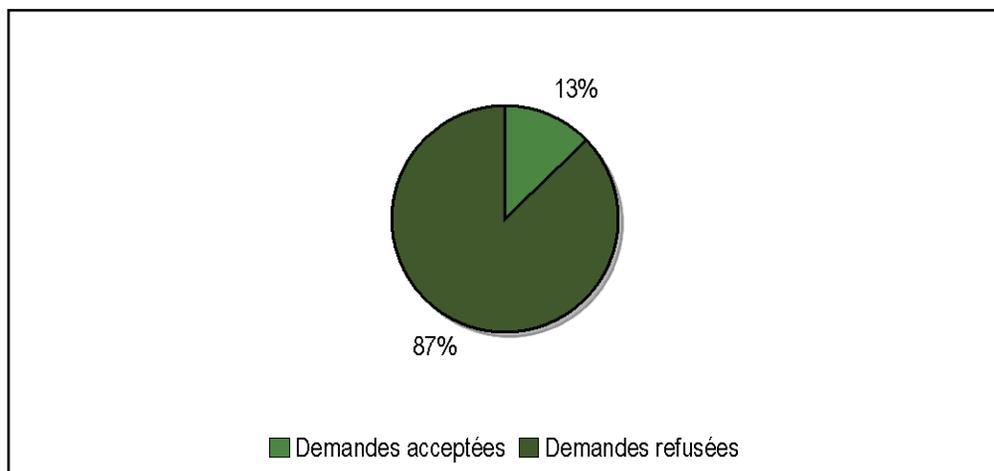
compréhension des règles par les fonctionnaires ou par une application trop restrictive du PIDA par les commissaires ? Conséquemment, le taux d'acceptation des demandes n'a jamais dépassé les 38%.

Graphique UK3b : Distribution et % des demandes de divulgation et/ou de représailles déposées annuellement au sein de l'Office of the Civil Service Commissioners du Royaume-Uni



Dans la même veine, nous constatons qu'en moyenne seulement 13% des demandes feront l'objet d'une acceptation pour enquête par l'OCSC (Graphique UK3c). Donc, il y a lieu de se poser des questions sur l'efficacité du système et sur sa compréhension par les différents acteurs y jouant un rôle.

Graphique UK3c : Répartition totale des demandes de divulgation et/ou de représailles déposées annuellement au sein de l'Office of the Civil Service Commissioners du Royaume-Uni



Divulgation au sein des organisations

Rien dans le PIDA n'oblige les organisations publiques à rapporter les dossiers d'enquêtes et/ou de représailles qu'elles reçoivent à une institution spécifique tout comme l'OCSC n'est pas tenu d'en faire

la recension. Cependant, depuis 2006-2007, l'OCSC a pris la décision de faire une recension informelle et d'inclure les données reçues dans son rapport annuel.

Demandes acceptées

Le Tableau UK4 fait état des dossiers qui ont été acceptés au sein de organisations :

Tableau UK4 : État des demandes d'enquête pour divulgation et/ou représailles déposées annuellement et acceptées au sein des organisations publiques du Royaume-Uni

Année	État		Nombre de cas admissible à une enquête	Total des dossiers déposés au cours de l'année
	Enquête en cours	Enquête complétée		
2006-2007	0	0	3	3
2007-2008	4	0	27	31
2008-2009	3	4	n.d.	7
Total	7	4	30	41

Source : Rapports annuels des années courantes 2006-2007 à 2008-2009 de l'*Office of the Civil Service Commissioners* du Royaume-Uni

Depuis 2006-2007, 41 dossiers ont rencontré les critères d'admissibilité à la poursuite d'une enquête. Sur ces 41 dossiers, seulement 11 ont fait l'objet d'une enquête. Cependant, ce nombre doit être relativisé. Puisqu'il s'agissait d'un sondage informel, il est possible que des organisations aient décidé de rapporter seulement les cas admissibles à une enquête et non pas s'ils en ont effectivement mené une.

Demandes refusées

Quant à lui, le Tableau UK5 se concentre sur les demandes d'enquêtes refusées par les organisations publiques :

Tableau UK5 : État des demandes d'enquête pour divulgation et/ou représailles déposées annuellement et refusées au sein des organisations publiques du Royaume-Uni

Année	Justification		Total
	Mauvaise pratique de gestion du personnel	Mauvaise instance	
2006-2007	0	0	0
2007-2008	10	0	10
2008-2009	3	0	3
Total	13	0	13

Source : Rapports annuels des années courantes 2006-2007 à 2008-2009 de l'*Office of the Civil Service Commissioners* du Royaume-Uni

Si depuis 2006-2007 les organisations publiques ont rejeté 13 dossiers de divulgation et/ou de représailles, ils l'ont été sur le motif qu'il s'agissait d'une mauvaise pratique de gestion du personnel. Il y a eu lieu de se demander si le PIDA doit être clarifié car comme dans le cas de la majorité des rejets faits par l'OCSC, il concerne une situation ambivalente et ambiguë, une zone grise de la loi.

Finalement, le Tableau UK6 compare la provenance des dossiers depuis 2006-2007 :

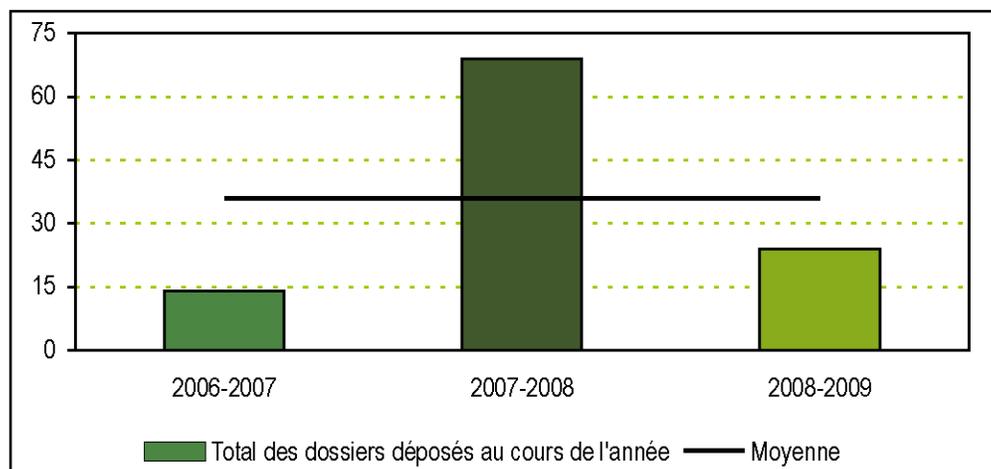
Tableau UK6 : Provenance des demandes d'enquête pour divulgation et/ou représailles au sein du secteur public du Royaume-Uni

Année	Provenant de l'OCSC	Provenant des organisations	Total des dossiers déposés au cours de l'année	% des dossiers provenant de l'OCSC
2006-2007	11	3	14	79%
2007-2008	28	41	69	41%
2008-2009	14	10	24	58%
Total	53	54	107	50%
Moyenne	18	18	36	50%

Source : Rapports annuels des années courantes 2006-2007 à 2008-2009 de l'Office of the Civil Service Commissioners du Royaume-Uni

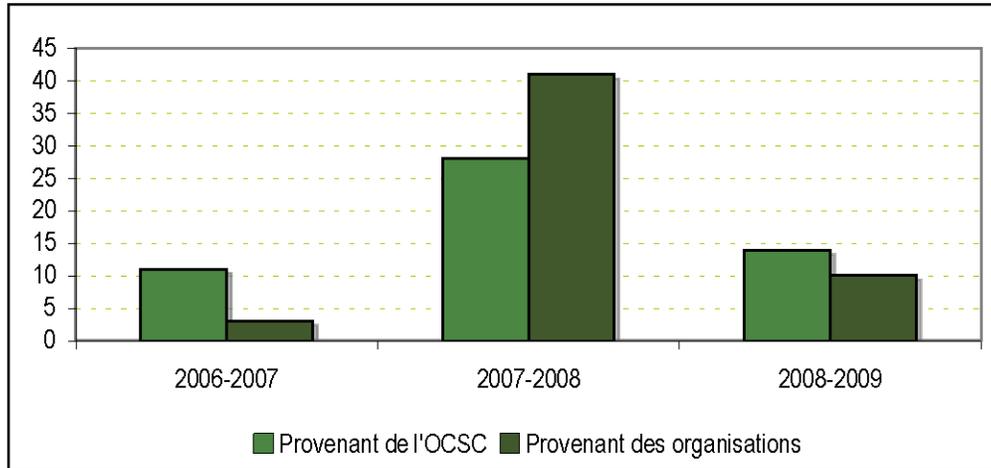
Premièrement, même si nous ne disposons que de données s'échelonnant que sur trois années, il est impossible de dégager des tendances, car l'année 2007-2008 vient fausser notre appréciation de la réalité. Nous ne pouvons connaître les causes de cette soudaine augmentation du nombre de cas déposés, tel qu'illustré par le Graphique UK6a.

Graphique UK6a : Total et moyenne des demandes d'enquête pour divulgation et/ou représailles déposées annuellement au sein du secteur public du Royaume-Uni selon la provenance



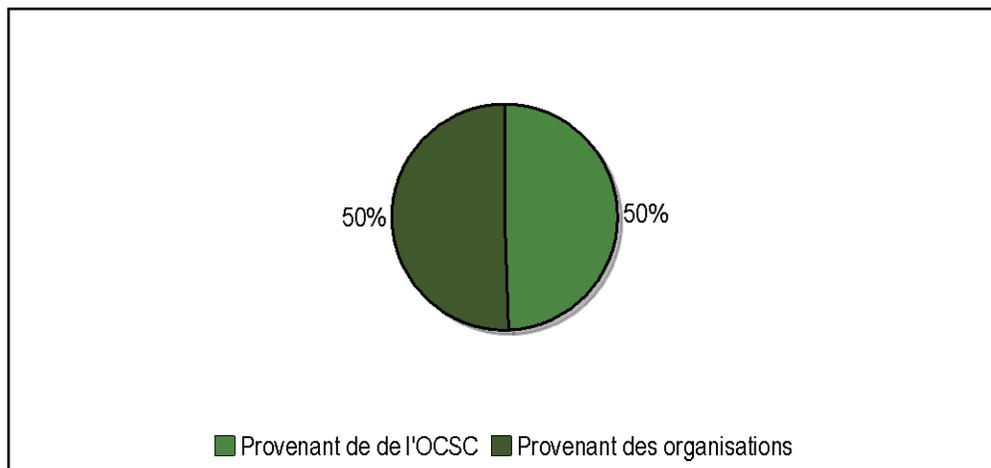
Deuxièmement, nous constatons à la lumière du Graphique UK6b qu'il y a toujours davantage de demandes provenant de l'OCSC plutôt que des organisations, sauf pour l'année 2007-2008. Seulement, nous devons apporter un bémol à cette observation car rien n'oblige les organisations publiques à rapporter systématiquement leurs données à l'OCSC. Donc il est possible qu'en 2007-2008 davantage d'organisations aient répondu au sondage informel de l'OCSC, influençant ainsi les données.

Graphique UK6b : Répartition des demandes d'enquête pour divulgation et/ou représailles déposées annuellement au sein du secteur public du Royaume-Uni



Malgré ces données incomplètes, nous pouvons tout de même affirmer que la moitié des demandes déposées au sein du secteur public britannique proviennent des organisations publiques. Donc, il est possible de croire que ce ratio changerait dans les années à venir s'il y a une systématisation du décompte des dossiers déposés à l'interne car, faut-il le rappeler, il est obligatoire pour un fonctionnaire britannique de se tourner vers son organisation en première instance.

Graphique UK6c : Répartition totale des demandes d'enquête pour divulgation et/ou représailles déposées annuellement au sein du secteur public du Royaume-Uni



Analyse des données provenant de *Public Concern at Work*

Dans leurs démarches de divulgation ou de réparation suite à des représailles, les fonctionnaires britanniques peuvent compter sur l'aide d'une organisation non gouvernementale (ONG), soit *Public Concern at Work* (PCAW). Parmi les mesures accompagnatrices que PCAW a mises sur pied, il y a une ligne d'assistance téléphonique. Parce que l'ONG publie des chiffres dans ses rapports annuels, nous

sommes en mesure de dresser un portrait de l'utilisation de la ligne par les fonctionnaires britanniques, détails se retrouvant dans le Tableau UK7 :

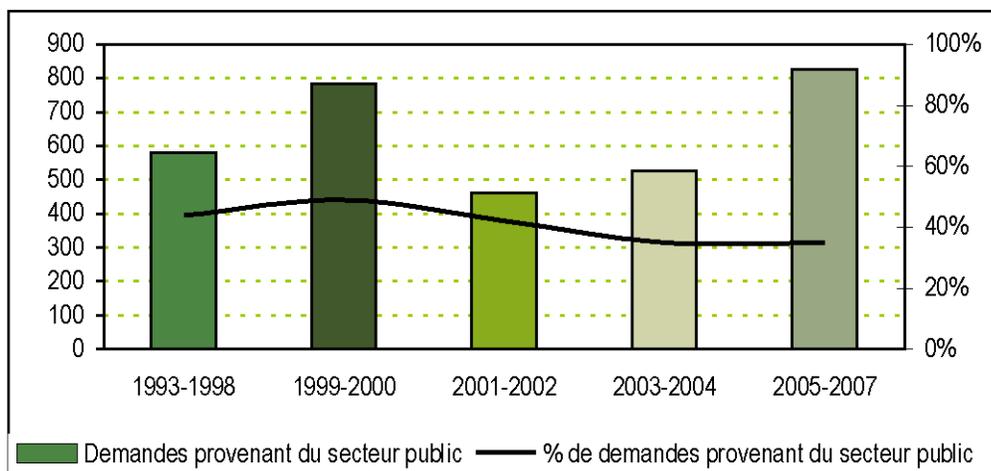
Tableau UK7 : Nombre de demandes de renseignements sur la divulgation provenant du secteur public selon *Public Concern at Work* au Royaume-Uni

Période	Total	Demandes provenant du secteur public	% de demandes provenant du secteur public
1993-1998	1315	579	44%
1999-2000	1600	784	49%
2001-2002	1100	462	42%
2003-2004	1500	525	35%
2005-2007	2500	825	35%
Total	8015	3175	40%
Moyenne	1603	635	41%

Source : Rapports annuels des années 1993-1998, 1999-2000, 2001-2002, 2003-2004, 2005-2007 de *Public Concern at Work* du Royaume-Uni

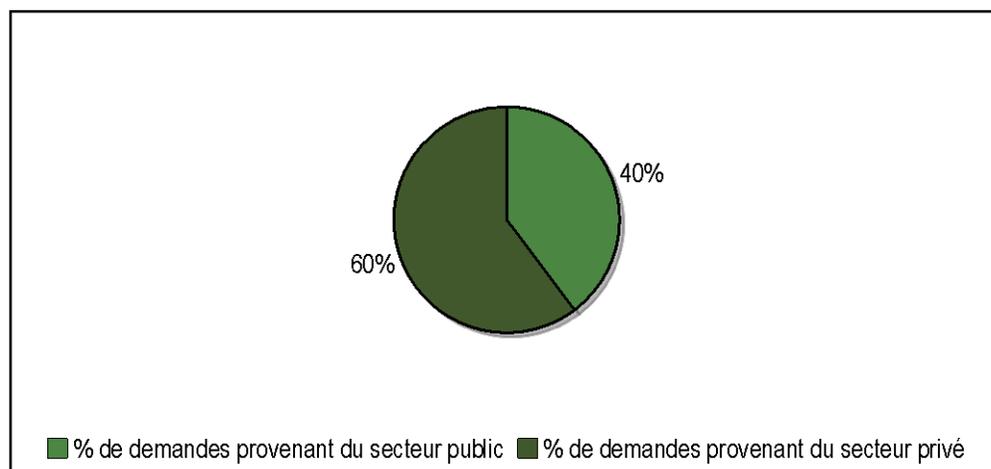
Nous pouvons voir que le nombre de demandes de renseignements provenant du secteur public fluctue et ne semble suivre aucune tendance. Cependant, puisque PCAW regroupe ses données en période de quelques années plutôt qu'en année fiscale, il est impossible de les comparer avec les données provenant du secteur publique britannique et concernant les divulgations et/ou représailles. De plus, il est intéressant de noter que le pourcentage de demandes provenant du secteur public fluctue également, mais qu'il se situe dans une fourchette de 35% à 49%. Or, la fonction publique britannique ne représentant pas près de la moitié de la population active, pourrions-nous avancer que nombre de fonctionnaires ne connaissent pas les outils mis à leur disposition au sein de leur organisation ou qu'ils n'ont pas confiance en les divers mécanismes du système ?

Graphique UK7a : Distribution et % du nombre de demandes de renseignements sur la divulgation provenant du secteur public selon *Public Concern at Work* au Royaume-Uni



Conséquemment, nous nous risquons à dire que le système britannique est peu performant, car 40% des demandes de renseignements reçues par PCAW le furent par des fonctionnaires qui, normalement, ont déjà une forme de support venant de l'OCSC ou de leur organisation.

Graphique UK7b : Répartition totale du nombre de demandes de renseignements sur la divulgation provenant du secteur public selon *Public Concern at Work* au Royaume-Uni



Analyse des activités des *Employment Tribunals*

Au Royaume-Uni, un fonctionnaire croyant avoir été victime de représailles suite à une divulgation et ne trouvant pas satisfaction dans ses démarches auprès de l'OCSC peut avoir recours à une procédure prévue par les *Employment Tribunals*. Le Tableau UK8 fait état des dossiers institués sous le PIDA et déposés annuellement aux ET :

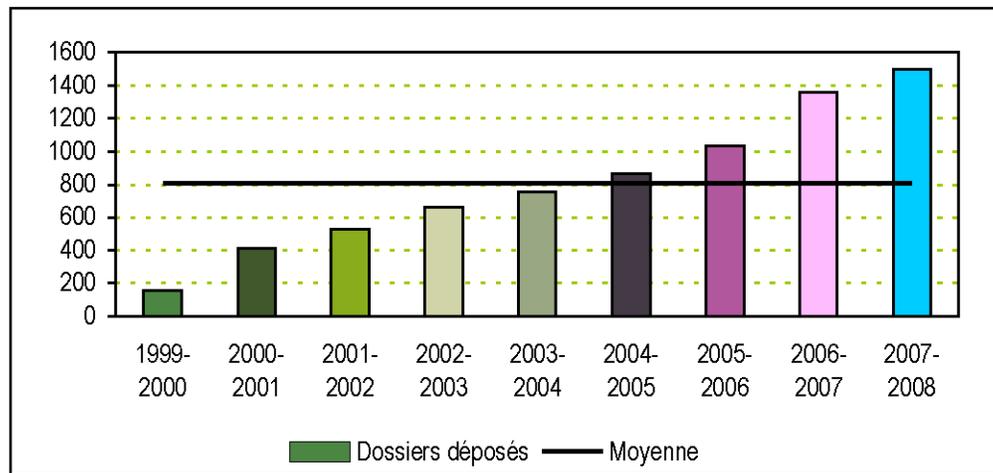
Tableau UK8 : Nombre de dossiers de représailles déposés annuellement au sein des <i>Employment Tribunals</i> du Royaume-Uni	
Année	Dossiers déposés
1999-2000	157
2000-2001	416
2001-2002	528
2002-2003	661
2003-2004	756
2004-2005	869
2005-2006	1034
2006-2007	1356
2007-2008	1497
Total	7274
Moyenne	808

Source : *Latest Figures for PIDA Applications*, disponible en ligne sur le site de *Public Concern at Work*⁴⁹

Bien que nous ne connaissions pas le nombre de dossiers concernant uniquement des membres de la fonction publique, nous pouvons quand même voir sur le Graphique UK8 une augmentation du nombre de documents dont le tribunal est saisi. Est-ce dû à une plus grande utilisation du système par les employés admissibles ou dû à un plus grand nombre de rejets des dossiers par les autorités aux paliers inférieurs ?

