

Commissariat à l'intégrité
du secteur public
du Canada



Office of the Public Sector
Integrity Commissioner
of Canada

**Conclusions du commissaire à l'intégrité
du secteur public dans le cadre
d'une enquête concernant une
divulgence d'actes répréhensibles**

École de la fonction publique du Canada

Rapport sur le cas
Novembre 2013

Le masculin générique a été adopté dans le présent rapport pour protéger l'identité des individus en question.

Le Rapport peut être consulté sur notre site Web à l'adresse suivante : www.psic-isp.gc.ca

Pour obtenir un exemplaire du rapport ou de toute autre publication du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, veuillez communiquer avec le Commissariat :

Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada
60, rue Queen, 7^e étage
Ottawa (Ontario) K1P 5Y7
Tél. : 613-941-6400
Sans frais : 1-866-941-6400
Télec. : 613-941-6535
Courriel : psic-isp@psic-isp.gc.ca

This document is also available in English.

©Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2013

Cat. No. : PG4-8/2013F-PDF

ISBN : 978-0-660-21034-6

L'honorable Noël A. Kinsella
Président du Sénat
Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le Rapport sur le cas concernant les conclusions d'une enquête du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'encontre de l'École de la fonction publique du Canada, rapport qui doit être déposé au Sénat conformément aux dispositions du paragraphe 38 (3.3) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Le rapport fait état des conclusions concernant les actes répréhensibles, de ma recommandation faite à l'administrateur général, de mon avis quant au caractère satisfaisant ou non de la réponse de l'administrateur général relativement à la recommandation et des commentaires écrits de ce dernier.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, mes salutations distinguées.



Mario Dion
Commissaire à l'intégrité du secteur public
OTTAWA, novembre 2013

L'honorable Andrew Scheer, député
Président de la Chambre des communes
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le Rapport sur le cas concernant les conclusions d'une enquête du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'encontre de l'École de la fonction publique du Canada, rapport qui doit être déposé à la Chambre des communes conformément aux dispositions du paragraphe 38 (3.3) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Le rapport fait état des conclusions concernant les actes répréhensibles, de ma recommandation faite à l'administrateur général, de mon avis quant au caractère satisfaisant ou non de la réponse de l'administrateur général relativement à la recommandation et des commentaires écrits de ce dernier.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, mes salutations distinguées.



Mario Dion
Commissaire à l'intégrité du secteur public
OTTAWA, novembre 2013

Table des matières

Avant-propos	2
Mandat.....	3
La divulgation	4
La loi	4
Résultats de l'enquête	5
Aperçu de l'enquête	6
Conclusion.....	8
Recommandation du commissaire et réponse de l'École	8
Commentaires supplémentaires fournis par l'École	9

Avant-propos

Je vous présente ce rapport sur le cas concernant des actes répréhensibles avérés, rapport qui a été déposé devant le Parlement conformément à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (la LPFDAR).

La LPFDAR a été adoptée pour offrir un mécanisme de dénonciation confidentiel dans le secteur public fédéral afin de prévenir et de sanctionner les cas d'actes répréhensibles. Le régime de divulgation établi par la LPFDAR a pour but non seulement de faire cesser ces actes et de prendre des mesures correctives, mais aussi d'avoir un effet dissuasif dans l'ensemble du secteur public fédéral. C'est la raison pour laquelle la LPFDAR exige que les cas d'actes répréhensibles avérés fassent l'objet d'un rapport au Parlement, ce qui constitue un puissant outil de transparence et de responsabilité à l'égard du public.

Les conclusions tirées dans le présent rapport démontrent à quel point il est important que tous les fonctionnaires comprennent, en tout temps, les exigences en matière de respect de la vie privée et de confidentialité des diverses lois qui régissent le secteur public fédéral. Cela montre que, même sans avoir de mauvaises intentions, on peut par inadvertance poser des gestes qui constituent des actes répréhensibles.

Je crois que les présentes conclusions constituent aussi un rappel important du fait que tous les fonctionnaires qui prennent part à des divulgations, y compris ceux qui font une divulgation protégée d'actes répréhensibles et ceux qui gèrent ces divulgations, doivent agir de manière responsable et protéger les renseignements délicats. Ils doivent aussi se conformer aux règles et aux procédures relatives au traitement, à la conservation, au transport et à la transmission sécuritaire de renseignements que le gouvernement du Canada ou un élément du secteur public s'efforce de protéger.

