

DÉCLARATION

**DEVANT LE COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS
GOUVERNEMENTALES
ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES**

SUR LE PROJET DE LOI C-25 :

**LOI SUR LA PROTECTION DES FONCTIONNAIRES DÉNONCIATEURS
D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES**

PAR

NYCOLE TURMEL

PRÉSIDENTE NATIONALE

DE

L'ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA

LE 6 MAI 2004

Merci Monsieur Szabo. Mark Pecek, de notre bureau régional d'Ottawa, et Jacquie de Aguayo de notre Direction de la négociation collective, m'accompagnent ce matin.

Au nom des 155 000 membres de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, j'aimerais remercier le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de nous avoir invités à présenter nos observations sur le projet de loi C-25, la Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles.

Permettez-moi de dire clairement, dès le départ, que je ne me fais pas d'illusion sur l'adoption de ce projet de loi avant le déclenchement d'élections et que j'espère sincèrement que le prochain gouvernement, qu'il soit dirigé par le premier ministre actuel ou non, décide de le reprendre à zéro.

Je suis de cet avis pour trois motifs.

En premier lieu, en tant que syndicat qui lutte depuis 20 ans pour l'adoption de dispositions législatives visant la protection des dénonciateurs, nous ne pouvons appuyer un projet de loi qui donne l'illusion de les protéger.

En deuxième lieu, pour ce qui est de la protection des dénonciateurs, le projet de loi rejette, d'une façon étonnante, l'avis des travailleurs et travailleuses du secteur public et de leurs syndicats, de l'agent de l'intégrité de la fonction publique – comme il est énoncé dans son rapport annuel de 2002-2003 – et même d'un rapport du groupe de travail spécial établi par le président du Conseil du Trésor, qui avait pour mandat d'examiner les recommandations de l'agent de l'intégrité de la fonction publique.

En troisième lieu, malgré ses prétentions, je ne pense pas que le gouvernement souhaite sérieusement faciliter la dénonciation et protéger les dénonciateurs.

Après le dépôt du projet de loi C-25 le 22 mars, l'AFPC a soutenu que le projet n'est pas assez rigoureux et que le gouvernement offrait finalement trop peu, trop tard. Pire encore, de notre point de vue, ce projet de loi pourrait même dissuader les travailleurs et travailleuses du secteur public de dénoncer des actes répréhensibles, actuellement ou plus tard, dans leur milieu de travail.

Il s'agit là de l'aspect le plus important qui ne nous convient pas dans le projet de loi tel qu'il a été présenté en première lecture et celui que j'aborderai en premier lieu.

Dénonciation

L'AFPC et d'autres affirment depuis longtemps que les travailleurs et travailleuses du secteur public devraient avoir le droit de divulguer de l'information à une tierce partie impartiale et indépendante. Le projet de loi C-25 ne remplit pas ce critère.

Selon l'article 11 du projet de loi, les travailleurs et travailleuses du secteur public fédéral doivent en premier lieu, dans la plupart des cas, dénoncer la situation soit à leur supérieur hiérarchique, soit à l'agent supérieur désigné dans le ministère ou l'organisme. On a donc tout simplement inscrit dans une loi la façon d'agir depuis toujours au sein du gouvernement du Canada. Cette pratique n'a pas fonctionné dans le passé et on ne peut s'attendre à ce qu'elle ait plus de succès dans l'avenir. Ce que nous et bien d'autres voulions, et c'est ce qui devrait caractériser une loi efficace relative à la dénonciation, c'est la possibilité pour les travailleurs et travailleuses du gouvernement fédéral ayant connaissance d'actes répréhensibles de s'adresser immédiatement à une tierce partie indépendante et impartiale. Une telle façon de procéder est rigoureusement limitée par l'article 12, lequel en dit beaucoup sur les motifs du gouvernement.

C'est pourquoi nous exhortons le comité à modifier le projet de loi C-25 pour qu'un travailleur ou une travailleuse du secteur public ayant connaissance d'actes répréhensibles puisse s'adresser immédiatement, sans condition et sans entrave, au commissaire à l'intégrité de la fonction publique.

Indépendance du commissaire

Il y a un deuxième point très important au sujet de la dénonciation : c'est l'indépendance du commissaire et, encore une fois, le projet de loi C-25 ne remplit pas ce critère.

Si une personne ayant connaissance d'un acte répréhensible décide de faire une dénonciation, elle doit avoir l'assurance que la personne ou l'institution qu'elle informe est indépendante et impartiale.