⁴⁹ Le document se trouve à l'adresse suivante : <http://www.pcaaw.co.uk/law/pidalatestfigures.htm>

Graphique UK8 : Nombre de dossiers de représailles déposés annuellement au sein des *Employment Tribunals* du Royaume-Uni



Quant aux dénouements possibles suite à une démarche entreprise au sein des ET, le Tableau UK9 en fait l'énumération :

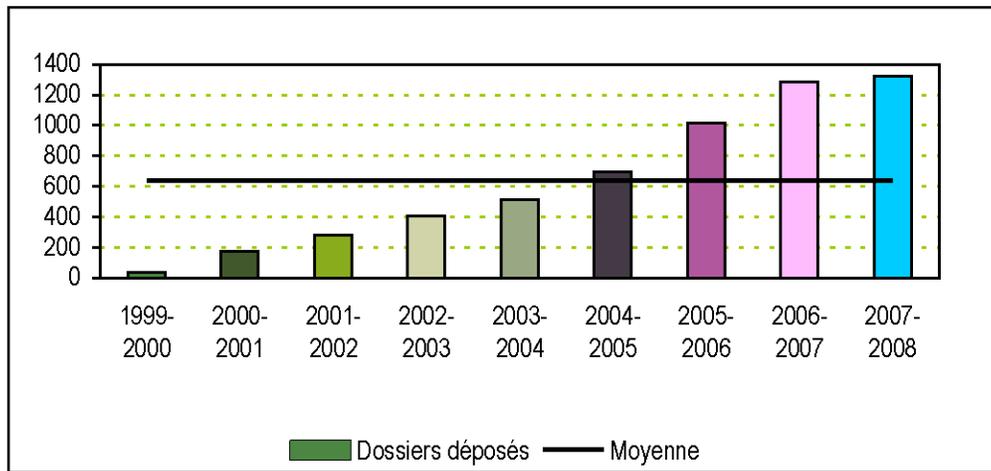
Tableau UK9 : Résultat des dossiers de représailles déposés annuellement au sein des *Employment Tribunals* du Royaume-Uni

Année	Résultat du dossier							Total des résultats des dossiers déposés au cours de l'année
	Règlement suite à une conciliation avec l'ACAS	Retrait ou règlement privé	Résultat favorable lors de l'audience	Résultat défavorable lors de l'audience	Rejet lors de l'audience (hors compétences du tribunal)	Disposition pour d'autres raisons	Jugement par défaut	
1999-2000	11	15	1	7	0	1	n.d.	35
2000-2001	67	59	11	26	4	4	n.d.	171
2001-2002	90	100	18	49	10	14	n.d.	281
2002-2003	149	132	27	74	9	16	n.d.	407
2003-2004	166	198	20	89	16	23	n.d.	512
2004-2005	277	218	45	111	12	33	n.d.	696
2005-2006	345	337	86	178	19	50	n.d.	1015
2006-2007	464	481	59	188	32	54	9	1287
2007-2008	536	444	66	173	45	53	9	1326
Total	2105	1984	333	895	147	248	18	5730
Moyenne	234	220	37	99	16	28	9	637
% d'occurrence du résultat	37%	35%	6%	16%	3%	4%	0,3%	

Source : Latest Figures for PIDA Applications, disponible en ligne sur le site de Public Concern at Work

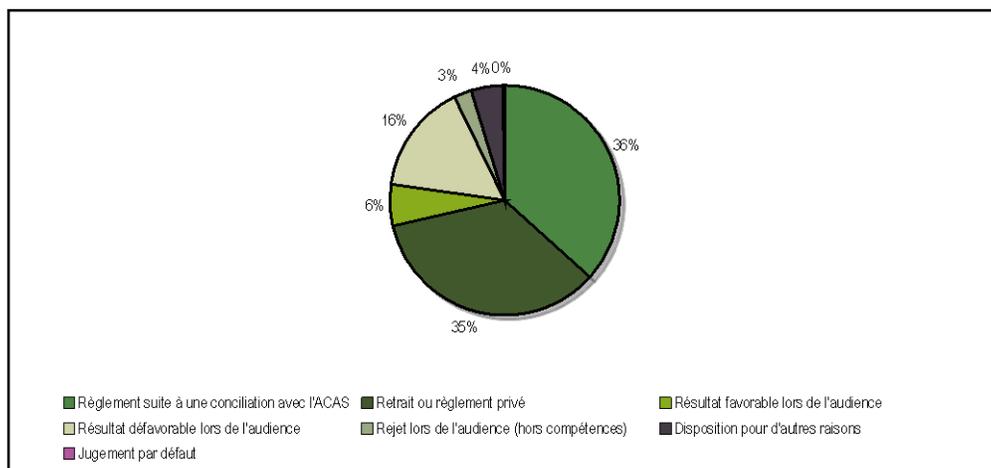
Encore ici, les données présentées comprennent autant les cas présentés par des employés du secteur privé que par des fonctionnaires. Nous voyons sur le Graphique UK9a une augmentation des décisions prises par les ET, ce qui est cohérent avec l'augmentation des dossiers déposés tel que nous l'avons vu au Graphique UK8.

Graphique UK9a : Total et moyenne des résultats des dossiers de représailles déposés annuellement au sein des *Employment Tribunals* du Royaume-Uni



En s'attardant sur la répartition du total des mesures prises dans les dossiers, nous remarquons que la majorité des dossiers se règlent suite à une conciliation avec l'ACAS. Il est important de rappeler qu'au Royaume-Uni, le recours à une procédure informelle de règlement de dossiers avec l'ACAS, est obligatoire. Donc, en incluant les dossiers retirés par le plaignant ou se concluant par un règlement privé, 71% des cas ne se rendent pas devant un juge. Or, il semblerait que la médiation soit une option intéressante puisque la vaste majorité des dossiers se retrouvant devant un magistrat sont déboutés. Le Graphique UK9b nous fourni les renseignements susmentionnés.

Graphique UK9b : Répartition totale des dossiers de représailles déposés annuellement au sein des *Employment Tribunals* du Royaume-Uni selon le résultat



Finalement, le Tableau UK10 fait la comparaison entre le nombre de dossiers de représailles déposés au sein des ET et le nombre de dossiers faisant l'objet d'une enquête :

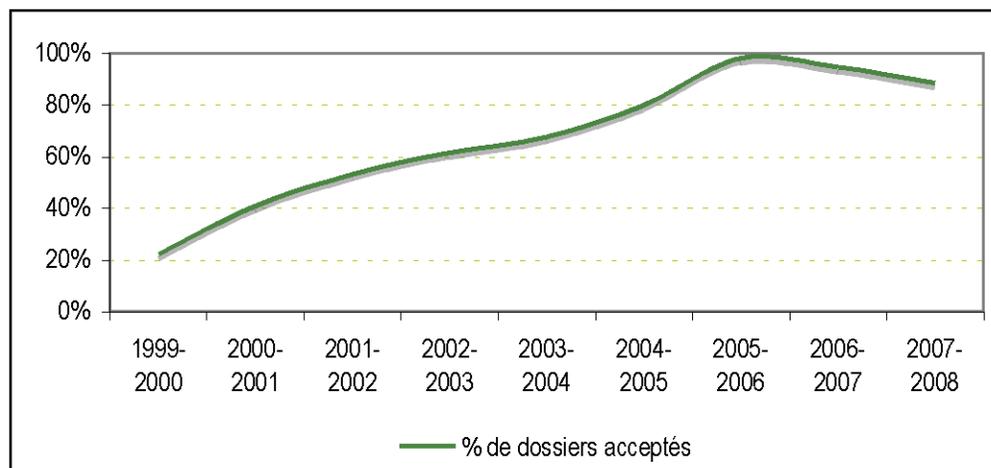
Tableau UK10 : Comparaison entre le nombre de dossiers de représailles déposés et le nombre de dossiers acceptés annuellement au sein des *Employment Tribunals* du Royaume-Uni

Année	Dossiers déposés	Dossiers acceptés	% de dossiers acceptés
1999-2000	157	35	22%
2000-2001	416	171	41%
2001-2002	528	281	53%
2002-2003	661	407	62%
2003-2004	756	512	68%
2004-2005	869	696	80%
2005-2006	1034	1015	98%
2006-2007	1356	1287	95%
2007-2008	1497	1326	89%
Total	7274	5730	79%
Moyenne	808	637	79%

Source : Rapports annuels des années courantes 1998-1999 à 2008-2009 de l'*Office of the Civil Service Commissioners* du Royaume-Uni et *Latest Figures for PIDA Applications*, disponible en ligne sur le site de *Public Concern at Work*

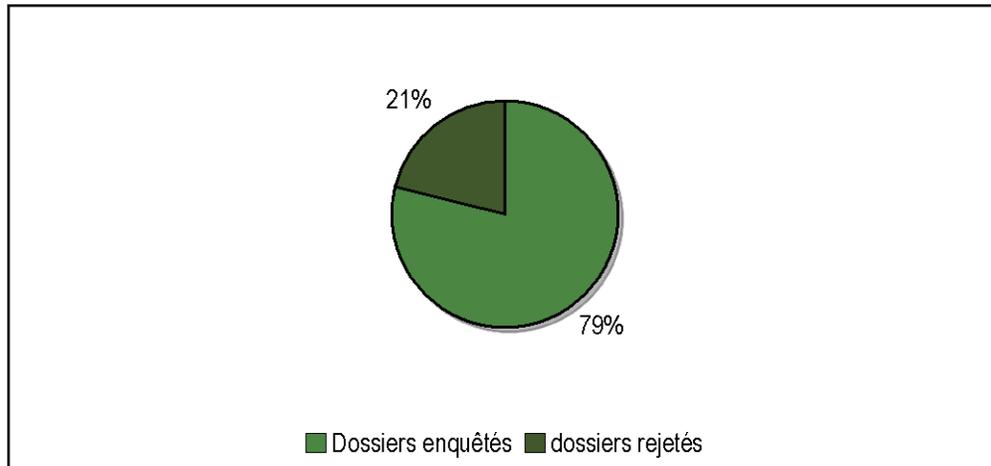
Depuis 1999-2000, le nombre de dossiers acceptés par les ET est en constante augmentation et se situe aujourd'hui près de la barre des 90%, représentée par le Graphique UK10a. Nous voyons ici une progression normale dans le taux d'acceptation des dossiers puisqu'après dix ans d'application de la loi, les juges sont en mesure de mieux cerner les dossiers répondant aux critères établis. Aussi, le fait qu'une victime déposant une demande doive s'acquitter de la moitié des frais de la conciliation limite-t-il le nombre de plaintes non fondées ?

Graphique UK10 : Évolution du % de dossiers acceptés annuellement au sein des *Employment Tribunals* du Royaume-Uni



Donc depuis 1999-2000, plus de 79% des demandes d'enquête ont été acceptés par les ET tel qu'illustré par le Graphique UK10b. Cependant, afin de mieux juger de la performance du système britannique, il faudrait être en mesure d'isoler les données provenant seulement du secteur public.

Graphique UK10b : Répartition totale des dossiers de représailles déposés et le nombre de dossiers enquêtés annuellement aux *Employment Tribunals* du Royaume-Uni



Remarques et observations

- En fait, cette hiérarchisation et cette catégorisation des types de divulgation complexifient le système britannique et rend difficile la compréhension et l'application du PIDA. Y a-t-il un lien avec le fort haut taux de dossiers rejetés ? Il y aurait lieu de simplifier le système pour le rendre plus accessible aux fonctionnaires.
- La divulgation pouvant être vue comme un acte déloyal, peut être considéré comme un acte répréhensible, ce qui constitue une incohérence. Est-ce un frein à la divulgation, surtout quand nous voyons un faible nombre de dossiers ?
- Il y a peu de mesures de promotion du système. Même si l'OCSC n'a pas la tâche de faire de la communication sur son mandat relié au PIDA, l'inaction en ce domaine fait en sorte que la loi reste peu appliquée et incomprise. Nous pouvons conclure que : soit les fonctionnaires ne la connaissent pas, ou qu'ils fonctionnaires ne font pas confiance au système, car ils n'en voient que les cotés obscurs et négatifs tel le fort taux de rejet.

Encadré récapitulatif du système britannique

Caractéristiques

- Loi unique s'appliquant autant au secteur public qu'au domaine privé
- Catégorisation des types de divulgation

Forces

- Au cours de la dernière année, il y a eu deux consultations publiques concernant différents aspects du système. Donc, il y a une volonté politique d'améliorer le système, même si la teneur des propositions de changement est inconnue.
- La présence de *Public Concern at Work* qui travaille de concert et en appui avec le gouvernement, tout en jouant son rôle de chien de garde du système.

Faiblesses

- La différenciation des types de divulgation rend complexe la compréhension et la mise en œuvre de la loi.
- Obligation de divulguer au sein de son organisation.
- Recension des cas à l'interne non obligatoire. Donc, cette recension est récente et facultative, la participation au sondage de l'OCSC est laissée à la discrétion des responsables des organisations publiques.
- La notion de représailles n'a pas été définie par le PIDA. Donc, l'OCSC rejette un nombre important de dossiers de représailles tout simplement parce qu'ils sont de nature « ressources humaines ».

Limites

- Mauvaise qualité des statistiques
- Difficulté d'accès aux statistiques concernant les *Employment Tribunals*

ANALYSE COMPAREE DES PAYS

Bien que les systèmes de divulgation présentés soient différents dans leurs structures, leurs procédures et modalités, nous sommes en mesure de les comparer quantitativement les uns aux autres. Il est important de garder à l'esprit que cette comparaison est seulement informative et n'a pas la prétention d'être le reflet de la réalité.

Nous utilisons les indicateurs suivants :

- Nombre de dossiers déposés au cours de la dernière année ;
- Nombre de dossiers par fonctionnaire ;
- Coût par dossier ;
- Coût par fonctionnaire ;
- Coût par effectif ; et
- Pourcentage de dossiers faisant l'objet d'une enquête.

Cette analyse s'accompagne d'un tableau comparatif se trouvant à la fin de cette section.

Nombre de dossiers déposés au cours de la dernière année

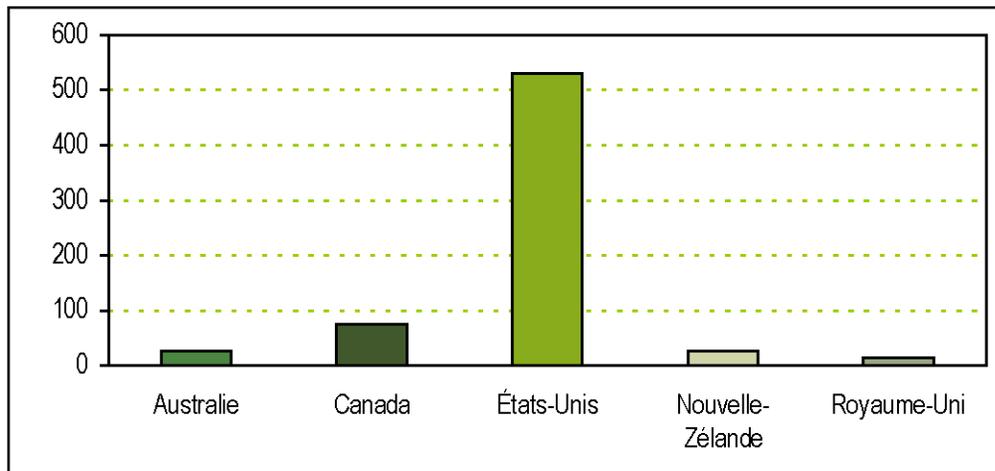
Le Tableau PAYS1 donne le nombre de dossiers déposés au cours de la dernière année.

Tableau PAYS1 : Nombre de dossiers déposés au cours de l'année 2008-2009

Australie	Canada	États-Unis	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni	Total	Moyenne
27	75	530	26	14	672	134

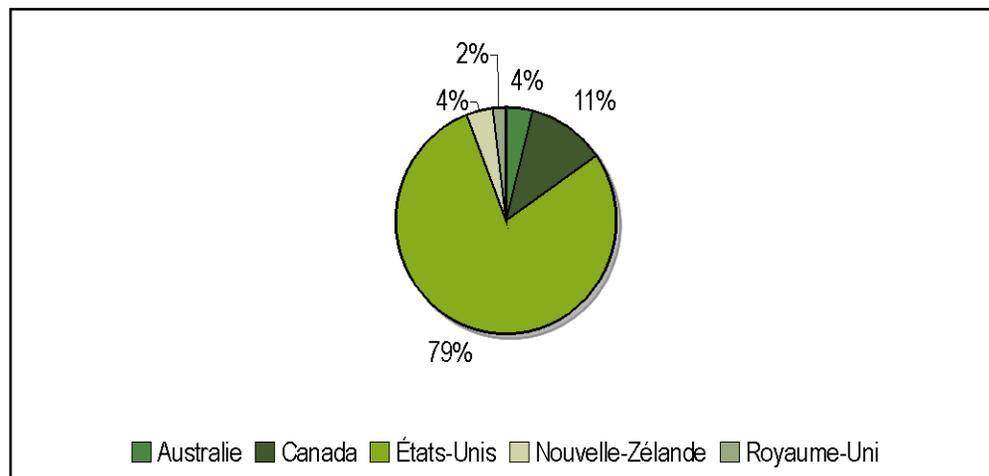
Bien que chaque système possède sa propre logique de fonctionnement, il est intéressant de noter que le Canada est le deuxième pays ayant reçu le plus de dossiers et qu'il dépasse un pays comme le Royaume-Uni dont le système de divulgation a été mis en place bien avant le canadien. A l'exclusion des États-Unis, nous pouvons déduire que pour l'année 2008-2009, l'ancienneté du régime se semble pas influencer le nombre de dossiers reçus par un pays.

Graphique PAYS1a : Comparaison du nombre de dossiers déposés au cours de l'année 2008-2009



Également, nous voyons que les Etats-Unis sont nettement une exception dans le volume de dossiers déposés, par la part qu'il occupe dans la répartition des dossiers déposés au cours de l'année 2008-2009. En effet, 79% des dossiers de divulgation ou de représailles déposés au cours de l'année 2008-2009 l'ont été aux Etats-Unis.

Graphique PAYS1b : Répartition des dossiers déposés au sein des pays étudiés au cours de l'année 2008-2009

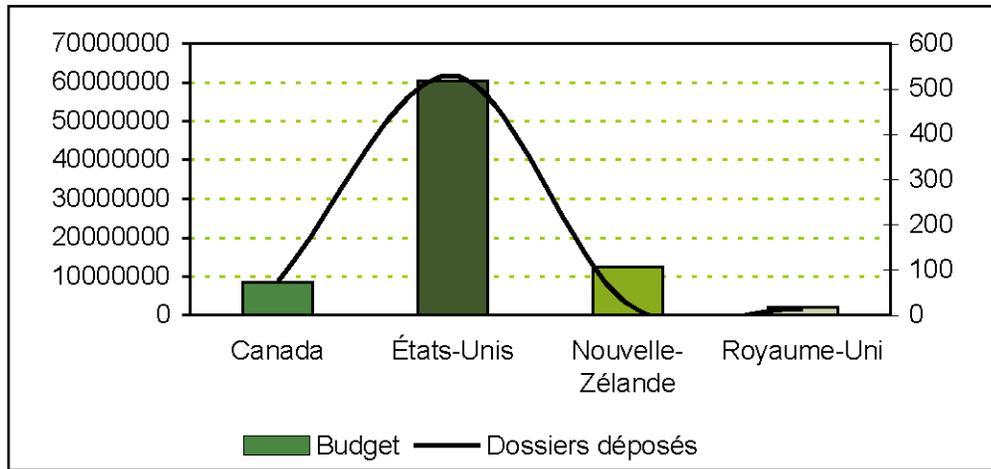


Comparaison du budget et du nombre de dossiers

Dans le cas de notre échantillon de pays, plus un pays alloue un budget élevé à son système de divulgation, plus ses institutions recevront un nombre élevé de dossiers⁵⁰. Donc, les Etats-Unis ayant le plus gros budget, il est normal qu'ils reçoivent un volume plus important de dossiers. Dans le cas canadien, cette relation pourrait-elle expliquer la relative bonne performance du système comparativement aux autres pays, malgré sa récente création ?