Mario Dion, Commissaire à l'intégrité du secteur public

Mandat

Le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada est un organisme indépendant créé en 2007 pour établir un mécanisme sécuritaire et confidentiel permettant aux fonctionnaires ou aux citoyens de divulguer des actes répréhensibles commis dans le secteur public fédéral ou liés à celui-ci. Plus précisément, le Commissariat a pour rôle d'enquêter sur les allégations d'actes répréhensibles et les plaintes en matière de représailles qui lui sont présentés en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (la Loi).

L'article 8 de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, L.C. 2005, ch. 46, définit un acte répréhensible de la manière suivante :

- a) la contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris sous leur régime, à l'exception de la contravention de l'article 19 de la présente loi;
- b) l'usage abusif des fonds ou des biens publics;
- c) les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public;
- d) le fait de causer – par action ou omission – un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaine ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire;
- e) la contravention grave d'un code de conduite établi en vertu des articles 5 ou 6;
- f) le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles visés aux alinéas a) à e).

Selon la Loi, l'objet des enquêtes concernant les divulgations d'actes répréhensibles vise à attirer l'attention de l'administrateur général de l'organisme sur les conclusions qui en découlent et de faire des recommandations afin que des mesures correctives soient prises.

En application du paragraphe 38(3.3) de la Loi, le commissaire doit faire rapport au Parlement des cas d'actes répréhensibles avérés dans les soixante jours suivant la conclusion de son enquête. Le présent Rapport sur le cas traite de l'enquête et des conclusions concernant la divulgation d'actes répréhensibles faite au Commissariat.

La divulgation

Le 13 septembre 2012, le Commissariat a reçu deux divulgations distinctes soulevant les mêmes allégations à l'encontre de l'ancien président de l'École de la fonction publique du Canada (l'École), M. Guy McKenzie, et un autre employé de l'École. Les faits à l'origine de ces divulgations se sont produits au cours d'une enquête menée sur une autre divulgation d'actes répréhensibles non liée aux présentes divulgations.

Il a été allégué que M. McKenzie, en sa qualité de président, et l'autre employé ont contrevenu au paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et au paragraphe 11(1) de la LPFDAR parce qu'ils ont omis de protéger l'identité des personnes en cause dans le cadre d'une divulgation lorsqu'une copie non caviardée d'une lettre d'avis d'enquête du Commissariat a été diffusée à toutes les personnes nommées dans la lettre.

Les divulgateurs ont aussi allégué qu'au moins un employé de l'École avait fait circuler ou avait montré à plusieurs employés des copies de lettres du Commissariat qui faisaient état des allégations et du nom des personnes visées par l'enquête.

Il a aussi été allégué qu'en agissant ainsi, M. McKenzie et l'autre employé avaient peut-être aussi commis un manquement grave au Code de valeurs et d'éthique du secteur public.

Le 29 novembre 2012, après un examen attentif et une analyse détaillée des renseignements fournis dans les divulgations, le Commissariat a lancé une enquête portant sur des violations possibles de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la LPFDAR par M. McKenzie. Le Commissariat a aussi cherché à savoir si l'École avait mis en place les mécanismes requis pour assurer la confidentialité du processus de divulgation et pour protéger l'identité des personnes concernées par les divulgations.

Le Commissariat n'a pas enquêté sur la conduite d'autres employés de l'École concernant ces faits, étant donné que les dispositions pertinentes de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la LPFDAR ne créaient aucune obligation à leur égard. De plus, le Commissariat n'a pas enquêté sur les allégations de contravention grave d'un code de conduite, vu que les renseignements fournis dans les divulgations ne donnaient pas à penser que l'objet de la divulgation pouvait remplir les conditions nécessaires pour qu'il s'agisse d'une telle contravention grave.

La loi

La Loi sur la protection des renseignements personnels

Le paragraphe 8(1) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* indique que les renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale ne peuvent être

communiqués, à défaut du consentement de l'individu qu'ils concernent, sauf dans les cas exposés au paragraphe 8(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

La Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles

L'alinéa 11(1)a) de la LPFDAR exige que l'administrateur général veille à ce que l'identité des personnes en cause dans le cadre d'une divulgation soit protégée, notamment celle de l'auteur présumé de l'acte répréhensible.

