

Juin 2018

Rapport spécial

Examen décennal de la
Loi sur les divulgations faites dans
l'intérêt public (protection des
divulgateurs d'actes répréhensibles)
2007-2017

 **Ombudsman du Manitoba**

Table des matières

Introduction	3
Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles)	4
Évaluation des divulgations	5
Croissance et tendances	6
Nombre de divulgations	6
Enquêtes et constats d'actes répréhensibles	8
Recommandations de mesures correctives	9
Plus récemment : modifications	10
Conclusion	11

Introduction

Dans le contexte de l'administration publique, il y a « divulgation » lorsqu'une personne établit un rapport alléguant auprès d'une autorité que le gouvernement a commis un acte répréhensible. Même dans les cas où l'on n'arrive pas à établir l'existence d'un acte répréhensible, l'allégation du divulgateur peut aider à porter un sujet d'inquiétude à l'attention d'un organisme public qui n'en a peut-être pas eu conscience auparavant. Elle peut aussi inciter les organismes publics à davantage de responsabilité et de surveillance.

Beaucoup de gouvernements dans le monde ont adopté des lois sur les divulgateurs d'actes répréhensibles pour permettre à ces personnes de faire part d'allégations d'actes répréhensibles. Étant donné que la divulgation proprement dite peut présenter un risque professionnel pour son auteur, bon nombre de ces lois comportent des dispositions sur la protection des divulgateurs.

Le 2 avril 2007, la Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles) est entrée en vigueur au Manitoba, faisant de la province la première province canadienne à adopter une loi distincte sur les divulgateurs d'actes répréhensibles. Depuis son adoption, la Loi a renforcé la surveillance des organismes publics et des fonctionnaires du Manitoba en permettant aux Manitobains de faire part de leurs inquiétudes au sujet d'éventuels actes répréhensibles au sein de l'administration publique. Elle a servi de modèle aux lois qui ont été adoptées partout au Canada en matière de surveillance de l'intérêt public.

Il faut du courage à la personne (appelée « divulgateur » dans la Loi) pour faire des allégations d'actes répréhensibles, surtout si la divulgation vise son employeur. Nous avons constaté que la grande majorité des divulgations qui nous sont communiquées sont faites de bonne foi (c.-à-d. en toute honnêteté), même lorsqu'on finit par ne pas être en mesure de constater l'existence des actes répréhensibles.

Les divulgations peuvent aussi avoir un impact profond sur la personne dont les actes font l'objet d'allégations, ainsi que sur le lieu de travail sur lequel porte l'enquête. Les enquêtes que nous menons dans le cadre de la Loi s'effectuent donc de manière impartiale et objective pour assurer l'équité de toutes les parties concernées. Nos conclusions reposent sur une analyse objective des éléments de preuve et nous n'agissons pas à titre de défenseur des droits, ni pour le divulgateur ni pour les organismes publics visés.

Il est d'usage pour l'ombudsman du Manitoba de s'abstenir de publier les détails des enquêtes qu'il mène dans le cadre de la Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles). Nous préservons ce niveau de confidentialité pour des raisons tenant à la nature délicate et grave des allégations présentées, et pour protéger l'identité des divulgateurs. Après les dix années d'existence de la Loi, nous publions le présent rapport pour expliquer la fonction de la Loi et nos responsabilités en matière d'enquêtes sur les allégations d'actes répréhensibles, ainsi que pour informer le public au sujet des récentes modifications apportées à la Loi.

Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles)

Comme il est indiqué à l'article 1, la Loi a été créée pour deux raisons principales : pour faciliter la divulgation d'actes importants et graves (« actes répréhensibles ») qui sont commis au sein de l'administration publique ou à l'égard de celle-ci, et pour protéger les personnes qui font de telles allégations contre toute mesure de représailles.

La Loi établit quatre types d'actes répréhensibles :

- a) les actions ou les omissions constituant une infraction à une loi
- b) le fait de causer – par action ou par 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 qui fait partie du travail ordinaire d'un employé)
- c) les cas graves de mauvaise gestion, y compris la mauvaise gestion des fonds ou des biens publics (biens du gouvernement)
- d) le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible

Selon la Loi, les employés de l'administration publique, les entrepreneurs et d'autres membres du grand public peuvent divulguer des actes répréhensibles. Un employé peut faire une divulgation de façon interne à son supérieur ou au fonctionnaire désigné de son organisation qui est chargé de recevoir ce genre de plaintes. Les organisations assujetties à la Loi sont tenues de disposer de règles internes pour recevoir les divulgations et faire enquête à cet égard. Les divulgations peuvent aussi être adressées directement à l'ombudsman.