⁵⁰ $\rho = 0,987232843$

Graphique PAYS1c : Comparaison du budget selon le nombre de dossiers pour l'année 2008-2009



Nombre de dossiers par fonctionnaire

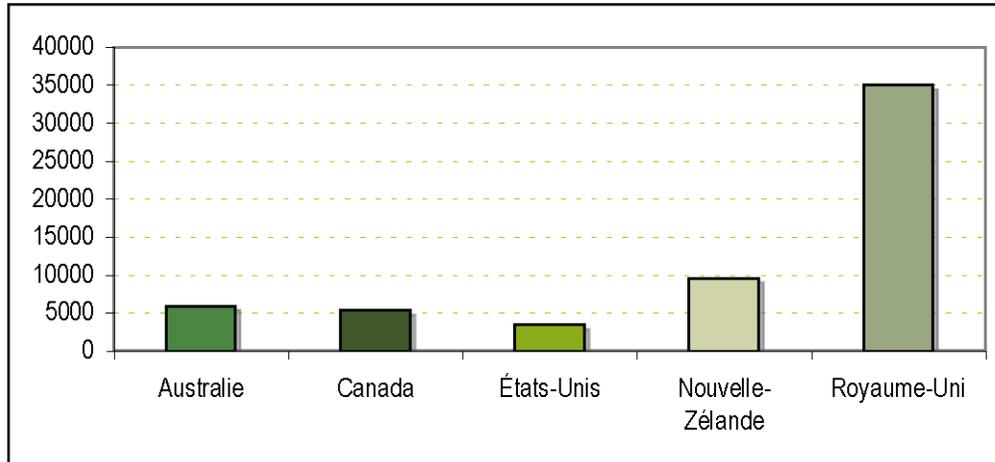
Le tableau PAYS2 nous renseigne sur le nombre de fonctionnaires par dossier déposé :

Tableau PAYS2 : Nombre de fonctionnaires par dossiers déposés au cours de l'année 2008-2009

Australie	Canada	États-Unis	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni	Moyenne
5 926	5 343	3 396	9 519	35 000	11 837

Cet indicateur est intéressant, car il permet de renforcer les données de l'indicateur précédent. En effet, le Canada arrive autant au deuxième rang pour les dossiers déposés que pour le nombre de fonctionnaires par cas, tel qu'illustré par le Graphique PAYS2a.

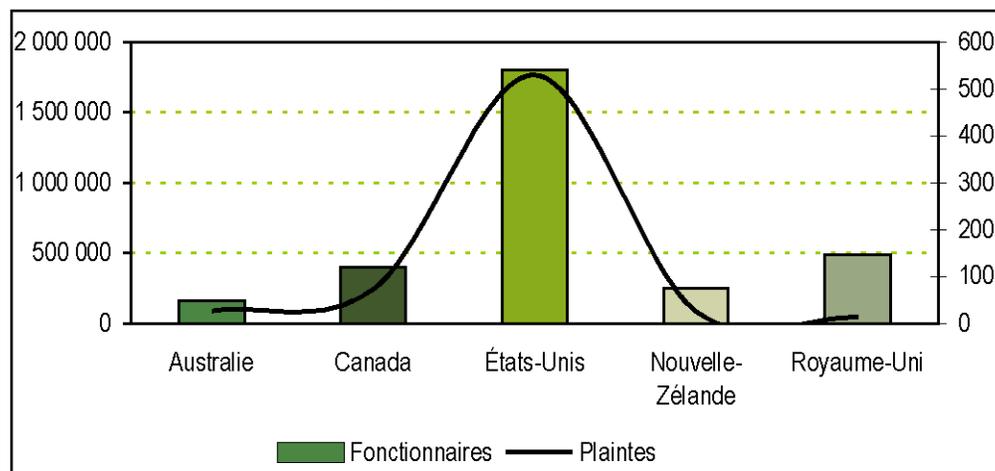
Graphique PAYS2a : Comparaison du nombre de fonctionnaires par dossiers déposés au sein des pays étudiés au cours de l'année 2008-2009



Comparaison du nombre de plainte selon le nombre de fonctionnaires

Dans le cas des pays anglo-saxons, y-t-il une relation entre le nombre de plaintes déposés et le nombre de fonctionnaire ? Selon le Graphique PAYS2b, il y en a une : plus un pays a un nombre élevé de fonctionnaires, plus une institution est susceptible de recevoir des dossiers⁵¹. Cependant, cette comparaison doit être complétée par une analyse de l'environnement institutionnel. Dans le cas qui nous occupe, si le Canada et les Etats-Unis sont représentatifs de cette relation de cause à effet, il ne faut pas oublier que leurs institutions ont développé une gamme diversifiée de mesures visant à faire connaître les procédures de divulgation et les recours en cas de représailles, ce qui ne semble pas être le cas pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande et le peu d'outils publicisés sur leurs sites Internet.

Graphique PAYS2b : Comparaison du nombre de plainte selon le nombre de fonctionnaires pour l'année 2008-2009



⁵¹ $\rho = 0,978733029$

Coût par dossier

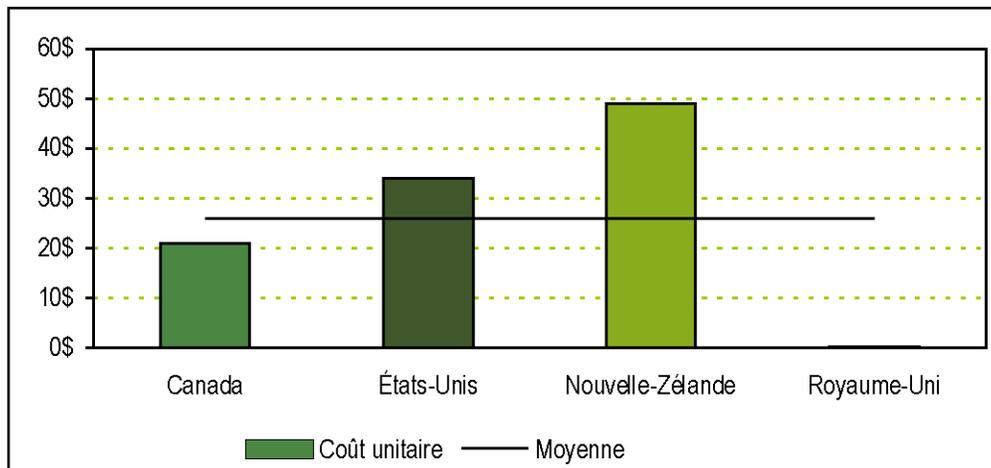
Afin de comparer la part réelle de ressources financières dont dispose une organisation, nous utilisons l'indicateur « Coût par dossier ». Le Tableau PAYS3 fait la comparaison de cet indicateur :

Tableau PAYS3 : Coût unitaire par dossier déposé au cours de l'année 2008-2009

Canada	États-Unis	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni	Moyenne
21\$	34\$	49\$	0,16\$	26\$

Grâce au Graphique PAYS3a, nous constatons que c'est au Canada que le coût unitaire par dossier est le moins élevé, nonobstant l'incongruité du cas britannique. Cependant, il faut rappeler que tant les institutions de la Nouvelle-Zélande et les États-Unis ont un mandat plus large que celui de la divulgation et des représailles. Ceci peut influencer le coût unitaire par dossier parce que leur budget, toute proportion gardée, est plus élevé. Quant au Royaume-Uni, le coût nous semble irréaliste.

Graphique PAYS3a : Comparaison du coût unitaire par dossier déposé au cours de l'année 2008-2009



Coût par fonctionnaire

Le Tableau PAYS4 compare l'indicateur « coût par résultat » :

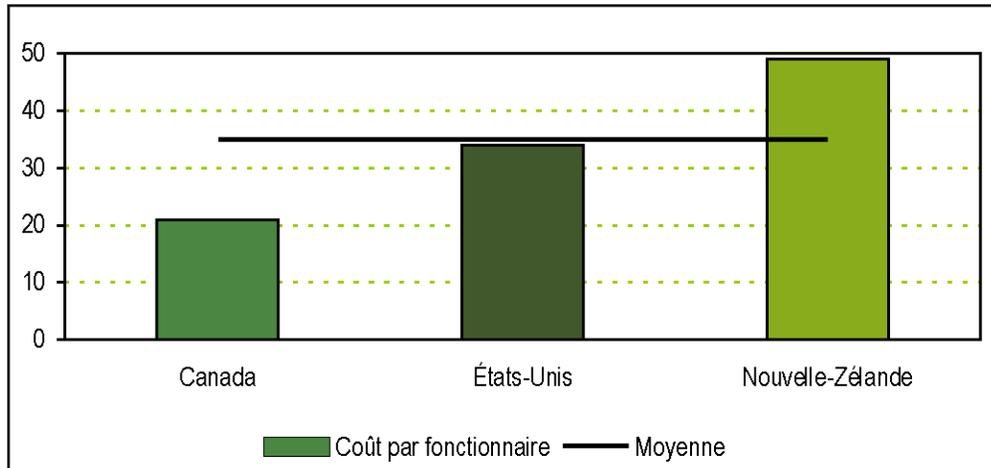
Tableau PAYS4 : Coût par fonctionnaire des dossiers déposés au cours de l'année 2008-2009

Canada	États-Unis	Nouvelle-Zélande	Moyenne
21	34	49	35

Nous pouvons voir sur le Graphique PAYS4 que le Canada a le système de divulgation le plus économique, car le moins gourmand en terme de coût par fonctionnaire. Il est sous la moyenne. Cependant, il faut

rappeler que le mandat des institutions états-uniennes et néo-zélandaises sont plus vaste et qu'ils disposent d'un budget plus élevé. De plus, il faut garder à l'esprit que ce coût par fonctionnaire comprend également le budget du TPF DAR, malgré qu'il n'y a pas eu à traiter de dossiers l'an dernier

Graphique PAYS4 : Comparaison du coût par fonctionnaire des dossiers déposés au cours de l'année 2008-2009



Coût par effectif

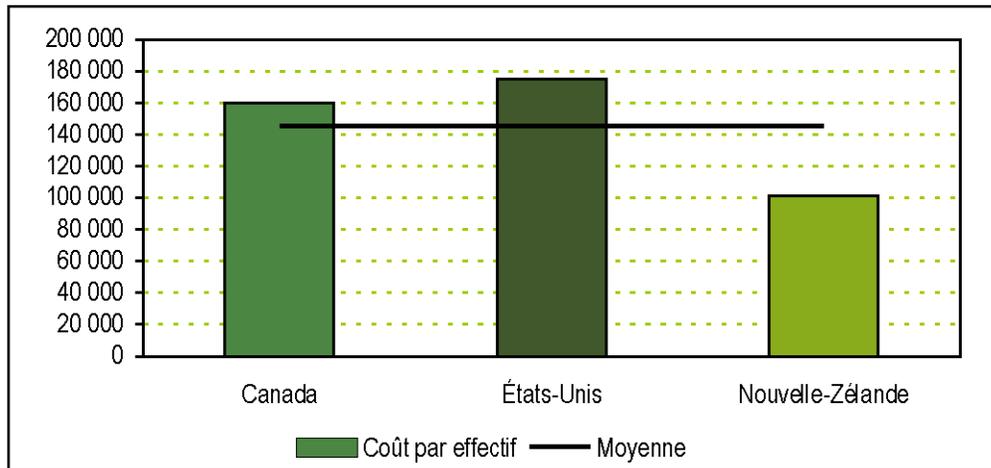
Parce qu'elles font parties des services publics, les institutions ayant un mandat lié à la divulgation et aux représailles se font souvent questionner sur leur charge financière. Calculer le coût par effectif est l'une des façons utilisées pour découvrir la teneur de cette charge financière. Le Tableau PAYS5 détaille ce coût pour trois pays :

Tableau PAYS5 : Coût par effectif des dossiers déposés au cours de l'année 2008-2009

Canada	États-Unis	Nouvelle-Zélande	Moyenne
159 736	174 992	101 139	145 289

Nous voyons que le Canada se situe au deuxième rang sur trois quant au coût par effectif, mais qu'il se situe légèrement au-dessus de la moyenne. Le Graphique PAYS5a l'illustre.

Graphique PAYS5a : Comparaison du coût par effectif des dossiers déposés au cours de l'année 2008-2009



Pourcentage de dossiers enquêtés

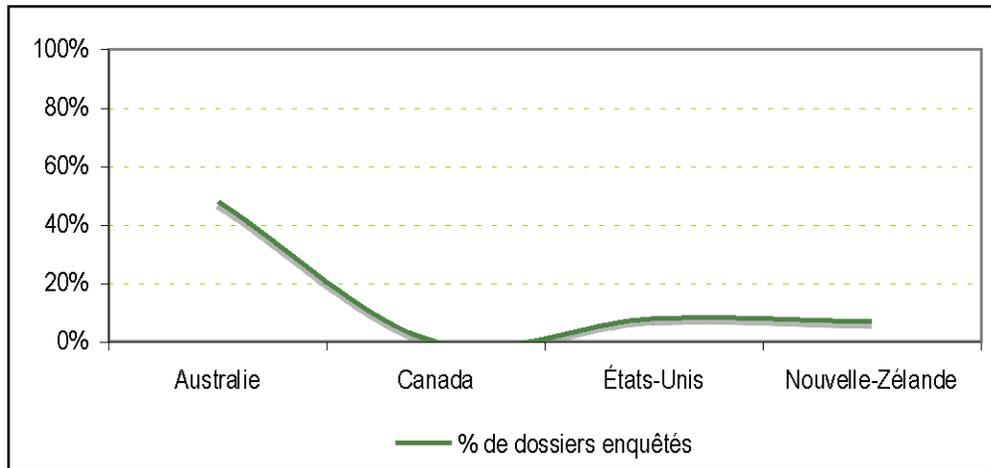
Puisque le but des systèmes de divulgation est de mener des enquêtes sur les cas de divulgation ou de représailles, il est normal de s'attarder au pourcentage des dossiers enquêtés. Le Tableau PAYS6 montre les différentes performances des pays :

Tableau PAYS6 : Pourcentage des dossiers enquêtés déposés au cours de l'année 2008-2009

Australie	Canada	États-Unis	Royaume-Uni	Moyenne
48%	3%	8%	7%	21%

Si le Canada a si faible pourcentage comparativement à ses institutions analogues, est-ce dû au fait que le système canadien est tout récent et que les cas ne lui sont pas rapportés ? Est-ce que la culture n'est pas favorable à la divulgation ? Est-ce que le mécanisme canadien (autant celui à l'interne des organisations que celui du CISP) est encore peu connu de son public-cible ? Il serait intéressant de refaire le même exercice dans quelques années afin de voir l'évolution du rendement de cet indicateur. Cependant, nous devons tout de même relativiser ce faible résultat, car les États-Unis et le Royaume-Uni ont un taux très bas d'enquête bien qu'ils soient les doyens de notre étude.

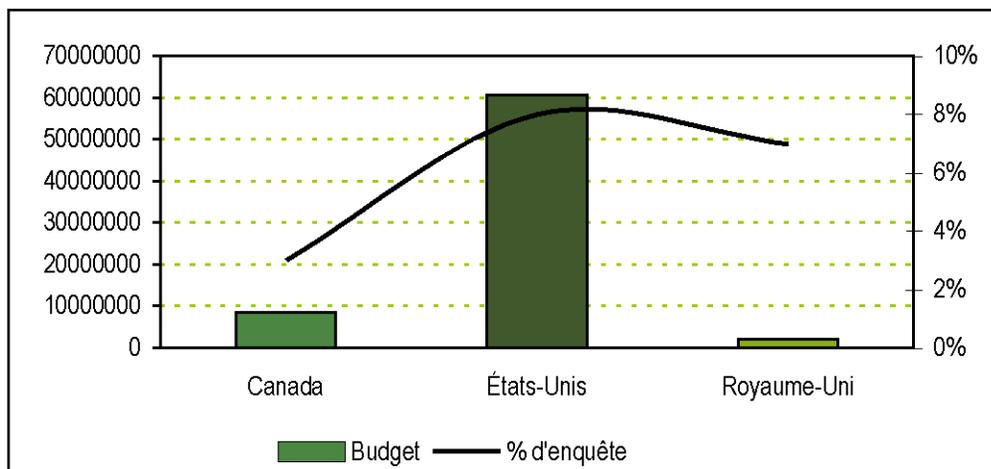
Graphique PAYS6a : Comparaison du pourcentage de dossiers enquêtés déposés au cours de l'année 2008-2009



Comparaison du pourcentage d'enquête selon le budget

Est-ce qu'une institution ayant un plus gros budget aura un pourcentage d'enquête plus élevé ? Il semblerait que le budget a une certaine influence sur le pourcentage d'enquête⁵².

Graphique PAYS6b : Comparaison du pourcentage d'enquête selon le budget pour l'année 2008-2009

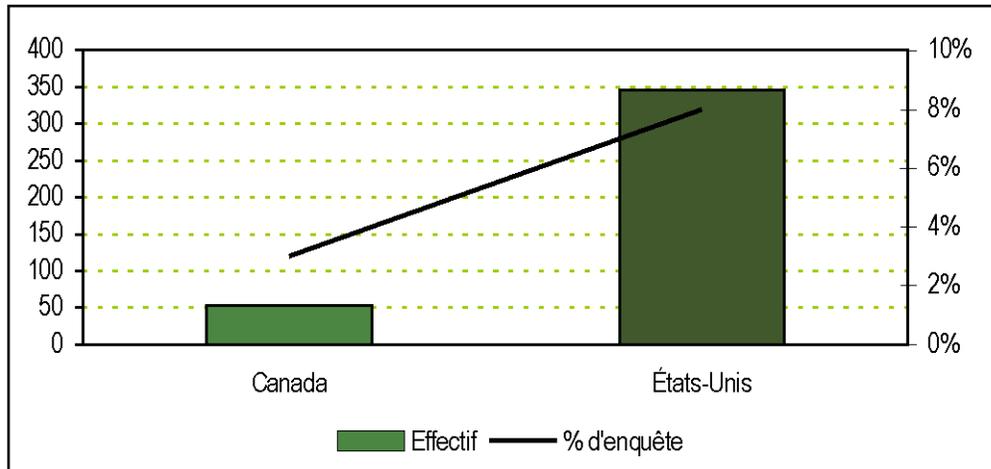


Comparaison du pourcentage d'enquête selon l'effectif

Le faible taux d'enquête du système canadien pourrait-il être lié aux nombres d'employés travaillant au sein du CISP et du TPF DAR ? Il semblerait que non, car les États-Unis ont un nombre beaucoup plus élevé d'effectif, mais le pourcentage d'enquête n'est guère plus élevé, étant lui aussi sous la barre des 10%.

⁵² cette relation serait d'intensité moyenne, car le p est de 0,576095018.

Graphique PAYS6c : Comparaison du pourcentage d'enquête selon l'effectif pour l'année 2008-2009



SECTION II – DESCRIPTION DES SYSTEMES DE DIVULGATION DES PROVINCES CANADIENNES

Cette section regroupe les présentations et analyses d'un échantillon de provinces canadiennes ayant un système de divulgation, soit :

- Manitoba ;
- Nouveau-Brunswick ; et
- Terre-Neuve-et-Labrador.

L'Ontario et la Nouvelle-Écosse ont également des systèmes de divulgation, mais ces provinces ne font pas parties de cette analyse. Cependant, certaines données les concernant ont été inclus dans le Tableau récapitulatif et sont prises en compte dans l'analyse comparée des provinces. Dans cette analyse, nous avons inclus le système fédéral, afin de mettre en perspective tous les régimes présents au Canada.

Avant tout, nous présentons un état des lieux des provinces ayant des projets de loi sur la divulgation ou dont l'une de ses commissions parlementaires s'est penché sur la question au cours des dernières années.