L'alinéa 11(1)b) de la LPFDAR exige que l'administrateur général veille à ce que des mécanismes visant à assurer la protection de l'information recueillie relativement à une divulgation soient mis en place.

Résultats de l'enquête

Voici les conclusions que j'ai tirées compte tenu des résultats de l'enquête :

- **M. McKenzie a contrevenu à l'alinéa 11(1)a) de la LPFDAR lorsqu'il a omis de protéger l'identité des personnes en cause dans le cadre d'une divulgation, ce qui constitue un acte répréhensible au sens de l'alinéa 8a) de la LPFDAR.**
- **Aucune conclusion n'a pu être tirée concernant la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, parce qu'une plainte ayant le même objet a été déposée au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (CPVP) avant le début de la présente enquête.**

Le paragraphe 23(1) de la LPFDAR prévoit que le commissaire ne peut donner suite à une divulgation ou enquêter si une personne ou un organisme est saisi de l'objet de celle-ci au titre d'une autre loi fédérale. Les conclusions du CPVP, et les aveux de l'École selon lesquels elle a contrevenu à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont acceptés comme des faits établis dans la présente enquête, et le Commissariat n'a donc pas à tirer une conclusion distincte à cet égard au titre de la LPFDAR.

- **L'allégation selon laquelle l'École ne s'est pas conformée à l'exigence énoncée dans la LPFDAR selon laquelle elle doit veiller à ce que des mécanismes visant à assurer la protection de l'information recueillie relativement à une divulgation soient mis en place et à ce que l'identité des personnes en cause dans le cadre d'une divulgation soit protégée, n'était pas fondée.**

Il ressort de l'enquête que l'École avait en fait mis en place, après l'entrée en vigueur de la LPFDAR en 2007, des mécanismes suffisants, bien qu'ils ne fussent plus à jour ni utilisés à l'époque des faits ayant donné lieu à l'enquête. En outre, la LPFDAR n'indique pas d'échéancier et n'établit pas de normes que l'administrateur général doit respecter pour établir ou mettre à jour de tels mécanismes.

Aperçu de l'enquête

Le 30 août 2012, M. McKenzie a reçu une lettre l'informant qu'une enquête serait menée par le Commissariat à l'École en vertu du paragraphe 27(1) de la LPFDAR. La lettre, qui portait la mention « Protégé B », énonçait les allégations devant faire l'objet de l'enquête et nommait les personnes dont la conduite était mise en question dans les divulgations. La lettre contenait un renvoi à l'obligation qu'a le Commissariat de mener l'enquête de façon aussi confidentielle que possible. Lorsqu'il a reçu la lettre, M. McKenzie a demandé à son chef de cabinet et à son adjoint administratif de remettre, en mains propres, à chacune des personnes mises en cause une copie non caviardée de la lettre sur laquelle il avait ajouté une note manuscrite pour leur demander leur collaboration dans le cadre de l'enquête.

Quand ces dernières ont reçu, du bureau du président, leur copie de la lettre que le Commissariat avait envoyée à M. McKenzie, ils ont été surpris de voir qu'on y nommait toutes les personnes qui étaient visées par les allégations et qui feraient l'objet de l'enquête. De plus, peu de temps après avoir reçu une copie de la lettre, les divulgateurs ont appris, par l'intermédiaire d'autres employés, que diverses copies des avis d'enquête du Commissariat avaient circulé parmi les employés.

L'École a admis volontiers que la distribution de la lettre à chacune des personnes nommées dans celle-ci par M. McKenzie sans que les renseignements personnels aient été enlevés contrevenait à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Lorsque l'enquêteur du Commissariat a parlé pour la première fois à M. McKenzie, celui-ci était très repentant et a assumé l'entière responsabilité de ses gestes, admettant qu'il n'avait pas tenu compte de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il a déclaré qu'il n'était pas au fait de toutes ses obligations au titre de la LPFDAR, mais il a ajouté que [TRADUCTION] « l'ignorance de la loi n'excuse personne ». Il convient de souligner que M. McKenzie est juriste de formation. L'ancien président a affirmé avoir commis une erreur par inadvertance.