C'est surtout parce qu'il ne peut être indépendant et impartial que l'AFPC ne peut pas appuyer la création du poste de commissaire à l'intégrité du secteur public au sein du gouvernement. Je voudrais signaler à toutes fins utiles que notre avis à ce sujet n'a rien à voir avec le titulaire actuel de ce poste, ni avec le président du Conseil du Trésor, qui a créé le poste. Au contraire, je suis convaincu que le commissaire à l'intégrité du secteur public a travaillé de façon aussi indépendante que possible dans les circonstances et que le président du Conseil du Trésor lui a facilité la tâche.

Mais le problème demeure, et il l'emporte sur le reste. En effet, un poste qui fait partie du gouvernement ne sera jamais perçu par notre syndicat ni par nos membres comme un poste indépendant et nous ne pourrions jamais entièrement faire confiance à son titulaire.

Je ne saurais trop mettre l'accent sur ce point. Il est essentiel que le poste, l'organisme ou la commission chargé de protéger les dénonciateurs soit indépendant et impartial, ce qui ne peut être accompli que si le projet de loi C-25 prévoit l'établissement d'une commission indépendante dont le chef est un haut fonctionnaire du Parlement.

Il y a un deuxième point au sujet de l'indépendance, qui est lié à la structure administrative prévue dans le projet de loi C-25. Il est question d'un commissaire, mais non d'une commission, et il est mentionné à l'article 19 que « le Ministre peut mettre à la disposition du commissaire les cadres et agents de l'administration publique fédérale, les conseillers techniques et professionnels, ainsi que les installations et fournitures nécessaires à l'exercice de ses attributions. »

Il y a un troisième et dernier point au sujet de l'indépendance, soit la capacité des personnes chargées d'administrer les plaintes présentées par les dénonciateurs et de faire enquête de bien s'acquitter de leurs fonctions. Encore une fois, le projet de loi C-25 ne remplit pas ce critère.

Une entité dont l'attribution principale consiste à faire enquête sur des actes répréhensibles doit avoir la possibilité d'obtenir l'information et, à cette fin, elle doit absolument avoir le pouvoir d'assignation.

Absence de représailles

Le projet de loi C-25, tel qu'il est actuellement formulé, prévoit la « protection des dénonciateurs », sauf s'il a) « est l'auteur d'une dénonciation futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi » ou b) « est l'auteur d'une dénonciation faite à l'extérieur du régime prévu par la présente loi ou toute autre loi fédérale ». Cette partie du projet de loi nous inquiète surtout en ce qui concerne le recours qui est à la disposition des dénonciateurs.

Des questions ont été soulevées au sujet de l'entité qui pourrait entendre les plaintes des dénonciateurs qui ont fait l'objet de représailles. Le gouvernement a décidé que les conseils des relations de travail, plutôt que le commissaire, sont mandatés à cette fin.

Étant donné les problèmes que j'ai déjà mentionnés relativement à la structure administrative proposée pour le traitement des plaintes d'actes répréhensibles, je pense tout simplement que le commissaire n'aura ni les ressources, ni le pouvoir,

ni l'indépendance nécessaires pour prendre des mesures en cas de représailles. C'est pourquoi et, dans les circonstances, nous appuyons la disposition du projet de loi prévoyant que ces questions soient examinées par les conseils des relations de travail. Il est vrai également que les conseils des relations de travail ont de l'expérience dans les situations où il y a des mesures disciplinaires déguisées.

Permettez-moi de faire quelques observations au sujet de situations où les dénonciateurs pourront faire l'objet de mesures disciplinaires prévues par la loi.

Nous sommes très préoccupés du fait que nos membres pourront faire l'objet de représailles selon les paragraphes b) et c) de l'article 9, ce qui contribuera à tempérer l'ardeur des dénonciateurs. Si on ne tient pas compte de la mauvaise foi mentionnée au paragraphe b) de l'article 9, le travailleur ou la travailleuse ayant une information à communiquer doit se demander d'abord si cette information sera jugée ultérieurement être « futile » ou « vexatoire », auquel cas il ou elle pourrait être passible de mesures disciplinaires, « pouvant aller jusqu'au congédiement ».

Nous sommes d'avis que cette disposition contribuera à tempérer l'ardeur des dénonciateurs éventuels étant donné que la travailleuse ou le travailleur moyen n'est pas toujours en mesure de juger si l'information qu'elle ou qu'il veut divulguer peut effectivement l'être. J'irai plus loin et alléguerai que les sanctions qui sont envisagées en cas de dénonciation faite de mauvaise foi doivent aussi être supprimées dans le projet de loi. Je suis de cet avis pour deux motifs. En premier lieu, la dénonciation ne sera pas habituellement du domaine public, de sorte qu'une dénonciation de mauvaise foi ne causera pas de problème au gouvernement. En outre, et d'égale importance, le projet de loi doit sûrement avoir pour objectif d'encourager les gens à se manifester et non pas amener les dénonciateurs éventuels à s'interroger sur leur motivation réelle.