SITUATION DANS LES PROVINCES ET TERRITOIRES CANADIENS

Pour les provinces suivantes et en date d'octobre 2010, soit un projet de loi est actuellement au feuillet de leur Assemblée législative ou soit une commission parlementaire s'est récemment penchée sur la question.

Colombie-Britannique

En 2007, un projet de loi, le *Whistleblowers Protection Act*, a été déposé à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique. Il a dépassé le stade la première lecture et est toujours au feuillet de l'actuelle législature.

Nouvelle-Écosse

Bien que la province ait une loi sur la divulgation en vigueur, le *Civil Service Disclosure of Wrongdoing Regulations and Policy*, en 2008, un projet de loi, le *Whistleblowers Act*, a été déposé à la Chambre d'assemblée de la Nouvelle-Écosse. Il a dépassé le stade de la première lecture et est toujours au feuillet de l'actuelle législature.

Ontario

En 2006, l'Ontario a adopté le *Public Service of Ontario Act*. Cette loi concerne les conflits d'intérêts, la gestion et l'administration des ressources humaines, les droits et restrictions quant aux activités politiques et la protection des divulgateurs d'actes répréhensibles. C'est le Bureau du Commissaire aux conflits d'intérêts qui est chargé de l'application de la portion de la loi concernant la divulgation.

Territoires-du-Nord-Ouest

En 2007, le Comité permanent sur la responsabilité et la surveillance de l'Assemblée législative des Territoires-du-Nord-Ouest a réitéré ses demandes que le gouvernement amorce le processus de consultation en vue de créer une loi sur la divulgation en publiant un document public de discussion⁵³. En date de 2009, le ministre des ressources humaines réfléchit au meilleur mécanisme, soit une loi distincte ou une section incluse dans la Loi sur le service public⁵⁴.

Yukon

En 2007, une motion du gouvernement a créé un comité spécial sur la protection des divulgateurs⁵⁵. Le comité est chargé de revoir et de rapporter à l'Assemblée législative ses conclusions et recommandations

⁵³ [http://www.assembly.gov.nt.ca/live/documents/documentManagerUpload/07-03-07_CR_11-15\(5\)_Final_Progress_Report_on_Priorities_and_Objectives.pdf](http://www.assembly.gov.nt.ca/live/documents/documentManagerUpload/07-03-07_CR_11-15(5)_Final_Progress_Report_on_Priorities_and_Objectives.pdf)

⁵⁴ http://www.hr.gov.nt.ca/bargaining/Whatsnew/documents/response_jan23pm.pdf

⁵⁵ http://www.legassembly.gov.yk.ca/pdf/op/op31_32.pdf

au sujet d'une législation sur la protection des divulgateurs. Selon le rapport intérimaire, des démarches ont été faites pour constituer un comité plus large avec différentes parties prenantes et organiser des audiences publiques. Également, des réflexions sur le rôle de l'Ombudsman du Territoire dans un futur système de divulgation d'actes répréhensibles ont été entreprises.

MANITOBA

Loi habilitante : The Public Interest Disclosure (Whistleblower) Protection Act 2006
Institution : Bureau de l'Ombudsman du Manitoba

Description des régimes de divulgation d'actes répréhensibles, de protection des divulgations et de protection suite à des représailles

Parmi les provinces canadiennes, le Manitoba fut la deuxième à adopter une loi sur la divulgation, en 2006, soit seulement un an après l'adoption de la loi canadienne.

Présentation de la loi habilitante et du cadre normatif

En 2006, le *Public Interest Disclosure (Whistleblower) Protection Act* (PIWDA) a été adopté par le Manitoba. Cette loi a pour but de faciliter les divulgations et les enquêtes d'affaires significatives et sérieuses au sein ou reliées à la fonction publique qui sont potentiellement illégales, dangereuses ou injurieuses à l'intérêt public et de protéger les personnes qui font des divulgations. Bien que cette définition soit semblable à celle d'acte répréhensible retrouvée dans la LPFDAR, celle du PIWDA spécifie qu'une organisation peut être l'auteure d'un acte répréhensible. Le PIWDA contient quelques définitions : « actes répréhensibles » et « représailles » et ces dernières sont largement inspirées des définitions canadiennes.

Les Manitobains ont défini « actes répréhensibles » comme étant des

- Des actions ou omissions constituant une infraction à une loi de l'Assemblée législative, à une loi fédérale ou à un règlement pris sous leur régime;
- Le fait de causer — par action ou omission — un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un employé;
- Les cas graves de mauvaise gestion, y compris la mauvaise gestion des fonds ou des biens publics; et
- Le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles précédemment nommés.

Ils doivent avoir été commis au sein de l'administration publique ou à l'égard de celle-ci.

Quand à représailles, il s'agit de l'une ou l'autre des mesures suivantes prises à l'égard d'un employé pour le motif qu'il a, de bonne foi, demandé des conseils sur la façon de faire une divulgation, fait une divulgation ou collaboré à une enquête menée en vertu de la présente loi :

- Toute sanction disciplinaire;
- La rétrogradation de l'employé;
- Son licenciement;
- Toute mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail; ou
- Toute menace à cet égard.

Cependant, le texte de loi ne définit pas les concepts de « divulgation protégée » et de « mesures de réparation ». Contrairement au régime fédéral, aucun Code de conduite pour les fonctionnaires ne vient compléter la loi.

Cette loi s'adresse aux employés du secteur public manitobain ainsi qu'aux employés du secteur privé et des entrepreneurs privés faisant affaires avec la province tout comme pour le régime fédéral canadien. Par contre, la définition du « secteur public manitobain » est plus large, car elle inclut les organisations dont les subventions reçues par le gouvernement manitobain totalisent au moins 50 % de leur budget (comme les universités, les centres de la petite enfance, les services de logements sociaux, les refuges, etc.). Le régime mis en place par la LPFDAR ne tient pas compte des organisations subventionnées par des fonds fédéraux.

Par contre, bien que le PIWDA ne contienne aucune disposition sur le régime de réparation suite à des représailles, le fonctionnaire manitobain n'est pas dépourvu de recours s'il est victime de représailles. En effet, toute personne qui prétend qu'une pratique déloyale en matière de relations de travail a été commise à son égard peut déposer une plainte en regard au *Labour Relations Act*. Donc, à la différence du système découlant de la LPFDAR, le système manitobain est bicéphale.

Institution découlant de la loi habilitante

Plutôt que de créer une nouvelle entité chargée d'administrer les régimes de divulgation, de protection et de réparation comme au fédéral, les législateurs manitobains ont choisi de déléguer des responsabilités supplémentaires à l'Ombudsman de la province.

Bureau de l'Ombudsman

Puisque le Bureau de l'Ombudsman du Manitoba joue un rôle majeur dans le système de divulgation manitobain, cette section s'attarde à décrire sa philosophie de gestion et son modèle de gouvernance.

Philosophie de gestion. L'Ombudsman du Manitoba est composé de deux divisions : la division Ombudsman et la division Accès et Vie privée. La première division est chargée de l'application de deux lois : *The Ombudsman Act* et *The Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act* (PIDA). Pour la première loi, l'Ombudsman peut enquêter sur les plaintes faites par les personnes qui estiment avoir reçu un traitement inéquitable de la part du gouvernement. Pour la seconde, l'Ombudsman est chargé d'appliquer un processus clair et formel pour la divulgation d'actes fautifs commis au sein du service public manitobain et doit assurer la protection des personnes divulgatrices contre les représailles. Une deuxième division est quant à elle chargée de l'application de deux autres lois : *The Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (FIPPA) et *The Personal Health Information Act* (PHIA). Dans ces deux derniers cas, l'Ombudsman a le pouvoir d'enquêter sur les plaintes relatives à ces lois en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée. En cas de motifs raisonnables, l'Ombudsman peut ouvrir sa propre enquête.

De manière générale, le rôle de l'Ombudsman est de promouvoir l'équité et la responsabilité administrative en menant, notamment, des enquêtes indépendantes et non partisans sur la base des principes de justice, d'équité, d'ouverture et de responsabilité. Concernant la philosophie d'intervention, mentionnons que si l'activité principale est de faire enquêtes sur les plaintes et de favoriser la résolution des différends, l'Ombudsman du Manitoba effectue des examens systémiques relativement aux principes d'équité administrative inhérents à l'application juste et équitable des lois, des politiques, procédures et pratiques

des organismes centraux. Outre ces activités systémiques, l'Ombudsman du Manitoba organise des activités de sensibilisation auprès de la population, des municipalités et de la communauté carcérale et offre des services d'éducation auprès des agents publics et des professionnels du secteur privé de la santé, ainsi qu'auprès des leaders municipaux et des agents correctionnels.

Modèle de gouvernance. En plus de ses rôles habituels, l'Ombudsman a la responsabilité d'enquêter sur une organisation suite au dépôt d'une plainte, ou sous sa propre initiative, tout geste, décision, recommandation ou ordre relié à l'administration. Il a donc des pouvoirs d'enquête, de recommandations et de diffusion publique des résultats de ses enquêtes. On remarque que ces pouvoirs sont en tout point semblables à ceux du Commissaire à l'intégrité du secteur public au niveau fédéral. L'ombudsman est un agent de l'Assemblée législative et est nommé sur recommandations. Il est impartial et indépendant du gouvernement, comme l'est le Commissaire fédéral.

En fait, le modèle de gouvernance du régime manitobain est en tout point semblable au régime fédéral. En plus de l'organisme chapeautant la loi, l'administrateur général d'une organisation publique doit établir une procédure pour recevoir et gérer les divulgations faites par les employés de son organisation. Aussi, on retrouve un fonctionnaire désigné (l'équivalent de l'agent supérieur fédéral) dont la fonction est de recevoir et de s'occuper des divulgations internes.

Quant au modèle de gouvernance du régime de réparation suite à des représailles, c'est la Commission du travail du Manitoba qui s'en charge. En effet, il s'agit d'un tribunal spécialisé chargé de l'administration et de l'arbitrage des cas qui lui incombent en vertu de certaines lois, notamment le PIWDA. Il a un pouvoir d'enquête et peut exiger de recevoir des documents de la part d'employés ou d'employeurs.

Régimes de divulgation d'actes répréhensibles, de protection des divulgateurs et de réparation suite à des représailles

Les régimes manitobains de divulgation d'actes répréhensibles et de protection des divulgateurs découlent du PIWDA tandis que le régime de réparation suite à des représailles découle du *Labour Relations Act*.

Processus de divulgation

Au Manitoba, le fonctionnaire désirent divulguer un acte répréhensible a trois possibilités : à son supérieur, au fonctionnaire désigné de son organisation et à l'Ombudsman. Dans le cas d'une divulgation à l'interne, l'employé doit fournir par écrit certains éléments et les remettre à son supérieur immédiat ou à son fonctionnaire désigné. Ce dernier peut renvoyer la demande d'enquête directement à l'ombudsman, comme c'est le cas au Canada. Dans le cas d'une divulgation à l'externe, l'employé doit fournir les mêmes renseignements que pour une procédure à l'interne. Par la suite, l'ombudsman enquête les allégations et il peut émettre ou non des recommandations, qu'il y ait eu acte répréhensible commis ou non. Bref, il s'agit de la même procédure qu'au palier fédéral. Cependant, si Intégrité du Secteur Public Canada ne renvoie pas des plaintes reçues à l'externe au niveau interne, ce n'est pas le cas pour l'Ombudsman du Manitoba qui peut décider de retourner une plainte à l'interne s'il croit qu'elle peut être résolue à ce niveau dans un premier temps. S'agit-il ici d'une contradiction? Le fonctionnaire manitobain a-t-il vraiment la possibilité de divulguer un acte répréhensible à l'externe facilement? La loi ne définit en rien les circonstances dans lesquelles il est possible d'aller directement à l'externe.

Comme dans la LPFDAR, le Manitoba offre une protection pour les citoyens ou employés d'entrepreneurs privés qui font une divulgation admissible sous le PIWDA. En effet, un employé du secteur privé ne peut faire l'objet de représailles de la part de son employeur parce qu'il a ou aurait fourni de l'information ou collaboré avec l'Ombudsman. Cette protection s'étend également aux entrepreneurs publics. Ils ne peuvent faire l'objet des mesures suivantes sous prétexte qu'ils, ou un de leurs employés, ont participé à un processus de divulgation : fin de contrat, retenue d'un paiement, refus d'entrer dans un contrat subséquent.

Divulgation anonyme. Selon le PIWDA, une divulgation anonyme ne serait ni protégée, ni l'objet d'une enquête, ce qui est équivalent à ce qu'on retrouve dans la LPFDAR.

Divulgation faite publiquement. Le régime manitobain de divulgation accepte les divulgations publiques sous certaines conditions : le divulgateur doit avoir des motifs raisonnables de croire qu'une situation constitue un risque imminent, grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement et que ce risque ne lui laisse pas suffisamment de temps pour faire une divulgation selon la procédure habituelle. Donc, il doit s'adresser à l'organisation responsable de la situation au Médecin-hygiéniste en chef si elle concerne la santé publique. Ensuite, il doit suivre les directives émises par le responsable dudit organisme ou du Médecin-hygiéniste en chef. Finalement, il doit adresser sa divulgation à son supérieur ou fonctionnaire désigné. Or, la procédure manitobaine diffère de celle contenue dans la LPFDAR. En effet, au niveau fédéral, peu de contraintes entourent la divulgation faite publiquement (interpellation d'une personne précise, recours à son supérieur ou fonctionnaire désigné...).

Divulgation par des individus à l'extérieur de la fonction publique. Les citoyens manitobains témoins d'actes répréhensibles commis peuvent transmettre les mêmes informations requises pour les fonctionnaires à l'Ombudsman. Ce dernier doit également rendre une copie du rapport d'enquête au citoyen à la fin des procédures, d'où une certaine similitude avec le régime canadien.

Plainte frivole et/ou vexatoire. Si le régime canadien ne prévoit pas de procédure en cas de fausse déclaration, il en est autrement pour le régime manitobain. En effet, un individu qui fait une fausse déclaration, soit en demandant conseil ou dans une divulgation, ou qui obstrue la marche d'une enquête ou encore qui détruit, falsifie ou cache des documents ou éléments de preuve est coupable d'offense et s'expose à une amende maximale de 10 000 \$.

Exécution des décisions

À la fin de son enquête, l'Ombudsman peut émettre des recommandations. Or, il peut exiger que l'organisation l'avise, dans un délai déterminé, des mesures prises ou qui comptent être prises pour mettre en œuvre les recommandations. En cas de collaboration déficiente, l'Ombudsman peut faire rapport soit au ministre responsable de l'organisation, au conseil d'administration le cas échéant ou au Président de l'Assemblée législative. En fait, il s'agit du même type d'exécution des décisions que dans le régime fédéral.

Mécanisme de protection

Tout comme au Canada, l'identité du divulgateur et des personnes impliquées dans la démarche ainsi que les renseignements recueillis doivent être frappés du sceau de la confidentialité. Les superviseurs, les

fonctionnaires désignés et les employés sont responsables de maintenir confidentiel l'identité des personnes concernées.

Autres mesures

Le Manitoba n'offre pas un service-conseil comme celui d'Intégrité du Secteur Public Canada. Cependant, un fonctionnaire qui considère faire une divulgation peut demander des conseils au fonctionnaire désigné ou à l'Ombudsman.

Processus de réparation

Un fonctionnaire victime de représailles suite à une divulgation peut demander réparation. Au Manitoba, il doit s'adresser à la Commission du travail du Manitoba. Nous avons trouvé peu de détails sur la procédure ou sur la manière de présenter une plainte. Cependant, si l'enquête révèle la présence de représailles, une ou plusieurs mesures peuvent être prises comme la réintégration dans les tâches, le paiement de dommage et intérêts, la cessation des activités constituant des représailles, etc. Ces mesures sont semblables à celles comprises dans la LPFDAR, à l'exception que la Loi sur les normes du travail du Manitoba ne précise pas de montant maximum pouvant être octroyé à l'employé lésé.

Analyse des activités du Bureau de l'Ombudsman du Manitoba

Bien que le régime soit en application depuis seulement 2007, nous possédons quelques données nous permettant d'émettre une première impression qualitative. Comme nous pouvons le constater à la lumière des données présentées dans le Tableau MAN1, le nombre de demandes de renseignements sur la procédure de divulgation, ainsi que le nombre de dossiers reçus et faisant l'objet d'une enquête est en augmentation. Cependant, nous remarquons qu'environ seulement un cas sur trois a fait l'objet d'une enquête. Cela veut-il dire que les critères et les définitions ne sont pas encore bien connus du public de la loi et qu'un plan de communication adapté serait nécessaire?

Tableau MAN1 : Statut des dossiers de divulgation déposés annuellement au Bureau de l'Ombudsman du Manitoba

Année	Demande de renseignements	Dossier de divulgation			% des dossiers ayant fait l'objet d'une enquête
		Reçu	Rejeté	Objet d'une enquête	
2007-2008	5	3	2	1	33 %
2008-2009	12	7	4	3	43%
Total	17	10	6	4	40 %
Moyenne	9	5	3	2	38 %

Source : Rapports annuels des années courantes 2007-2008 et 2008-2009 du Bureau de l'Ombudsman du Manitoba

Comme la loi manitobaine touche également les organisations ayant au moins 50% de leur budget provenant du gouvernement de Winnipeg, ces organisations doivent désigner un fonctionnaire ou une personne chargée de recevoir et d'enquêter les divulgations reçues à l'interne. Or, la loi permet de demander une exception. Bien que nous ne puissions connaître le nombre d'organisations assujetties à la

loi, nous constatons qu'au cours des deux premières années d'application de la loi, un peu plus d'une centaine d'organisations ont demandé une exemption. De ce lot, 43% ont obtenu une exemption. Puisque nous n'avons trouvé aucune trace de campagne de communication ni d'organisation chargée de chapeauter la loi, est-ce à dire qu'il sera plus difficile de divulguer un acte répréhensible dans ces organisations ?

Tableau MAN2 : État des demandes d'exemption déposées annuellement au Bureau de l'Ombudsman du Manitoba

Année	Demande d'exemption :		Total des demandes	% de demande acceptée
	Acceptée	Refusée		
2007-2008	39	60	99	39%
2008-2009	8	2	10	80%
Moyenne	24	31	55	60%

Source : Rapports annuels des années courantes 2007-2008 et 2008-2009 du Bureau de l'Ombudsman du Manitoba

De même, nous constatons que ces demandes d'exemption ont compté pour plus de 60% des interventions faites par l'Ombudsman au sujet de la divulgation d'actes répréhensibles depuis l'entrée en vigueur de la loi. En exigeant des organisations subventionnées à 50% qu'ils mettent en place une procédure de divulgation, le gouvernement manitobain, malgré ses bonnes intentions, a-t-il vu trop grand, et n'ait pas tenu compte des capacités des petites organisations ?

Tableau MAN3 : Comparaison des différents types d'intervention faits annuellement au sein du Bureau de l'Ombudsman du Manitoba

Année	Demande de renseignement	Dossier reçu	Demande d'exemption	Total des interventions durant l'année	% des interventions concernant des demandes d'exemption
2007-2008	5	3	90	98	92 %
2008-2009	12	7	10	29	34 %
Total	17	10	100	127	79 %
Moyenne	9	5	50	64	63 %

Source : Rapports annuels des années courantes 2007-2008 et 2008-2009 du Bureau de l'Ombudsman du Manitoba

Quant au tableau MAN3, il nous fait remarquer que depuis la mise en œuvre du PIWDA, plus de la moitié des interventions de l'Ombudsman ont concerné des demandes d'exemptions. Cependant, tant les demandes de renseignement que les dossiers reçus sont en augmentation. Il est normal que le nombre de demande d'exemptions soit en diminution et que dans les années à venir, seules de nouvelles organisations subventionnées soient les probables demanderesse de cette mesure. Cependant, la loi ne précise pas si ces exemptions, une fois accordées, sont valides *ad vitam aeternam* ou si elles doivent être réitérées après un nombre X d'années.