M. McKenzie a admis qu'il avait remis une copie de la lettre à toutes les personnes nommées dans la lettre afin de les informer de l'enquête et de les exhorter à y collaborer. Il a affirmé l'avoir fait sans se rendre compte que cela pouvait contrevir à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et à la LPFDAR. M. McKenzie a affirmé s'être rendu compte de son erreur seulement lorsqu'on l'a avisé de la présente enquête. Il a déclaré qu'il avait agi de bonne foi et qu'il n'avait nullement l'intention de causer du tort à qui que ce soit.

Lorsqu'il a reçu la lettre, M. McKenzie n'a pas demandé conseil au Commissariat, à ses propres employés ou aux avocats du ministère de la Justice au Secrétariat du Conseil du Trésor concernant la marche à suivre lors d'une enquête découlant d'une divulgation. Il a déclaré qu'il était difficile de ne pas disposer d'avocats ministériels à l'École. M. McKenzie a ajouté que la situation avait été rendue plus complexe parce que l'agent supérieur désigné pour donner suite aux divulgations d'actes répréhensibles à l'École, qui aurait normalement pu l'aider, ne pouvait pas jouer ce rôle en raison d'un conflit d'intérêts. En outre, M. McKenzie a fait remarquer que ses obligations en matière de confidentialité n'étaient pas expressément mentionnées dans la lettre du Commissariat.

Il ressort de l'enquête que M. McKenzie a bel et bien pris certaines mesures pour protéger l'identité des personnes en cause dans le cadre d'une divulgation. Par exemple, il a donné des instructions très précises au chef du cabinet et adjoint administratif afin que la lettre soit traitée de façon aussi confidentielle que possible et qu'elle soit remise en mains propres uniquement aux personnes concernées. De plus, il a pris des mesures pour que les autres lettres du Commissariat cessent de circuler parmi les employés.

Je conclus néanmoins que M. McKenzie a omis de protéger l'identité des personnes en cause dans le cadre d'une divulgation comme l'exige l'alinéa 11(1)α de la LPFDAR. Cependant, rien ne permet de conclure que les mesures prises par l'ancien président étaient malveillantes ou visaient à causer du tort aux personnes concernées. Je suis d'avis qu'il voulait faire en sorte que les personnes concernées collaborent pleinement avec le Commissariat au cours de l'enquête.

Mécanismes visant à garantir la confidentialité

Le Commissariat a aussi fait enquête pour savoir si M. McKenzie (et par conséquent, les anciens présidents et la présidente actuelle) avait veillé à ce que des mécanismes visant à assurer la protection de l'information recueillie relativement à une divulgation soient mis en place et à ce que l'identité des personnes en cause dans le cadre d'une divulgation soit protégée, comme l'exige la LPFDAR.

Je conclus que l'École a bel et bien mis en place des mécanismes pour donner suite aux divulgations et garantir la confidentialité, mais que ces mécanismes étaient devenus désuets à la suite d'une réorganisation de l'École vers la fin de l'année 2010. Il est sous-entendu que les obligations d'un administrateur général au titre de la LPFDAR sont continues et que les mécanismes doivent être tenus à jour. Cela étant dit, la LPFDAR ne précise pas d'échéancier que l'administrateur général doit respecter pour mettre en place des mécanismes ou, dans ce cas-ci, s'assurer qu'ils sont à jour et valides en tout temps. Par conséquent, je ne peux pas conclure que M. McKenzie ou un autre président (antérieur ou actuel) de l'École a contrevenu à la LPFDAR en ne mettant pas à jour ses mécanismes.

La présidente actuelle de l'École a informé le Commissariat qu'elle a nommé un nouvel agent supérieur désigné en application de la LPFDAR et que l'École effectue les travaux en fonction des priorités dans le but d'élaborer et de communiquer des mécanismes en matière de divulgation. Elle s'est engagée à tenir le Commissariat au courant des progrès accomplis.

Conclusion

Pour chacune des personnes qui ont reçu une copie de la lettre non caviardée, il existait une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée, tant au titre de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* qu'au titre de la LPFDAR. Il est clair que les renseignements figurant dans un avis d'enquête délivré en application de la LPFDAR sont de nature extrêmement délicate. La confidentialité est une pierre angulaire de la LPFDAR, censée protéger toutes les personnes en cause dans le cadre d'une divulgation, y compris celles qui sont visées par les allégations. Il est regrettable que, dans ce cas-ci, des renseignements personnels aient été communiqués de manière inappropriée.