C'est pourquoi nous exhortons le comité à supprimer le paragraphe b) de l'article 9.

Nous sommes inquiets également de l'application du paragraphe c) de l'article 9 puisque les fonctionnaires fédéraux qui ne divulguent pas de l'information en premier lieu dans leur ministère même seront passibles de mesures disciplinaires allant jusqu'au congédiement. Encore une fois ici, il appartient à chacun de déterminer dans quelles circonstances il peut contourner la structure interne du ministère ou de l'organisme et communiquer de l'information directement au commissaire. Il s'agit encore une fois d'une façon de tempérer l'ardeur des dénonciateurs éventuels et une telle disposition ne devrait pas exister dans une loi sur la dénonciation.

C'est pourquoi nous exhortons le comité à supprimer le paragraphe c) de l'article 9.

Un dernier point au sujet des sanctions. La personne qui commet un acte répréhensible est passible d'une sanction prévue par la loi, de même que de mesures disciplinaires internes. De notre point de vue, s'il y a des représailles contre un dénonciateur, il s'agit d'un acte très répréhensible qui devrait être passible d'une sanction au-delà des mesures disciplinaires internes habituelles. Autrement dit, les représailles contre les dénonciateurs ne peuvent être exercées que par des personnes en autorité contre des personnes qui divulguent de l'information qui est d'intérêt public. Cela étant dit, l'acte qui consiste à exercer des représailles devrait être l'amende imposée en cas d'infraction.

En guise de conclusion

Voilà mes préoccupations et observations principales relativement aux dispositions législatives du projet de loi C-25 en soi. Avant de terminer toutefois, j'aimerais faire quelques observations générales au sujet de la différence entre la position du gouvernement, telle que prévue dans le projet de loi C-25, et celle que nous avons prise.

Je dépose devant le comité deux documents qui portent sur la protection des dénonciateurs. Le premier est un sondage fait par Environics Research Group auprès des Canadiennes et des Canadiens pour le compte de l'AFPC en septembre et octobre dernier, qui montre que 89 % veulent que leur gouvernement adopte des dispositions législatives qui protègent les dénonciateurs contre les représailles.

Le deuxième est une lettre que j'ai envoyée au président du Conseil du Trésor le 23 février 2004.

Dans cette lettre, en réponse au ministre qui sollicitait des propositions sur la façon de protéger les dénonciateurs pendant la période précédant l'adoption de la loi, nous avons recommandé que le gouvernement consente à modifier les conventions collectives signées entre l'AFPC et le Conseil du Trésor pour y intégrer une clause sur la dénonciation que nous avons déjà présentée au Conseil du Trésor. Cette clause se lit comme il suit :

Aucun-e employé-e ne doit faire l'objet de mesures disciplinaires ou d'autres sanctions, notamment, mais non exclusivement, la rétrogradation, la suspension, le congédiement, une pénalité financière, la perte d'ancienneté ou de possibilité d'avancement dans la fonction publique, parce qu'il-elle a dénoncé un acte ou une omission répréhensible, comme une infraction à une loi du Parlement, à une loi de

l'assemblée législative d'une province ou à un instrument adopté en vertu d'une telle loi; un acte ou une omission pouvant vraisemblablement causer un gaspillage important de fonds publics; un acte ou une omission pouvant mettre en danger la santé ou la sécurité du public ou l'environnement.

Je voudrais mentionner que la réponse du Conseil du Trésor à ma lettre n'a pas été signée par le président du Conseil du Trésor, mais par les négociateurs du gouvernement à l'une des équipes de négociation de l'AFPC. Cette réponse était essentiellement un refus sans équivoque, ce qui laisse entendre, encore une fois, que l'engagement du gouvernement relativement à une loi sur la dénonciation est tout au plus de la poudre aux yeux. En fait, le projet de loi C-25 empêche expressément un dénonciateur ou une dénonciatrice, victime de représailles, de porter sa plainte en arbitrage (article 16). Pareille disposition rendrait inopérant le libellé de notre convention.

Le gouvernement et les membres du comité peuvent être assurés que nous maintiendrons cette exigence à la table de négociation, peu importe la situation du projet de loi C-25 ou de toute autre disposition législative sur la dénonciation qui pourrait être présentée ou adoptée, parce que nous pensons qu'il est essentiel que les dénonciateurs aient un recours effectif.