Remarques et analyses

Bien que le régime manitobain soit fortement inspiré du régime fédéral, nous remarquons quelques différences, ce qui nous mène à faire les remarques et observations suivantes :

- Le fonctionnaire manitobain a la liberté de faire sa divulgation autant au sein de son organisation qu'à l'externe, auprès de l'Ombudsman. Cependant, l'Ombudsman a la liberté de renvoyer une plainte reçue à l'organisation. Cette procédure pourrait-elle nuire à l'instauration d'un lien de confiance entre l'Ombudsman et le fonctionnaire?
- Le fonctionnaire manitobain a la liberté de faire une divulgation publiquement. Cependant, cette dernière est encadrée par tellement de contraintes et de restrictions que cela nous mène à douter de la volonté des législateurs manitobains de vraiment permettre ce type de divulgation...
- L'idée de soumettre au PIWDA les organisations recevant au moins 50 % de leur financement du gouvernement provincial est intéressante. La possibilité pour ces organisations de demander une exception tient compte de leur mode de fonctionnement et de leur taille. Cependant, rien dans la loi n'encadre cette exemption. Une fois obtenue, cette exemption est-elle octroyée à vie ou doit-elle être renouvelée? Également, un suivi est-il fait sur les organisations ayant droit à cette exemption ?

Encadré récapitulatif du système manitobain

Caractéristiques

- Champ de compétence plus large parce que s'applique aussi aux organisations qui ont au moins 50% de leur financement provenant du gouvernement manitobain (ex. Université, centre de la petite enfance...)
- Protection offerte aux citoyens et entrepreneurs privés faisant affaire avec le gouvernement manitobain

Forces

- Procédures claires encadrant une divulgation publique
- Sanctions en cas de fausses déclarations
- Protection des divulgateurs et régime de réparation pour les citoyens privés et les entrepreneurs
- Même si le mécanisme de réparation suite à des représailles est défini dans une autre loi, les deux lois sont articulées.
- Procédure pour divulguer ailleurs si la divulgation concerne l'Ombudsman (voir le Vérificateur)

Faiblesses

- Il n'y a pas de compilation des données concernant les divulgations faites à l'interne
- Possibilité que la plainte soit refusée si pas traitée à l'interne (incohérence)
- Possibilité, mais difficulté de divulguer un acte répréhensible publiquement
- Pas d'organisation chapeautant la loi et chargée d'en faire la promotion

Limites

- La jeunesse du modèle rend difficile l'évaluation des activités
- Impossible de connaître le nombre de demandes de représailles parce que les statistiques ne sont pas facilement accessibles
- Nombre important de demandes d'exemptions

NOUVEAU-BRUNSWICK

Loi habilitante : Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (2008)

Cadre normatif : Loi sur les normes du travail (1982)

Institution : Bureau du Commissaire aux conflits d'intérêt

Description des régimes de divulgation d'actes répréhensibles, de protection des divulgateurs et de réparation suite à des représailles

Parmi les provinces canadiennes ayant adopté un système de divulgation, celui mis en œuvre par le Nouveau-Brunswick est le dernier né. En effet, en 2008, l'Assemblée législative a adopté la Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (LDFIP) 2008. Cette loi instaure des régimes de divulgation d'actes répréhensibles et de protection des divulgateurs et est complétée par la Loi sur les normes du travail 1982 qui institue un régime de réparation suite à des représailles. Parce que la LDFIP est en vigueur depuis moins de deux ans, notre analyse du système se limitera à des données qualitatives.

Présentation de la loi habilitante et du cadre normatif

La Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (LDFIP) adoptée en 2008 vise à faciliter la divulgation d'actes importants et graves touchant la fonction publique et/ou commis au sein de cette dernière et qui sont préjudiciables à l'intérêt public. Pour ce faire, la loi veut favoriser la tenue d'enquêtes portant sur ces actes répréhensibles tout comme elle veut protéger les individus qui font des divulgations.

Si la LDFIP définit peu de termes, soit seulement « acte répréhensible » et « représailles », leurs définitions sont largement inspirées de la LPFDAR. En effet, un acte répréhensible est une action ou omission constituant une infraction à une loi provinciale ou fédérale, le fait de causer un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou pour l'environnement, un cas grave de mauvaise gestion (de fonds ou de biens publics par exemple), ou le fait de sciemment ordonner ou de conseiller à une personne de commettre l'un des actes précédemment nommés. Quant à « représailles », il s'agit d'une mesure prise ou demandée à être prise contre un employé pour avoir demandé des conseils sur la façon de faire une divulgation, pour avoir fait une divulgation ou collaboré à une enquête. Ces mesures peuvent être une sanction disciplinaire, une rétrogradation, un licenciement, une mesure portant atteinte aux conditions de travail ou la menace de prendre l'une ou l'autre des mesures précédentes. Il va s'en dire que l'employé qui commet un acte répréhensible s'expose à des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au licenciement. La LDFIP ne touche que les employés des services publics, comme dans le régime fédéral canadien.

Cependant, malgré une protection offerte au divulgateur, la LDFIP ne prévoit pas la création d'un régime de réparation suite à des représailles. Si un fonctionnaire divulgateur est victime de représailles, il doit se référer à la Loi sur les normes du travail 1982. La loi prohibe le licenciement abusif, la suspension, la mise à pied, la mesure disciplinaire ou la discrimination contre un employé. Le fait pour un fonctionnaire néo-brunswickois de devoir se référer à une loi pour faire valoir ses droits en cas de représailles suite à une divulgation diffère du régime canadien dont la loi intègre le régime de réparation.

Institution découlant de la loi habilitante

La LDFIP ne prévoit pas la création d'une institution chargée uniquement de traiter les dossiers de divulgation. Elle octroie plutôt un mandat et des prérogatives supplémentaires au Commissaire aux conflits d'intérêts.

Commissaire aux conflits d'intérêts

Cette section présente la philosophie et le modèle de gouvernance du Commissaire aux conflits d'intérêts (CCI). Dû à la jeunesse de la mise en œuvre de la LDFIP, nous pouvons d'ores et déjà affirmer qu'il y a un décalage entre la philosophie de gestion du CCI et le modèle de gouvernance découlant de la loi. Ce décalage aura-t-il un impact sur la performance des activités de divulgation du CCI dans les années à venir ?

Philosophie de gestion. Au Nouveau-Brunswick, le Commissaire aux conflits d'intérêts est chargé, depuis peu, de l'application de la *Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public*. Ce dispositif normatif a pour objectif de « faciliter la divulgation d'actes importants et graves qui sont commis au sein des services publics provinciaux ou à l'égard de ceux-ci et qui pourraient être illégaux, dangereux pour le public ou préjudiciables à l'intérêt public, ainsi que de favoriser la tenue d'enquêtes portant sur ces actes et de protéger les personnes qui font de telles divulgations »⁵⁶. Cela dit, le modèle de gouvernance n'a pas été rendu public à ce jour. Conséquemment, on ignore encore la vision et la philosophie d'intervention qu'adoptera le Commissaire aux conflits d'intérêts pour accomplir ce mandat.

Modèle de gouvernance. En plus d'être le gardien de l'éthique de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif, le Commissaire aux conflits d'intérêts est responsable du dossier « divulgation ». Donc, il possède des pouvoirs d'enquête, d'émission des recommandations et de suivi de leur mise en œuvre ainsi que de prise de moyens pour faire cesser l'acte répréhensible. Il doit également faire un rapport aux termes des conclusions de son enquête. Ce rapport est remis au chef administratif de l'organisation, au ministre concerné, au conseil d'administration ou au conseil d'éducation. Le CCI est nommé par le Lieutenant-gouverneur en conseil sur recommandations de l'Assemblée législative dont il relève. Les pouvoirs du Commissaire sont en tous points semblables à ceux du CISP. Cependant, le CCI a un double mandat. Nous ne savons pas si le dossier « divulgation » sera considéré avec autant d'attention par le CCI que celui des conflits d'intérêts.

Comme dans le régime fédéral canadien, le chef administratif d'une organisation a la responsabilité d'établir une procédure pour recevoir des divulgations. Dans ce dessein, un agent supérieur est désigné et il a le rôle de recevoir et de donner suite aux divulgations.

Régimes de divulgation d'actes répréhensibles, de protection des divulgateurs et de réparation suite à des représailles

Bien qu'au Nouveau-Brunswick, la LDFIP s'appuie sur une seconde loi pour définir le régime de réparation suite à des représailles, soit la Loi sur les normes du travail 1982. Malgré ce bicéphalisme, les différents régimes s'imbriquent bien l'un dans l'autre comme nous le verrons dans cette section.

⁵⁶ (Voir le site Web du Commissaire aux conflits d'intérêt, <http://www.gnb.ca/legis/conflict/index-f.asp>, consulté le 13 octobre 2009)

Processus de divulgation

Au Nouveau-Brunswick, un fonctionnaire peut faire sa divulgation autant au sein de son organisation qu'à l'externe. Il peut s'adresser à son supérieur immédiat, à son supérieur désigné ou au Commissaire aux conflits d'intérêts. Un supérieur immédiat recevant une divulgation la renvoie au fonctionnaire désigné. Le fonctionnaire désigné doit alors valider le bien-fondé de la plainte et déterminer s'il y a lieu de mener une enquête plus approfondie. S'il y a motif de tenir une enquête, elle doit avoir lieu dans un délai de trois mois. L'enquêteur doit remettre une copie du rapport d'enquête aux instances concernées.

Le CCI peut débiter une enquête sur des actes répréhensibles même s'il n'a pas reçu de demande d'enquête tout comme il peut refuser de mener une enquête s'il croit qu'elle serait mieux résolue au sein de l'organisation dans un premier temps. Si, au niveau fédéral, le CISP peut entreprendre de son propre gré une enquête, il n'a pas le loisir de les renvoyer au sein des organisations.

Divulgation anonyme. Si le CCI reçoit une divulgation anonyme, il peut, à sa discrétion, la renvoyer au chef administratif de l'organisation concernée. À l'opposé, le CISP refuse tout simplement de les considérer.

Divulgation faite publiquement. Si un fonctionnaire a des motifs raisonnables de croire qu'une situation constitue un risque imminent, grave et précis pour la vie, la sécurité et la santé publique ou pour l'environnement et que l'imminence de la situation ne lui laisse pas suffisamment de temps pour faire une divulgation en vertu de la procédure habituelle, il peut faire une divulgation publique. Si la divulgation concerne la santé publique, le fonctionnaire doit d'abord consulter le médecin-hygiéniste en chef de la province. Si ce dernier juge la menace grave, il peut autoriser le fonctionnaire à faire cette divulgation publique. Si c'est le cas, le fonctionnaire doit alors divulguer la situation à son supérieur hiérarchique ou à son fonctionnaire désigné.

Divulgation par des individus à l'extérieur de la fonction publique. Si le CCI reçoit une allégation d'un citoyen, il peut la renvoyer, à sa discrétion, au chef administratif de l'organisation visée par la plainte. Ceci diffère légèrement de la position fédérale : le CISP enquête lui-même l'enquête, plutôt que de la renvoyer à un pallier inférieur.

Divulgation collective. Selon la LDFIP, le CCI ou un agent supérieur peuvent mener une enquête sur une divulgation collective. La LPFDAR ne prévoit pas une telle disposition.

Plainte frivole et/ou vexatoire. L'employé qui fait une divulgation frivole, vexatoire ou de mauvaise foi s'expose à des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au licenciement. Le fait d'indiquer dans la loi que des sanctions sont possibles est une innovation si on compare avec la LPFDAR.

Procédure en cas d'appel et de révision

La LDFIP ne prévoit pas de procédures en cas d'appel et de révision de la décision.

Critères pour la démarche et pour l'enquête

Toute enquête entreprise par le CCI doit respecter les droits en matière d'équité procédurale et de justice naturelle, dont ceux des personnes mises en cause dans l'enquête, des divulgateurs, des témoins et des auteurs présumés des actes répréhensibles.

Exécution des décisions

À la suite des recommandations qu'il a émises, le CCI peut demander au chef administratif qu'il lui communique les mesures qu'il a prises ou qu'il a l'intention de prendre afin de régler la situation problématique. Si le chef administratif ne donne pas suite de façon satisfaisante aux recommandations ou qu'il ne collabore pas à l'enquête, le CCI peut faire rapport au ministre responsable et au conseil d'administration et/ou exécutif.

Mécanisme de protection

Lors d'une enquête, l'enquêteur doit s'assurer que les renseignements recueillis restent confidentiels. Le divulgateur doit s'assurer de ne communiquer que le strict minimum pour le bon déroulement de l'enquête. Si un des employés du Commissaire ou des employés contractuels ne respecte pas cette clause de confidentialité, ils s'exposent à des sanctions disciplinaires. Si la LPFDAR fait de la protection de la confidentialité la pierre angulaire de son mécanisme de protection, en revanche, elle ne prévoit pas de sanctions en cas de violation.

Processus de réparation

Un fonctionnaire, toujours à l'emploi ou ancien employé, croyant être victime de représailles peut déposer une plainte écrite auprès de la Commission du travail et de l'emploi. Si la plainte est acceptée, la Commission nomme un arbitre qui doit déterminer s'il y a eu ou non des représailles qui ont été exercées. S'il s'avère que la plainte est fondée, l'arbitre peut ordonner de cesser l'activité correspondant à des représailles, de réparer tout dommage causé par les représailles, de réintégrer le plaignant ayant été limogé de son emploi, d'indemniser le plaignant s'il a subi des pertes pécuniaires ou s'il a engagé des dépenses ou de demander de poser ou de cesser de poser certains gestes.

L'employeur et le plaignant paient chacun la moitié de la rémunération et des frais de l'arbitre. Dans un cas exceptionnel, la Commission peut payer en totalité ou en partie les frais et la rémunération de l'arbitre. Or, au palier fédéral, le plaignant n'a pas à défrayer une partie des coûts du Tribunal.

Exécution des décisions

Si la décision de l'arbitre n'est pas exécutée dans le délai prévu, la personne affectée peut déposer une copie de la décision de l'arbitre à une Cour qui devient décision exécutoire.

Remarques et observations

À la suite de notre analyse, nous constatons que le système mis en place par la LDFIP est fortement inspiré par son équivalent fédéral canadien, la LPFDAR. Cependant, les mesures prises pour mettre en œuvre la loi et ses différents régimes sont plutôt incomplètes :

- Plutôt que de créer une nouvelle institution, la province a choisi de donner des prérogatives supplémentaires au Commissaire aux conflits d'intérêts sans toutefois actualiser la mission et le mandat de ce dernier.
- La province ne semble pas avoir accompagné la mise en œuvre de cette loi de mesures de promotion de la loi au sein de la fonction publique.
- Bien qu'il n'y ait pas encore de données quantitatives sur le système, la lecture du dernier rapport annuel du CCI montre une certaine volonté de vouloir s'acquitter de ce nouveau mandat.

Encadré récapitulatif du modèle néo-brunswickois	
Caractéristiques	
<ul style="list-style-type: none"> – Modèle largement inspiré de la LPFDAR – Divulcation collective permise et autorisée 	
Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> – Les divulgations collectives sont autorisées 	<ul style="list-style-type: none"> – La mission du Commissaire n'a pas été ajustée pour tenir compte de son mandat additionnel. Donc, aucune vision stratégique n'a été définie pour mettre en œuvre la LDFIP – Pas de recension des allégations d'acte répréhensible traitées au niveau de l'organisation concernée – Il ne semble pas y avoir de mesures de promotion de la LDFIP au sein de la fonction publique de la province – Il ne semble pas y avoir de procédure d'appel et de révision des décisions – Le divulgateur victime de représailles doit défrayer une partie des coûts de l'arbitrage pour obtenir réparation – Le fait que le CCI puisse renvoyer un dossier à l'interne peut briser le lien de confiance entre le fonctionnaire et le CCI
Limites	
<ul style="list-style-type: none"> – La jeunesse du modèle. Il n'y a pas encore eu de dossiers déposés auprès du Commissaire aux conflits d'intérêts. Donc, nous ne pouvons juger si les régimes sont fonctionnels et si l'articulation à la Commission du travail et de l'emploi se fait sans trop d'embûches 	

TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR

Loi habilitante : House of Assembly Accountability, Integrity and Administration Act 2007

Cadre normatif : Labour Relations Act 1990

Institution: Office of the Citizens' Representative of Newfoundland and Labrador

Description des régimes de divulgation d'actes répréhensibles, de protection des divulgateurs et de protection suite à des représailles

Terre-Neuve-et-Labrador est la dernière province canadienne, parmi celles à avoir un système de divulgation, à avoir une loi sur la divulgation. La loi, le *House of Assembly Accountability, Integrity and Administration Act* (HAAIAA), a pour but d'assurer une gestion efficace de la Chambre d'Assemblée et d'établir pour les élus des normes de conduite et les comportements éthiques envers lesquels ils sont redevables. Cependant, la section VI de ce texte législatif traite plus spécifiquement du système de divulgation. Il est à noter que cette analyse est strictement qualitative, car l'*Office of the Citizens' Representative of Newfoundland and Labrador* n'a pas encore reçu de dossiers concernant le HAAIAA.

Présentation de la loi habilitante et du cadre normatif

En 2007, la province de Terre-Neuve-et-Labrador a adopté le *House of Assembly Accountability, Integrity and Administration Act* (HAAIAA). La section 6 du HAAIAA porte sur les divulgations faites dans l'intérêt public et instaure des régimes de divulgation d'actes répréhensibles, de protection des divulgateurs et de réparation suite à des représailles. Malheureusement, la loi définit peu les concepts qu'elle veut mettre de l'avant. Le HAAIAA définit « actes répréhensibles » comme étant un geste ou une omission (de poser un geste) constituant une offense sous cet acte, un cas grave de mauvaise gestion (incluant l'utilisation de fonds publics, la violation ou la suspicion de violation d'un code de conduite) ou le fait d'ordonner à une personne de commettre un acte répréhensible. En comparaison avec la définition avancée dans la LPFDAR, la définition terre-neuvienne est moins complète, car elle ne prend pas en compte les actes répréhensibles menaçant la vie, la santé publique ou l'environnement. Par contre, le HAAIAA innove en affirmant que « l'échec à divulguer de l'information requise sous cette loi » est un acte répréhensible. Dans le régime canadien, il est interdit pour tout employé de la fonction publique fédérale de surseoir à l'obligation de collaborer à une enquête. Cependant, cette interdiction, même si elle est accompagnée de sanctions en cas de transgression, ne fait pas partie intégrante de la définition d'acte répréhensible.

Si le HAAIAA ne définit pas le concept de « divulgation protégée », la définition de « représailles » contenue dans la loi est en tout point semblable à celle contenue dans la loi canadienne. Donc, les Terre-Neuviens ont défini le concept de représailles comme étant la prise d'une ou de plusieurs des mesures suivantes (mesure disciplinaire, rétrogradation, licenciement, toute mesure nuisant à ses conditions de travail ou la menace de prendre l'une des mesures précédentes) contre un employé parce qu'il a, de bonne foi, demandé des informations sur le processus de divulgation, fait une divulgation ou coopéré dans une enquête. Le HAAIAA s'applique à tous les individus membres de la fonction publique de la province, ce qui diffère un peu de la LPFDAR qui exclut certaines catégories de fonctionnaires.

En complément au HAAIAA, une autre loi intervient dans le régime de réparation suite à des représailles. En effet, le *Labour Relation Act* 1990 (LRA) stipule qu'un employeur ou un employé agissant pour le

compte d'un employeur ne devrait pas intimider, menacer de licenciement ou de toutes autres menaces ou imposer une pénalité salariale (ou d'autres types) à un individu pour avoir fait une divulgation obligatoire sous cette loi. Le LRA apporte un complément essentiel, car le HAAIAA ne définit aucune procédure pour obtenir réparation suite à des représailles.

Organisation découlant de la loi habilitante

Le HAAIAA ne crée pas une nouvelle instance, mais s'appuie plutôt sur la version locale de l'Ombudsman, soit l'*Office of the Citizens' Representative of Newfoundland and Labrador* en lui octroyant des prérogatives supplémentaires. Ces dernières sont semblables aux pouvoirs dont jouit Intégrité du Secteur Public Canada pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles, protéger les divulgateurs et les fonctionnaires victimes de représailles.