Nous avons aussi appris que les personnes ayant reçu un autre avis d'enquête du Commissariat ont peut-être fait circuler leur lettre ou l'ont montrée à d'autres employés, bien que l'enquête n'ait pas principalement porté sur cette question. Je tiens à rappeler à tous que les fonctionnaires qui font des divulgations protégées et ceux qui sont touchés par de telles divulgations doivent agir de manière responsable et protéger les renseignements délicats. Ils doivent aussi se conformer aux règles et aux procédures relatives au traitement, à la conservation, au transport et à la transmission sécuritaire de renseignements que le gouvernement du Canada ou un élément du secteur public s'efforce de protéger.

Conformément à l'alinéa 22h) de la LPFDAR, j'ai présenté à la présidente actuelle de l'École des recommandations portant sur les mesures correctives à prendre concernant ces actes répréhensibles. Je suis satisfait de la réponse à mes recommandations et des mesures prises par l'École pour répondre aux actes répréhensibles décrits dans le présent rapport. Mes recommandations et la réponse reçue de l'École apparaissent ci-après.

Recommandation du commissaire et réponse de l'École

Je recommande que l'École mette à jour, et mette en place au besoin, tous les mécanismes requis selon les articles 10 et 11 de la LPFDAR afin de gérer les divulgations internes d'actes répréhensibles faites au titre de la LPFDAR et afin d'établir un processus pour donner suite aux divulgations faisant l'objet d'une enquête menée par le Commissariat.

L'École devrait souligner l'importance du respect de la confidentialité lorsqu'elle établira ses nouveaux mécanismes internes.

L'École accepte la recommandation du commissaire et a déjà pris des mesures pour y donner suite.

Commentaires supplémentaires fournis par l'École

Comme il est précisé dans le rapport sur le cas, la présidente a récemment nommé un nouvel agent supérieur chargé des divulgations d'actes répréhensibles. Le nouvel agent supérieur a mis à jour le processus de divulgation interne d'actes répréhensibles et dirige un vaste éventail d'activités de communication pour s'assurer que les employés de l'École comprennent bien le processus et l'importance du respect de la confidentialité.

Sur le site intranet de l'École, des renseignements sont maintenant fournis sur la divulgation d'actes répréhensibles. On donne entre autres un aperçu des objectifs de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (la Loi), un schéma du processus de divulgation de l'École, un formulaire de divulgation d'actes répréhensibles, un résumé des rôles et des responsabilités, ainsi que des liens vers des ressources supplémentaires sur le site Web du Commissariat et du Bureau du dirigeant principal des ressources humaines (BDPRH). La présidente a ajouté des liens vers cette nouvelle section de l'intranet dans son courriel de septembre 2013 à l'intention de tous les employés, dans lequel elle annonçait la nomination de la nouvelle agente supérieure.

Tous les membres de l'équipe de direction de l'École ont été informés de la mise en œuvre de la Loi à l'École en septembre 2013. Suivant la séance d'information, la présidente a demandé à tous les membres de l'équipe de direction de mobiliser leur équipe à cet égard, dans le but de s'assurer que les employés comprennent le processus de divulgation d'actes répréhensibles et l'importance du respect de la confidentialité et qu'ils savent où aller pour obtenir de plus amples renseignements. D'autres documents à l'appui et séances d'information sont en cours de préparation.

Si, à l'avenir, l'agent supérieur n'est pas en mesure de conseiller la présidente en raison d'un conflit d'intérêts, celui-ci demandera conseil à d'autres personnes-ressources appropriées, comme le coordonnateur de l'AIPRP, le champion des valeurs et de l'éthique, le chef des ressources humaines ou le chef de la sécurité.

Enfin, on a rappelé au personnel de l'École qui s'occupe de la correspondance les procédures à suivre et les protocoles à respecter pour les documents de nature délicate et on a particulièrement mis l'accent sur les documents protégés et secrets, ainsi que sur la correspondance du Commissariat ou d'autres responsables du même genre.