Office of the Citizens' Representative of Newfoundland and Labrador

Le HAAIAA ne prévoit pas la création d'une nouvelle entité pour recevoir les divulgations, mais octroie plutôt des prérogatives supplémentaires à l'*Office of the Citizens' Representative of Newfoundland and Labrador*.

Philosophie de gestion. La confiance des citoyens envers un service public équitable, fondé sur l'intégrité et la bonne gouvernance, telle est la vision de l'*Office of the Citizens' Representative of Newfoundland and Labrador*. C'est dans cette perspective que cette organisation cherche à offrir des services de médiation aux citoyens dans leurs interactions avec les services publics provinciaux. Plus spécifiquement, pour accomplir son mandat, l'OCRNL a recours à deux types d'activités : l'enquête et la médiation des plaintes ainsi que la promotion de la bonne gouvernance. Mentionnons enfin que les interventions de l'OCRNL sont animées par des valeurs explicitement nommées et déterminées soient : l'équité, le respect, la créativité et le courage.

Modèle de gouvernance. L'*Office of the Citizens' Representative of Newfoundland and Labrador* (OCRNL) est l'autorité autorisée pour mener les enquêtes de divulgation. L'OCRNL a donc le pouvoir de mener des enquêtes sur des plaintes provenant de citoyens qui estiment avoir été traités injustement dans leurs contacts avec les organisations publiques. Il peut mener des enquêtes élargies sur les pratiques et façons de faire des politiques du gouvernement. Il s'agit d'un bureau indépendant de l'Assemblée législative et il est nommé par le lieutenant-gouverneur de la province.

Régime de divulgation d'actes répréhensibles

Quoique le HAAIAA souhaite protéger les fonctionnaires-divulgateurs, l'accent a davantage été mis sur la création d'un régime de divulgation d'actes répréhensibles. Malgré tout, afin de faciliter la tenue des enquêtes de l'OCRNL, il est interdit pour un individu de détruire, utiliser, altérer, falsifier, faire un faux, dissimiler tout objet ou document pertinent à une enquête ou d'ordonner ou de conseiller à un individu de le faire. Une personne qui contrevient à cette interdiction se rend coupable d'une offense et risque une amende de 10 000 \$ et une peine de prison maximale de six mois. Il faut noter que le régime fédéral a lui aussi une mesure équivalente.

Processus de divulgation

À Terre-Neuve, un fonctionnaire souhaitant faire une divulgation peut s'adresser à l'une des autorités suivantes : son supérieur, le greffier de l'Assemblée législative, un membre d'un comité d'audit qui devra référer la divulgation à l'OCRNL ou directement à l'OCRNL. Il a donc le choix entre rester à l'interne ou aller à l'externe, ce qui est identique au régime fédéral canadien. La divulgation peut être faite par écrit ou oralement, mais doit inclure la description de l'acte répréhensible, le nom de la personne qui a commis ou commettra l'acte répréhensible, la date de l'acte répréhensible et si l'acte répréhensible a été divulgué et la réponse reçue. À la fin de l'enquête, l'enquêteur doit transmettre une copie du rapport au président du Comité d'audit. Si le rapport contient des recommandations d'actions correctrices, il doit également en donner une copie au vérificateur général, au Procureur de la couronne ou au ministre des Finances ou à toute autre personne appropriée. Rien n'indique si un supérieur recevant une divulgation fera lui-même l'enquête ou s'il la référera à l'OCRNL. Tout comme rien dans le HAAIAA ne spécifie si l'OCRNL est chargé de recueillir les informations concernant les cas faits à l'interne. Donc, malgré des ressemblances avec le régime fédéral canadien, celui de Terre-Neuve est moins complet car certains paramètres ne semblent pas avoir été définis.

Divulgation anonyme. Il n'est pas possible de faire une divulgation anonyme dans le régime terre-neuvien, comme dans le régime fédéral canadien.

Divulgation faite par des individus à l'extérieur de la fonction publique. Rien dans le HAAIAA n'indique s'il est possible pour un citoyen de faire une divulgation publique. Par contre, l'OCRNL, en tant qu'Ombudsman de la province, est déjà chargé de recevoir les plaintes des citoyens sur les services publics. Donc, par un effet de proximité dans les rôles que joue l'OCRNL, il est possible de croire qu'un citoyen déposant une plainte portant sur un acte répréhensible posé par un fonctionnaire terre-neuvien verra sa plainte acceptée.

Plaintes frivoles ou vexatoires. Bien que le HAAIAA ne traite pas spécifiquement des plaintes frivoles ou vexatoires, il est interdit pour un divulgateur de faire une déclaration trompeuse, écrite ou orale, à la personne recevant la divulgation ou à l'enquêteur. Cependant, le HAAIAA ne spécifie pas les sanctions que peut encourir un fonctionnaire digressif.

Procédure d'appel et/ou de révision judiciaire

Dans le régime terre-neuvien instauré par le HAAIAA, aucun mécanisme d'appel et de révision des décisions n'a été prévu. Ceci tranche avec le régime fédéral qui prévoit une procédure d'appel ou de révision judiciaire des décisions sur la base d'un point de droit.

Mécanisme de protection

Dans tout dossier de divulgation impliquant de l'information personnelle ou confidentielle, le divulgateur doit prendre des mesures raisonnables pour s'assurer que seule l'information strictement nécessaire est divulguée. L'identité du divulgateur doit être tenue confidentielle le plus longuement possible dans les limites de la loi et de l'enquête. Ce mécanisme de protection est semblable à celui contenu dans la LPFDAR.

Régime de réparation suite à des représailles

Le HAAIAA terre-neuvien contient des éléments constitutifs d'un régime de réparation suite à des représailles. Cependant, l'OCRNL ne joue pas le rôle central de ce régime. En effet, il faut plutôt se rapporter au *Labour Relations Board*⁵⁷.

Remarques et observations

Dernier né des systèmes canadiens, il est encore trop tôt pour tirer quelques conclusions sur le régime terre-neuvien. Donc, il sera intéressant de suivre l'évolution du système dans les années à venir et de voir s'il suivra la même progression que le système manitobain, tous les deux étant administrés par le Bureau de l'Ombudsman de la province.

⁵⁷ Il y a peu d'informations dans cette section, car lors de notre recherche, le site Web du *Labour Relations Board* était hors ligne.

Encadré récapitulatif du système terre-neuvien

<p>Caractéristiques</p> <ul style="list-style-type: none"> – Loi unique créant des régimes de divulgation d'actes répréhensibles, de protection des divulgateurs et de réparation suite à des représailles – Définition d'acte répréhensible novatrice, car comprenant la dimension suivante : « échec à divulguer de l'information requise sous cette loi » 	
<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> – Même si le HAAIAA ne crée pas une nouvelle institution, la province a choisi de conférer de nouvelles prérogatives à une organisation dont le mandat est similaire à celui du CISP 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> – Définition ne considérant pas les gestes menaçant la vie, la santé publique ou l'environnement comme un acte répréhensible – Le HAAIAA prévoit un régime de réparation, mais ne prévoit pas de procédures à suivre comme dans le cas du régime de divulgation – Manque de finesse dans l'élaboration de quelques aspects dans la procédure de divulgation. Par exemple, <ul style="list-style-type: none"> ○ le supérieur recevant une divulgation fait-il lui-même l'enquête ou transmet-il la divulgation à l'OCRNL? ○ L'OCRNL fera-t-il une enquête sur une plainte déposée par un citoyen? – Aucune sanction déterminée en cas de plainte frivole et/ou vexatoire – Incohérence entre le public visé par le HAAIAA en général (les membres de la Chambre d'Assemblée) et la Section VI portant sur les divulgations (les fonctionnaires de la province) – Aucune organisation chargée de promouvoir la loi au sein de la fonction publique terre-neuvienne
<p>Limites du modèle</p> <ul style="list-style-type: none"> – La jeunesse du modèle rend difficile l'évaluation de ses activités – Impossibilité de conclure à la fiabilité de la procédure de divulgation, car il n'y a pas encore eu de cas 	

ANALYSE COMPAREE DES PROVINCES

Afin de situer Intégrité du Secteur Public Canada parmi les instances jouant un rôle semblable au Canada, nous avons choisis quelques domaines de comparaison, comme le budget, l'effectif, le nombre de plaintes déposées ainsi que le nombre de fonctionnaires assujetti à la loi habilitante du régime. Ainsi, les systèmes seront comparés selon les indicateurs suivants :

- Nombre de dossiers déposés au cours de la dernière année ;
- nombre de dossiers par fonctionnaire ;
- coût par dossier ;
- coût par fonctionnaire ;
- coût par effectif ; et
- pourcentage de dossiers enquêtés.

Cette analyse est accompagnée d'un tableau comparatif se trouvant à la fin de cette section.

Nombre de dossiers déposés au cours de la dernière année

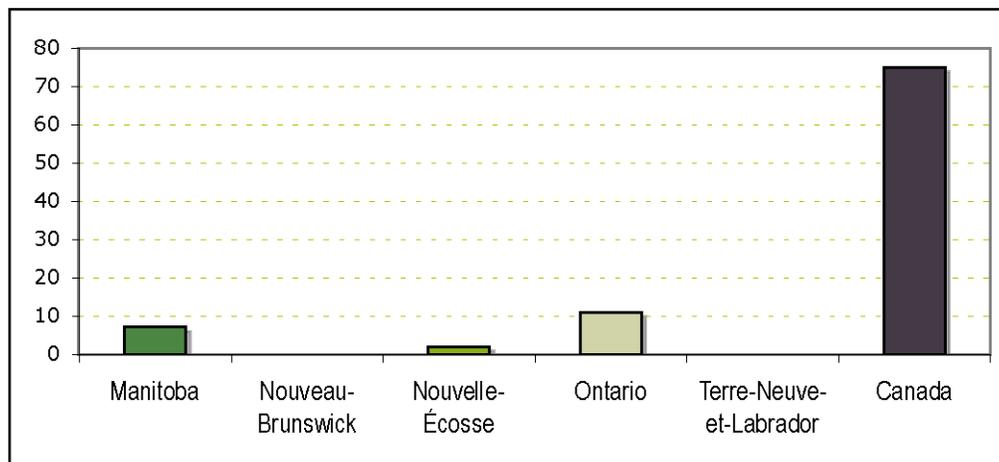
Le Tableau PROV1 donne le nombre de dossiers déposés au cours année :

Tableau PROV1 : Nombre de dossiers déposés au cours de l'année 2008-2009

Manitoba	Nouveau-Brunswick	Nouvelle-Écosse	Ontario	Terre-Neuve-et-Labrador	Canada	Total	Moyenne
7	0	2	11	0	75	95	16

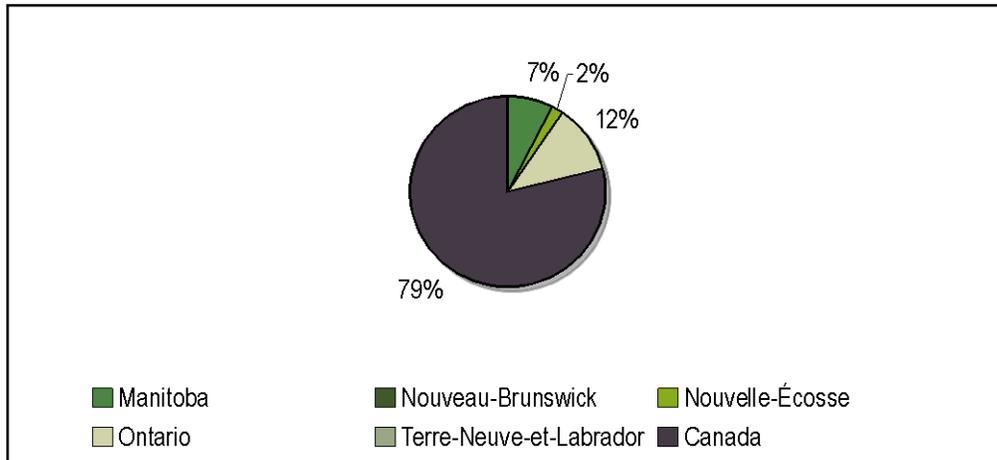
Sans surprise, comme le Graphique PROV1a le montre, le système fédéral reçoit davantage de plaintes que les provinces, car le CISP couvre l'ensemble du pays et a un plus grand nombre de fonctionnaires :

Graphique PROV1a : Comparaison du nombre de dossiers déposés au cours de l'année 2008-2009



Conséquemment, il est évident, sur le Graphique PROV1b, que les divulgations fédérales occupent une part prépondérante du total des divulgations faites au Canada. En fait, il serait intéressant de connaître la province de provenance des dossiers fédéraux afin d'étudier si un fonctionnaire fédéral sera plus porté à déposer un dossier de divulgation si sa province a également adopté un loi dans ce dessein.

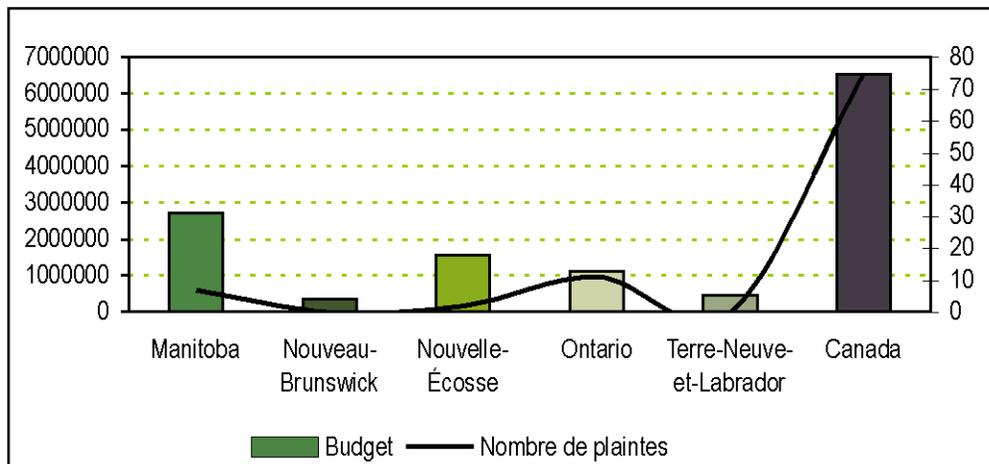
Graphique PROV1b : Répartition des dossiers déposés au sein des provinces au cours de l'année 2008-2009



Comparaison du budget et du nombre de dossiers

Il est important de voir si le budget peut influencer le nombre de dossiers qu'une institution reçoit. À la lumière du Graphique PROV1c, nous déduisons que plus une institution a accès à d'importantes ressources financières, plus elle recevra un nombre élevé de plainte⁵⁸. Dans le cas du CISP, pourrions-nous avancer qu'elle peut allouer une plus grande part de son budget au marketing et aux mesures de communication, augmentant du coup sa notoriété et son nombre de dossiers reçus ?

Graphique PROV1c : Comparaison du budget selon le nombre de dossiers entre les provinces et le Canada pour l'année 2008-2009



⁵⁸ En effet, nous obtenons un coefficient de corrélation de 0,946907617, donc une association significativement forte.

Nombre de dossiers par fonctionnaires

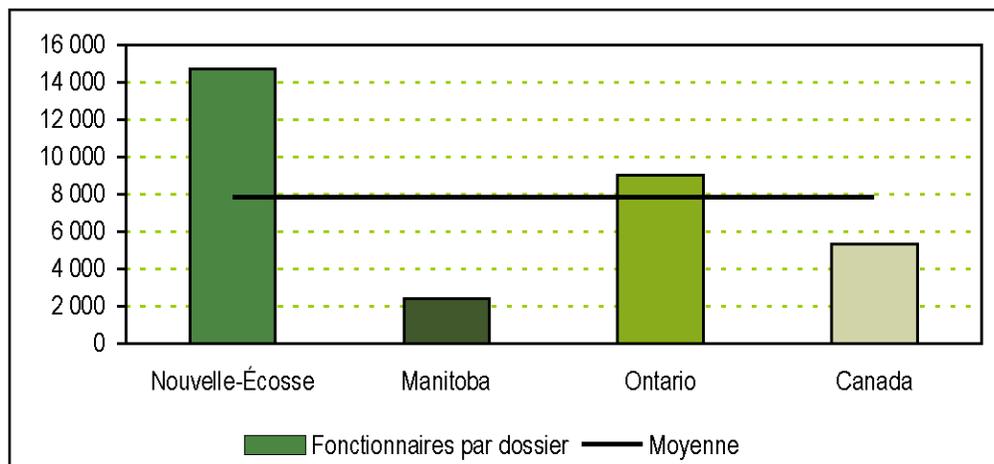
Afin de comparer l'utilisation du système de divulgation par les fonctionnaires fédéraux et des différentes provinces, nous utilisons l'indicateur « Nombre de fonctionnaires par dossier ». Le Tableau PROV2 compare les provinces ayant eu des dossiers au cours de la dernière année :

Tableau PROV2 : Nombre de fonctionnaires par dossier déposé au sein des provinces pour l'année 2008-2009

Nouvelle-Écosse	Manitoba	Ontario	Canada	Moyenne
14 687	2410	9038	5343	

Plus le nombre de fonctionnaires par dossier est petit, plus l'utilisation du système de divulgation par les fonctionnaires est généralisée. Au Canada, pour 2008-2009, ce sont les fonctionnaires provinciaux manitobains qui utilisent le plus leur système, avec un dossier pour 2410 fonctionnaires. Le CISP se classe au deuxième rang comme nous pouvons le voir sur le Graphique PROV2a, avec un dossier pour 7286 fonctionnaires, au deçà de la moyenne canadienne.

Graphique PROV2a : Comparaison du nombre des fonctionnaires par dossier reçu entre le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et le Canada pour l'année 2008-2009

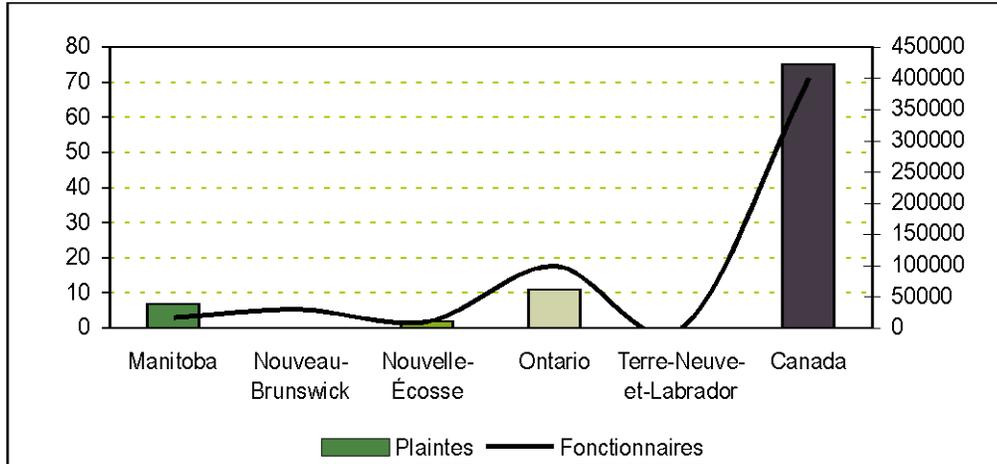


Comparaison du nombre de plaintes selon le nombre de fonctionnaires

Cependant, y a-t-il une relation entre le nombre de fonctionnaire et le nombre de dossiers qu'ils déposeront au sein de leur institution ? Le Graphique PROV2b est sans équivoque : oui, il y a une relation. Donc, plus il y a de fonctionnaires, plus il y aura de dossiers déposés⁵⁹.

⁵⁹ $\rho = 0,989668447$

Graphique PROV2b : Comparaison du nombre de plaintes selon le nombre de fonctionnaires pour les provinces et le Canada pour l'année 2008-2009



Coût par dossier

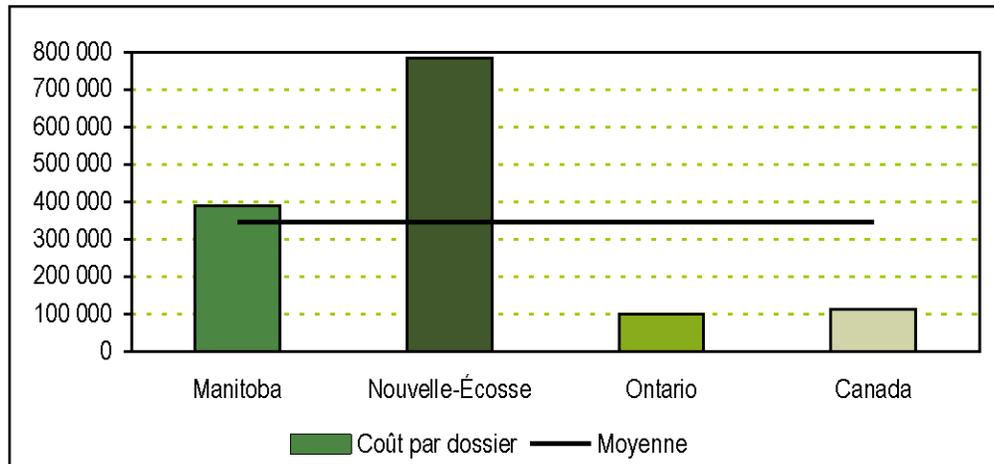
Comme base de comparaison de l'utilisation des ressources financières, nous utilisons l'indicateur « Coût par dossier ». Donc, moins un dossier est coûteux, plus l'institution chargée maximise l'utilisation de son budget. Le Tableau PROV3 compare cet indicateur :

Tableau PROV3 : Comparaison du coût par dossier entre le Manitoba, l'Ontario et le Canada pour l'année 2008-2009

Manitoba	Nouvelle-Écosse	Ontario	Canada	Moyenne
388 571\$	783 500\$	100 569\$	112 880\$	346 380\$

Bien sûr, plus une institution traitera de cas, moins son coût par dossier sera élevé. Donc, afin d'augmenter l'utilisation de ses ressources financières, une institution aura avantage à promouvoir l'utilisation de son mécanisme par les fonctionnaires. Également, il est vrai que certaines institutions interviennent dans un deuxième temps, si le dossier n'a pas été réglé au niveau de l'organisation en premier lieu, et que cet aspect de la procédure influence le coût par dossier. Aussi, il faut garder à l'esprit que si le Canada a un coût plus faible par dossier, tel qu'illustré par le Graphique PROV3, c'est que les institutions des autres provinces ont un mandat plus large et que ce calcul ne comprend que les activités liées à la divulgation.

Graphique PROV3 : Comparaison du coût par dossier entre le Manitoba, l'Ontario et le Canada pour l'année 2008-2009



Coût par fonctionnaire

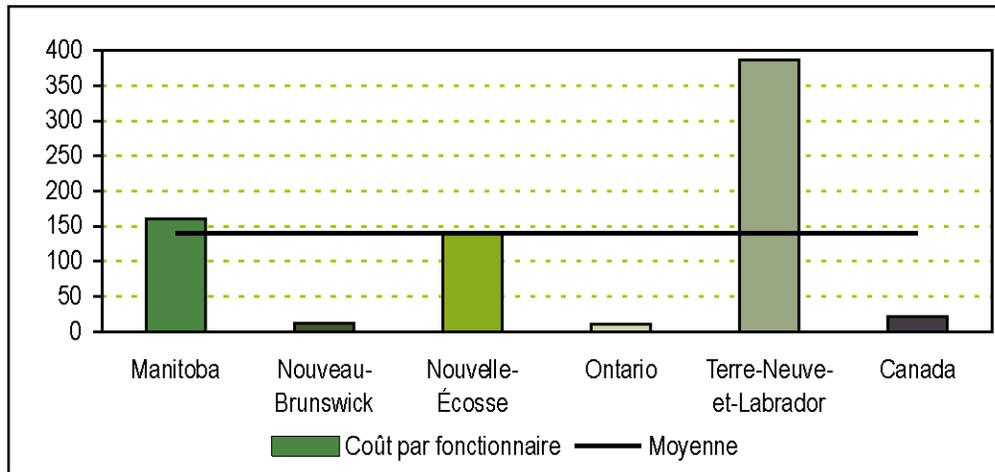
Il est incontestable que le Canada possède le plus large budget, car il couvre un plus grand territoire et a un nombre élevé de fonctionnaires à sa charge. Cependant, afin de comparer les ressources financières octroyées par le gouvernement au système de divulgation, nous utilisons l'indicateur « Coût par fonctionnaire ». Le Tableau PROV4 présente les résultats de notre ratio :

Tableau PROV4 : Comparaison du coût par fonctionnaire entre les provinces canadiennes et le Canada pour l'année 2008-2009

Manitoba	Nouveau-Brunswick	Nouvelle-Écosse	Ontario	Terre-Neuve-et-Labrador	Canada	Moyenne
161\$	12\$	142\$	11\$	387\$	21\$	140\$

Nous pouvons voir, sur le Graphique PROV4 que le Canada, avec l'Ontario a l'un des systèmes les plus abordables, alors que Terre-Neuve-et-Labrador a le plus coûteux. Il faut rappeler que l'organisation terre-neuvienne a un mandat plus large que celui du CISP, ce qui peut ultimement influencer sur le coût par fonctionnaire, car son budget, toute proportion gardée, est plus important afin de lui permettre de réaliser les autres volets de son mandat.

Graphique PROV4 : Comparaison du coût par fonctionnaire entre les provinces canadiennes et le Canada pour l'année 2008-2009



Coût par effectif

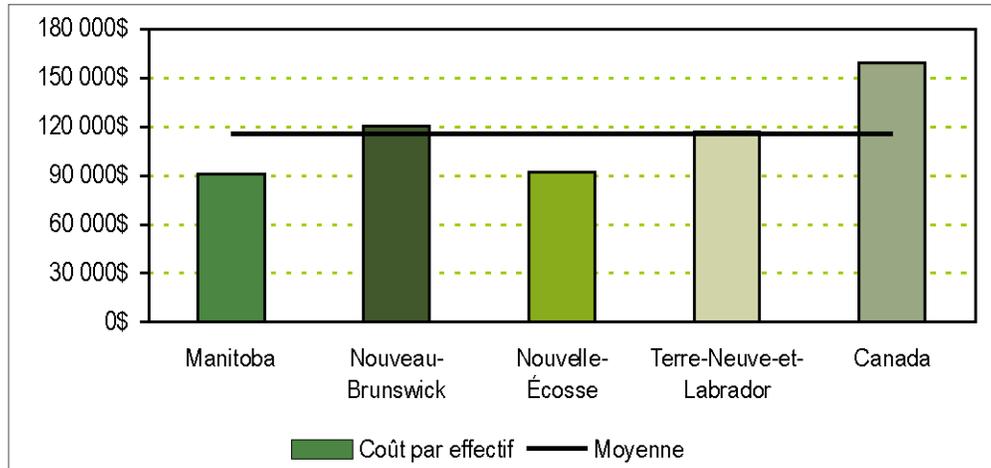
Une autre manière de regarder l'utilisation des ressources financières est de prendre le budget de l'institution et de le diviser par son effectif afin d'avoir l'indicateur « Coût par effectif », comme nous pouvons le voir dans le Tableau PROV5.

Tableau PROV5 : Comparaison du coût par effectif entre le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et le Canada pour l'année 2008-2009

Manitoba	Nouveau-Brunswick	Nouvelle-Écosse	Terre-Neuve-et-Labrador	Canada	Moyene
90 667\$	120 667	92 176\$	116 950\$	159 736\$	116 039\$

Nous pouvons voir, sur le Graphique PROV5, que le CISP dispose d'un budget par effectif supérieur à la moyenne canadienne et ce, malgré que les mandats des autres institutions couvrent davantage de volets.

Graphique PROV5 : Comparaison du coût par effectif entre le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et le Canada pour l'année 2008-2009



Pourcentage de dossiers enquêtés

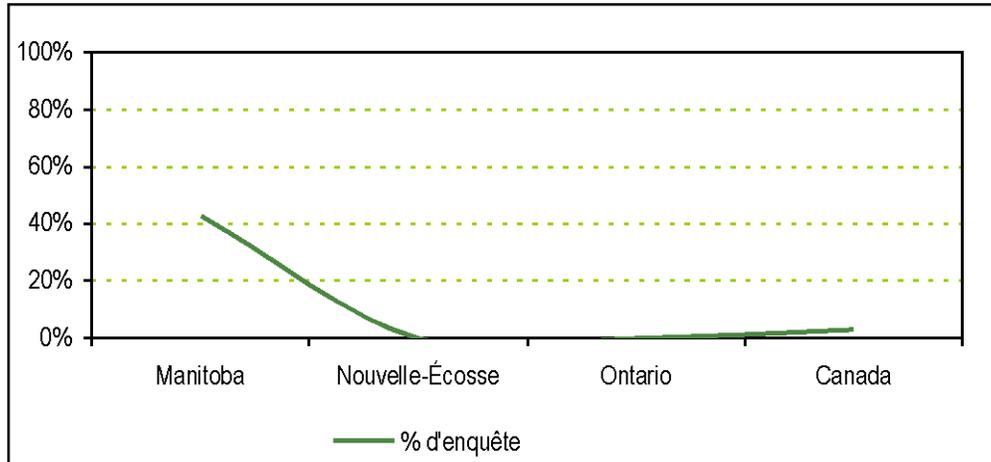
Le fait de recevoir des dossiers peut nous renseigner sur le degré d'utilisation du système. Par contre, seul le nombre de dossiers enquêtés nous permet d'apprécier la capacité de traitement des dossiers par les institutions. Nous utilisons donc l'indicateur « Pourcentage de dossiers enquêtés » comme le Tableau PROV6 en fait état :

Tableau PROV6 : Comparaison du % d'enquête pour le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et le Canada pour l'année 2008-2009

Manitoba	Nouvelle-Écosse	Ontario	Canada	Moyenne
43%	0%	0%	3%	12%

Tant la Nouvelle-Écosse et que l'Ontario ont reçu des dossiers en 2008-2009, mais n'ont fait aucune enquête (pour diverses raisons). À l'opposé, le Manitoba a mené une enquête sur 43% des dossiers reçus. Quant au CISP, avec ses 3% d'enquête, il est sous la moyenne canadienne de 12%, comme le Graphique PROV6a l'illustre.

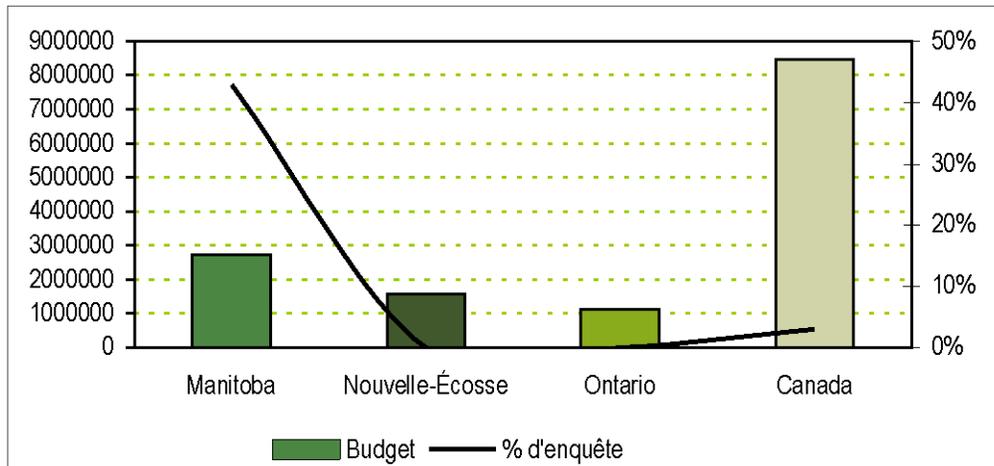
Graphique PROV6a : Comparaison du % d'enquête pour le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et le Canada pour l'année 2008-2009



Comparaison du pourcentage d'enquête selon le budget

Cependant, afin de donner une appréciation du plus juste du précédent indicateur, nous pouvons comparer le pourcentage d'enquête par le budget de l'institution. Nous serions tentés de croire que plus une institution a un budget élevé, plus elle aura un pourcentage d'enquête élevé. Le Graphique PROV5b nous montre que c'est plutôt le contraire : plus une organisation a un budget élevé, moins elle aura un faible pourcentage d'enquêtes réalisées⁶⁰. Il convient de rappeler que cette relation ne prend en compte que les données relatives à 2008-2009 et qu'elle prend pas en compte des éléments de l'environnement organisationnel.

Graphique PROV6b : Comparaison du % d'enquête selon le budget pour le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et le Canada pour l'année 2008-2009

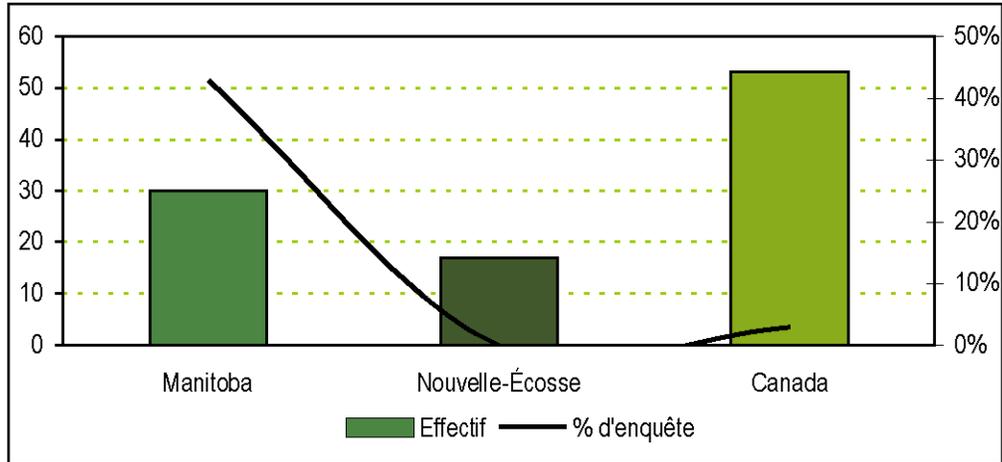


⁶⁰ Nous obtenons un σ de $-0,079236566$, donc une forte relation inversée.

Comparaison du pourcentage d'enquête selon l'effectif

Finalement, est-ce que le nombre d'effectif au sein d'une institution aura une incidence sur le pourcentage de dossiers qui feront l'objet d'une enquête pour l'année 2008-2009 ? Selon le Graphique PROV5c, nous pouvons voir que le pourcentage d'enquête n'est pas influencé par l'effectif de l'institution⁶¹. D'autres facteurs organisationnels ou environnementaux peuvent influencer la capacité d'enquête et la performance d'une organisation.

Graphique PROV6c : Comparaison du % d'enquête selon l'effectif pour le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et le Canada pour l'année 2008-2009



⁶¹ En effet, nous obtenons un ρ de -0,096348609.

CONCLUSION

Le présent rapport fait état des systèmes de divulgation au sein de cinq pays anglo-saxons – l’Australie, du Canada, des États-Unis, de la Nouvelle-Zélande – et de trois provinces canadiennes – le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve-et-Labrador.

D’un point de vue comparatif, le CISP se classe entre les pays et pour l’année 2008-2009 :

- Au 2^{ème} rang pour le nombre de dossiers déposés ;
- Au 2^{ème} rang pour le nombre de fonctionnaires par cas ;
- Au 1^{er} rang pour le coût par dossier ;
- Au 1^{er} rang pour le coût par fonctionnaire ;
- Au 2^{ème} rang pour le coût par effectif ; et
- Au 4^{ème} rang pour le pourcentage d’enquête effectuée.

Du côté canadien, le CISP se classe pour l’année 2008-2009 :

- au 1^{er} pour le nombre de dossiers déposés ;
- au 2^{ème} rang pour le nombre de fonctionnaires par cas ;
- au 1^{er} rang pour le coût par dossier ;
- au 2^{ème} rang pour le coût par fonctionnaire
- au 5^{ème} rang pour le coût par effectif ; et
- au 2^{ème} rang pour le pourcentage d’enquête effectuée.

Tout au long de notre analyse, nous avons placé le régime canadien au centre de nos comparaisons afin de dégager ses forces, faiblesses et caractéristiques. De plus, nous avons tenté de faire émerger les écueils et les bons coups des autres pays et provinces afin que le CISP s’en inspire pour la conduite de ses activités.

L’étude approfondie de ces systèmes démontre à quel point les mécanismes, programmes et processus diffèrent en fonction du pays ou de la province. Les définitions d’actes répréhensibles et de représailles, le budget et le nombre d’effectifs sont quelques-uns des facteurs à tenir en compte lors de l’analyse des activités de ces systèmes de divulgation. La comparaison entre ces indicateurs et l’étude statistique de ratios permettent de faire un parallèle entre leur performance dans la conduite d’enquête et de souligner par le fait même les points positifs des divers processus. Cependant, cette analyse reste tout de même exploratoire et seule une nécessaire étude plus poussée comprenant des entrevues pourrait permettre de valider les hypothèses avancées au fil des pages précédentes.

BIBLIOGRAPHIE

Australie

- Gouvernement de l'Australie. "Australian Public Service Statistical Bulletin. State of the Service Series 2007-08". In Gouvernement de l'Australie. *Australian Public Service Commissioner*. [En ligne]. <http://www.apsc.gov.au/stateoftheservice/0708/statistics/bulletin.pdf> (Page consultée le 15 août 2009).
- Gouvernement de l'Australie. « Annual Report 2001-2002 ». In Gouvernement de l'Australie. *Australian Public Service Commissioner*. [En ligne]. <http://www.apsc.gov.au/annualreport/annualreport0102.pdf> (Page consultée le 15 juillet 2009).
- Gouvernement de l'Australie. « Annual Report 2002-2003 ». In Gouvernement de l'Australie. *Australian Public Service Commissioner*. [En ligne]. <http://www.apsc.gov.au/annualreport/0203/report.pdf> (Page consultée le 15 juillet 2009).
- Gouvernement de l'Australie. « Annual Report 2003-2004 ». In Gouvernement de l'Australie. *Australian Public Service Commissioner*. [En ligne]. <http://www.apsc.gov.au/annualreport/0304/report.pdf> (Page consultée le 15 juillet 2009).
- Gouvernement de l'Australie. « Annual Report 2004-2005 ». In Gouvernement de l'Australie. *Australian Public Service Commissioner*. [En ligne]. <http://www.apsc.gov.au/annualreport/0405/support/report.pdf> (Page consultée le 15 juillet 2009).
- Gouvernement de l'Australie. « Annual Report 2005-2006 ». In Gouvernement de l'Australie. *Australian Public Service Commissioner*. [En ligne]. <http://www.apsc.gov.au/annualreport/0506/report.pdf> (Page consultée le 15 juillet 2009).
- Gouvernement de l'Australie. « Annual Report 2006-2007 ». In Gouvernement de l'Australie. *Australian Public Service Commissioner*. [En ligne]. <http://www.apsc.gov.au/annualreport/0607/report.pdf> (Page consultée le 15 juillet 2009).
- Gouvernement de l'Australie. « Annual Report 2007-2008 ». In Gouvernement de l'Australie. *Australian Public Service Commissioner*. [En ligne]. <http://www.apsc.gov.au/annualreport/0708/report.pdf> (Page consultée le 15 juillet 2009).
- Gouvernement de l'Australie. « The Merit Protection Commissioner ». In Gouvernement de l'Australie. *Australian Public Service Commissioner*. [En ligne]. <http://www.apsc.gov.au/about/mpcommissioner.htm> (Page consultée le 15 juillet 2009).
- Gouvernement de l'Australie. « The Public Service Commissioner ». In Gouvernement de l'Australie. *Australian Public Service Commissioner*. [En ligne]. <http://www.apsc.gov.au/about/pscommissioner.htm> (Page consultée le 15 juillet 2009).

Gouvernement de l'Australie. APS Code of Conduct. [En ligne]. <http://www.apsc.gov.au/conduct/index.html> (Page consultée le 15 juillet 2009).

Gouvernement de l'Australie. Australian Public Service Commission. [En ligne]. <http://www.apsc.gov.au/index.html> (Page consultée le 15 juillet 2009).

Gouvernement de l'Australie. Commonwealth Ombudsman. [En ligne]. <http://www.ombudsman.gov.au/> (Page consultée le 20 août 2009).

Gouvernement de l'Australie. Public Service Act 1999. [En ligne]. [http://www.comlaw.gov.au/comlaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/1DD68BE56B217C28CA256F82001C0C9F/\\$file/PublicService1999WD02.pdf](http://www.comlaw.gov.au/comlaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/1DD68BE56B217C28CA256F82001C0C9F/$file/PublicService1999WD02.pdf) (Page consultée le 15 juillet 2009).

Gouvernement du Canada (2003). *A Comparative Analysis of International Public Interest Disclosure Regimes*, Research Series, Canada, 77 pages.

KERNAGHAN, Kenneth, (2009), Examen du régime de divulgation d'actes répréhensibles du gouvernement fédéral des États-unis et notes sur le Canada», 2009, 58p.

Canada

Gouvernement du Canada (2003). *A Comparative Analysis of International Public Interest Disclosure Regimes*, Research Series, Canada, 77 pages.

Gouvernement du Canada. « Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (LPFDAR) ». In Gouvernement du Canada. *Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada*. [En ligne]. <http://www.tbs-sct.gc.ca/ve/pda-fra.asp> (Page consultée le 7 août 2009).

Gouvernement du Canada. « Rapport annuel 2007-2008 ». In Intégrité du secteur public Canada. [En ligne]. http://www.psic-ispcc.gc.ca/aux_bin.php?auxid=31 (Page consultée le 3 juillet 2009).

Gouvernement du Canada. « Rapport annuel 2008-2009 ». In Intégrité du secteur public Canada. [En ligne]. Gouvernement du Canada. « Rapport annuel 2007-2008 ». In Intégrité du secteur public Canada. [En ligne]. http://www.psic-ispcc.gc.ca/aux_bin.php?auxid=31 (Page consultée le 3 juillet 2009).

Gouvernement du Canada. « Rapport sur les plans et priorités 2009-2010 ». In Intégrité du secteur public Canada. [En ligne]. <http://www.psic-ispcc.gc.ca/doc.php?sid=67&lang=fra> (Page consultée le 9 août 2009).

Gouvernement du Canada. Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles 2005. [En ligne]. <http://laws.justice.gc.ca/fr/showtdm/cs/P-31.9> (Page consultée le 5 juillet 2009).

Gouvernement du Canada. Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs Canada. [En ligne]. <http://www.psdpt-tpfd.gc.ca/home-accueil.asp?lang=fra> (Page consultée le 9 août 2009).

Gouvernement du Canada. Intégrité du secteur public Canada. [En ligne]. <http://www.psic-ispcc.gc.ca/> (Page consultée le 15 juillet 2009).

KERNAGHAN, Kenneth, (2009), Examen du régime de divulgation d'actes répréhensibles du gouvernement fédéral des États-Unis et notes sur le Canada», 2009, 58p.

Etats-Unis

Gouvernement des Etats-Unis. « Annual Report to Congress. Fiscal Year 2008 » In Gouvernement des Etats-Unis. *Office of Special Counsel* [En ligne]. <http://www.osc.gov/documents/reports/ar-2008.pdf> (Page consultée le 18 juillet 2009).

Gouvernement des Etats-Unis. « Annual Report to Congress. Fiscal Year 2007 » In Gouvernement des Etats-Unis. *Office of Special Counsel* [En ligne]. <http://www.osc.gov/documents/reports/ar-2007.pdf> (Page consultée le 18 juillet 2009).

Gouvernement des Etats-Unis. « Annual Report to Congress. Fiscal Year 2006 » In Gouvernement des Etats-Unis. *Office of Special Counsel* [En ligne]. <http://www.osc.gov/documents/reports/ar-2006.pdf> (Page consultée le 18 juillet 2009).

Gouvernement des Etats-Unis. « Annual Report to Congress. Fiscal Year 2005 » In Gouvernement des Etats-Unis. *Office of Special Counsel* [En ligne]. <http://www.osc.gov/documents/reports/ar-2005.pdf> (Page consultée le 18 juillet 2009).

Gouvernement des Etats-Unis. « Annual Report to Congress. Fiscal Year 2004 » In Gouvernement des Etats-Unis. *Office of Special Counsel* [En ligne]. <http://www.osc.gov/documents/reports/ar-2004.pdf> (Page consultée le 18 juillet 2009).

Gouvernement des Etats-Unis. « Annual Report to Congress. Fiscal Year 2003 » In Gouvernement des Etats-Unis. *Office of Special Counsel* [En ligne]. <http://www.osc.gov/documents/reports/ar-2003.pdf> (Page consultée le 18 juillet 2009).

Gouvernement des Etats-Unis. « Annual Report to Congress. Fiscal Year 2002 » In Gouvernement des Etats-Unis. *Office of Special Counsel* [En ligne]. <http://www.osc.gov/documents/reports/ar-2002.pdf> (Page consultée le 18 juillet 2009).

Gouvernement des Etats-Unis. « Annual Report to Congress. Fiscal Year 2001 » In Gouvernement des Etats-Unis. *Office of Special Counsel* [En ligne]. <http://www.osc.gov/documents/reports/ar-2001.pdf> (Page consultée le 18 juillet 2009).

Gouvernement des Etats-Unis. « Annual Report to Congress. Fiscal Year 2000 » In Gouvernement des Etats-Unis. *Office of Special Counsel* [En ligne]. <http://www.osc.gov/documents/reports/ar-2000.pdf> (Page consultée le 18 juillet 2009).

Gouvernement des Etats-Unis. « Annual Report to Congress. Fiscal Year 1999 » In Gouvernement des Etats-Unis. *Office of Special Counsel* [En ligne]. <http://www.osc.gov/documents/reports/ar-1999.pdf> (Page consultée le 18 juillet 2009).

Gouvernement des Etats-Unis. « Annual Report to Congress. Fiscal Year 1998 » In Gouvernement des Etats-Unis. *Office of Special Counsel* [En ligne]. <http://www.osc.gov/documents/reports/ar-1998.pdf> (Page consultée le 18 juillet 2009).

Gouvernement des Etats-Unis. « Annual Report to Congress. Fiscal Year 1997 » In Gouvernement des Etats-Unis. *Office of Special Counsel* [En ligne]. <http://www.osc.gov/documents/reports/ar-1997.pdf> (Page consultée le 18 juillet 2009).

Gouvernement des Etats-Unis. *Merit Systems Protection Board* [En ligne]. <http://www.mspb.gov/> (Page consultée le 18 juillet 2009).

Gouvernement des Etats-Unis. *Office of Special Counsel* [En ligne]. <http://www.osc.gov/> (Page consultée le 18 juillet 2009).

Gouvernement du Canada (2003). *A Comparative Analysis of International Public Interest Disclosure Regimes*, Research Series, Canada, 77 pages.

KERNAGHAN, Kenneth, (2009), Examen du régime de divulgation d'actes répréhensibles du gouvernement fédéral des États-unis et notes sur le Canada», 2009, 58p.

Nouvelle-Zélande

Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. « 2005 Annual Report of the Human Rights Commission and Office of Human Rights Proceedings » For the year ended 30 June 2005
Nouvelle-Zélande. Human Rights Commission. [En ligne].
http://www.hrc.co.nz/hrc_new/hrc/cms/files/documents/03-Nov-2005_16-48-40_Annual_Report_04_05.pdf (Page consultée le 29 juillet 2009).

Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. « 2006 Annual Report of the Human Rights Commission and Office of Human Rights Proceedings » For the year ended 30 June 2006
Nouvelle-Zélande. Human Rights Commission. [En ligne].
http://www.hrc.co.nz/hrc_new/hrc/cms/files/documents/15-Feb-2007_13-28-54_2006_Annual_Report.pdf (Page consultée le 29 juillet 2009).

Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. « 2007 Annual Report of the Human Rights Commission and Office of Human Rights Proceedings » For the year ended 30 June 2007
Nouvelle-Zélande. Human Rights Commission. [En ligne].

http://www.hrc.co.nz/hrc_new/hrc/cms/files/documents/19-Nov-2007_11-42-32_HRC_ANNUAL_REPORT_07.pdf (Page consultée le 29 juillet 2009).

Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. « 2008 Annual Report of the Human Rights Commission and Office of Human Rights Proceedings for the year ended 30 June 2008 », In Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. Human Rights Commission. [En ligne].
http://www.hrc.co.nz/hrc_new/hrc/cms/files/documents/16-Feb-2009_11-34-11_HRC_ANNUAL_REPORT_2008_Final.pdf (Page consultée le 29 juillet 2009).

Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. « Ombudsmen Annual Report for the year ended 30 June 2008 ». In Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. Office of the Ombudsmen. [En ligne].
<http://www.ombudsmen.parliament.nz/imagelibrary/100292.pdf> (Page consultée le 29 juillet 2009).

Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. « Ombudsmen Annual Report for the year ended 30 June 2007 ». In Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. Office of the Ombudsmen. [En ligne].
<http://www.ombudsmen.parliament.nz/imagelibrary/2006-07ombudsmenannualreport.pdf> (Page consultée le 29 juillet 2009).

Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. « Ombudsmen Annual Report for the year ended 30 June 2006 ». In Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. Office of the Ombudsmen. [En ligne].
<http://www.ombudsmen.parliament.nz/imagelibrary/100178.pdf> (Page consultée le 29 juillet 2009).

Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. Human Rights Commission. [En ligne]. <http://www.hrc.co.nz/> (Page consultée le 29 juillet 2009).

Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. Office of the Ombudsmen. [En ligne].
<http://www.ombudsmen.parliament.nz/> (Page consultée le 29 juillet 2009).

Gouvernement du Canada (2003). *A Comparative Analysis of International Public Interest Disclosure Regimes*, Research Series, Canada, 77 pages.

KERNAGHAN, Kenneth, (2009), *Examen du régime de divulgation d'actes répréhensibles du gouvernement fédéral des États-unis et notes sur le Canada*, 2009, 58p.

Royaume-Uni

Gouvernement du Canada (2003), *A Comparative Analysis of International Public Interest Disclosure Regimes*, Research Series, Canada, 77 pages.

Gouvernement du Royaume-Uni. « Annual Report 1999-2000 ». In Gouvernement du Royaume-Uni. *Office of the Civil Service Commissioners*. [En ligne]. <https://www.civilservicecommissioners.org/web-resources/resources/6fbb1e81ebe.pdf> (Page consultée le 3 juillet 2009).

Gouvernement du Royaume-Uni. « Procedures for Appealing to the CSC under the Civil Service Code ». In Gouvernement du Royaume-Uni. *Office of the Civil Service Commissioners*. [En ligne].

<https://www.civilservicecommissioners.org/web-resources/resources/57bdb194f6b.pdf> (Page consultée le 3 juillet 2009).

Gouvernement du Royaume-Uni. Public Interest Disclosure Act 1998. [En ligne]. http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980023_en_1 (Page consultée le 1er juillet 2009).

Gouvernement du Royaume-Uni. The Civil Service Code. [En ligne]. http://www.civilservice.gov.uk/Assets/cs_code_tcm6-2444.pdf (Page consultée le 1er juillet 2009).

Gouvernement du Royaume-Uni. « Annual Report 1998-1999 ». In Gouvernement du Royaume-Uni. *Office of the Civil Service Commissioners*. [En ligne]. <https://www.civilservicecommissioners.org/web-resources/resources/736816dc658.pdf> (Page consultée le 2 juillet 2009).

Gouvernement du Royaume-Uni. « Annual Report 2000-2001 ». In Gouvernement du Royaume-Uni. *Office of the Civil Service Commissioners*. [En ligne]. <https://www.civilservicecommissioners.org/web-resources/resources/9423f5c80d6.pdf> (Page consultée le 3 juillet 2009).

Gouvernement du Royaume-Uni. « Annual Report 2000-2001 ». In Gouvernement du Royaume-Uni. *Office of the Civil Service Commissioners*. [En ligne]. <https://www.civilservicecommissioners.org/web-resources/resources/364afde145d.pdf> (Page consultée le 3 juillet 2009).

Gouvernement du Royaume-Uni. « Annual Report 2000-2001 ». In Gouvernement du Royaume-Uni. *Office of the Civil Service Commissioners*. [En ligne]. http://www.cscannualreport.info/web-app/plugins/spaw2/uploads/files/CSC_AR_2008-09_Colour.pdf (Page consultée le 23 juillet 2009).

Gouvernement du Royaume-Uni. « Annual Report 2001-2002 ». In Gouvernement du Royaume-Uni. *Office of the Civil Service Commissioners*. [En ligne]. <https://www.civilservicecommissioners.org/web-resources/resources/e9b796b66ce.pdf> (Page consultée le 3 juillet 2009).

Gouvernement du Royaume-Uni. « Annual Report 2002-2003 ». In Gouvernement du Royaume-Uni. *Office of the Civil Service Commissioners*. [En ligne]. <https://www.civilservicecommissioners.org/web-resources/resources/d1a4557b42f.pdf> (Page consultée le 3 juillet 2009).

Gouvernement du Royaume-Uni. « Annual Report 2003-2004 ». In Gouvernement du Royaume-Uni. *Office of the Civil Service Commissioners*. [En ligne]. <https://www.civilservicecommissioners.org/web-resources/resources/6c835422080.pdf> (Page consultée le 3 juillet 2009).

Gouvernement du Royaume-Uni. « Annual Report 2004-2005 ». In Gouvernement du Royaume-Uni. *Office of the Civil Service Commissioners*. [En ligne]. <https://www.civilservicecommissioners.org/web-resources/resources/157f60791e6.pdf>

Gouvernement du Royaume-Uni. « Annual Report 2006-2007 ». In Gouvernement du Royaume-Uni. *Office of the Civil Service Commissioners*. [En ligne]. <http://2006.cscannualreport.info/web-resources/resources/31d3ded0496.pdf> (Page consultée le 15 juillet 2009).

- Gouvernement du Royaume-Uni. « Annual Report 2007-2008 ». In Gouvernement du Royaume-Uni. *Office of the Civil Service Commissioners*. [En ligne]. http://2007-08.cscannualreport.info/web-app/plugins/spaw2/uploads/files/ANNUAL_REPORT_web_size.pdf (Page consultée le 15 juillet 2009).
- Gouvernement du Royaume-Uni. « Civil Service Statistics ». In Gouvernement du Royaume-Uni. *Civil Service*. [En ligne]. <http://www.civilservice.gov.uk/about/who/statistics/index.aspx> (Page consultée le 25 juillet 2009).
- Gouvernement du Royaume-Uni. Civil Service Commissioners. [En ligne]. <http://www.civilservicecommissioners.org/> (Page consultée le 2 juillet 2009).
- Gouvernement du Royaume-Uni. Employment Tribunals. [En ligne]. <http://www.employmenttribunals.gov.uk> (Page consultée le 25 juillet 2009).
- Gouvernement du Royaume-Uni. Parliamentary and Health Service Ombudsman. [En ligne]. <http://www.ombudsman.org.uk/index.html> (Page consultée le 25 juillet 2009).
- Gouvernement du Royaume-Uni. Parliamentary Commissioner for Standards. [En ligne]. http://www.parliament.uk/about_commons/pdfs.cfm (Page consultée le 25 juillet 2009).
- Gouvernement du Royaume-Uni. The Employment Tribunals (Constitution and Rules of Procedure) Regulations 2004. [En ligne]. <http://www.opsi.gov.uk/si/si2004/20041861.htm> (Page consultée le 25 juillet 2009).
- Gouvernement du Royaume-Uni. "Leaks and Whistleblowing in Whitehall : Written Evidence" In Gouvernement du Royaume-Uni. *Public Administration Select Committee*. [En ligne]. <http://www.parliament.uk/documents/upload/memosforweb3.pdf> (Page consultée le 2 juillet 2009).
- KERNAGHAN, Kenneth, (2009), Examen du régime de divulgation d'actes répréhensibles du gouvernement fédéral des États-unis et notes sur le Canada», 2009, 58p.
- Public Concern at Work. " 2 Years Back, 3 Years Forward, 10 Years Old". In Public Concern at Work. [En ligne]. http://www.pcaw.co.uk/aboutus/aboutus_pdfs/10_year_review_v3_lo.pdf (Page consultée le 13 juillet 2009).
- Public Concern at Work. " Policy into Praticce". In Public Concern at Work. [En ligne]. http://www.pcaw.co.uk/policy/policy_pdfs/policy_into_practice.pdf (Page consultée le 13 juillet 2009).
- Public Concern at Work. " Public Interest Whistleblowing: a Five Year Review". In Public Concern at Work. [En ligne]. http://www.pcaw.co.uk/aboutus/aboutus_pdfs/PCAW_5_year_review.pdf (Page consultée le 13 juillet 2009).

Public Concern at Work. « Whistleblowing and Whitehall ». In Public Concern at Work. [En ligne]. http://www.pcaw.co.uk/policy/policy_pdfs/whistleblowing_whitehall.pdf (Page consultée le 2 juillet 2009).

Public Concern at Work. « What we do & Why it Matters ». In Public Concern at Work. [En ligne]. http://www.pcaw.co.uk/policy/policy_pdfs/pcaw_2007_review.pdf (Page consultée le 14 juillet 2009).

Public Concern at Work. « Where's the Public Interest? ». In Public Concern at Work. [En ligne]. http://www.pcaw.co.uk/policy/policy_pdfs/pcaw_2005_review.pdf (Page consultée le 14 juillet 2009).

Manitoba

Gouvernement du Manitoba . « Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles) ». in Gouvernement du Manitoba. [En ligne]. <http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/2006/c03506f.php>

Gouvernement du Manitoba . « Rapport annuel 2007 ». in Gouvernement du Manitoba. [En ligne]. <http://www.ombudsman.mb.ca/pdf/2007%20ANNUAL%20REPORT%20FRENCH.pdf> (Page consultée le 15 août 2009).

Gouvernement du Manitoba . « Rapport annuel 2008 ». in Gouvernement du Manitoba. [En ligne]. http://www.ombudsman.mb.ca/pdf/2008_annual_report_fr.pdf (Page consultée le 15 août 2009).

Gouvernement du Manitoba . Bureau de l'Ombusman. [En ligne]. www.ombudsman.mb.ca/indexfr.htm (Page consultée le 15 août 2009).

Nouveau-Brunswick

Gouvernement du Nouveau-Brunswick . « Public Interest Disclosure Act ». in Gouvernement du Nouveau-Brunswick. [En ligne]. <http://www.gnb.ca/0062/PDF-acts/p-23-005.pdf> (Page consultée le 15 août 2009).

Gouvernement du Nouveau-Brunswick. Bureau du Commissaire aux conflits d'intérêt . [En ligne]. <http://www.gnb.ca/legis/conflict/index-f.asp> (Page consultée le 29 août 2009).

Terre-Neuve-et-Labrador

Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador . « HOUSE OF ASSEMBLY ACCOUNTABILITY, INTEGRITY AND ADMINISTRATION ACT ». Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador . [En ligne]. <http://assembly.nl.ca/Legislation/sr/statutes/h10-1.htm> (Page consultée le 29 août 2009).

Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador. « Office of the Citizens' Representative Activity Plan 07-08 », In Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. Office of the Citizens' Representative. [En ligne]. http://www.assembly.nl.ca/images/citrep_activityplan07-08.pdf (Page consultée le 29 août 2009).

Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador. Office of the Citizens' Representative. [En ligne].
<http://www.citizensrep.nl.ca/> (Page consultée le 29 août 2009).