Organismes publics assujettis à la Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles)

Des centaines d'organismes publics sont actuellement visés par la Loi, notamment les suivants :

Ministères, bureaux et organismes du gouvernement provincial

Sociétés d'État (ex. : Manitoba Hydro, Assurance publique du Manitoba)

Bureaux indépendants de l'Assemblée législative du Manitoba (ex. : Bureau du vérificateur général du Manitoba, Protecteur des enfants et des jeunes du Manitoba, Ombudsman du Manitoba)

Conseils et commissions : (ex. : Commission des accidents du travail, Commission d'appel des services sociaux, Commission de la location à usage d'habitation, Commission des droits de la personne)

Offices et régies de services à l'enfant et à la famille

Offices régionaux de la santé

Hôpitaux et autres établissements médicaux

Foyers de soins personnels, établissements de soins en résidence, services de logement social

Centres correctionnels

Universités et collèges

Évaluation des divulgations

Depuis 2007, nous améliorons constamment nos procédures internes pour traiter les divulgations d'actes répréhensibles qui nous sont présentées directement en vertu de la Loi. Une fois que nous confirmons que les allégations faites dans une divulgation concernent un organisme public assujéti à la Loi, nous évaluons si, dans le cas où elles sont avérées, il s'agit d'une question grave et importante nécessitant une enquête. La Loi exige aussi que la divulgation soit faite de bonne foi, ce qui pour nous signifie qu'elle est faite en toute honnêteté et sans intention de tromper.

Si nous déterminons que l'objet de l'allégation est de nature suffisamment importante et grave, nous entamons une enquête en vertu de la Loi. La Loi nous autorise à obtenir et à examiner des preuves documentaires, et aussi à interroger des témoins. Nous procédons ensuite à une analyse approfondie de tous les éléments de preuve pertinents et de toutes les lois, toutes les politiques et tous les règlements applicables. Nous formulons nos conclusions ainsi que nos éventuelles recommandations dans notre rapport d'enquête.

La Loi prévoit des circonstances particulières dans lesquelles nous pouvons ne pas mener d'enquête ou bien y mettre fin. Même si toutes les divulgations ne se soldent pas par une enquête, chacune fait l'objet d'un examen approfondi. Si une allégation peut être traitée selon la procédure prévue par une autre loi, nous pouvons renvoyer l'affaire à l'organisme public approprié. Nous pouvons aussi faire cela lorsqu'une allégation n'est pas assez sérieuse pour faire l'objet d'une enquête en vertu de la Loi mais qu'elle concerne des questions qui devraient être portées à l'attention de l'organisation nommée dans la divulgation. Cette organisation peut effectuer son propre examen interne, au besoin.

Lorsque nous déterminons qu'une situation ne nécessite pas d'enquête, nous faisons souvent des suggestions au divulgateur sur le recours approprié qu'il peut utiliser pour se faire entendre. Nous pouvons ainsi lui suggérer de se prévaloir des processus de règlement des griefs qui existent, de façon interne ou en passant par un bureau ou un organisme externe. C'est souvent ce qui se passe quand la divulgation porte sur des questions de ressources humaines ou de travail, ce genre de divulgation étant mieux traitée par d'autres moyens.

En plus de traiter les divulgations qui leur sont présentées, nos enquêteurs fournissent des informations en réponse à un grand nombre de demandes de renseignements provenant chaque année d'employés, d'entrepreneurs et du grand public. D'après la Loi, les employés de l'administration publique peuvent obtenir des conseils de leur supérieur, de leur fonctionnaire désigné ou de l'ombudsman afin de faire une divulgation. Toujours d'après la Loi, ils ne peuvent pas faire l'objet de représailles pour avoir demandé des conseils. Dans la définition de « représailles », la Loi inclut toute sanction disciplinaire, la rétrogradation de l'employé, son licenciement et toute mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail, ou toute menace à cet égard. L'employé n'est pas obligé de faire une divulgation après avoir demandé des conseils.

Croissance et tendances

Nombre de divulgations

De 2007 à 2017, la plupart des divulgateurs qui nous ont présenté des allégations d'actes répréhensibles ont été des employés de la fonction publique provinciale.

La majorité des divulgations concernent des ministères du gouvernement provincial. Parmi les autres organismes publics souvent identifiés dans les divulgations que nous avons reçues, mentionnons les suivants :

- Offices et régies de services à l'enfant et à la famille
- Hôpitaux et offices régionaux de la santé
- Organismes recevant des fonds du gouvernement provincial
- Foyers de soins personnels
- Universités et collèges

Alors que nous avons reçu très peu de divulgations en vertu de la Loi pendant les premières années de son existence, nous avons connu une forte augmentation à la fois du nombre de demandes de renseignements et du nombre de divulgations en 2013. À notre avis, cela a peut-être résulté du fait que le public a eu connaissance d'une enquête précédente au sujet d'allégations d'actes répréhensibles dans un foyer de soins personnels.

Depuis 2014, le nombre de divulgations que nous avons reçues chaque année n'a cessé d'augmenter. Nous pensons que cela tient à une sensibilisation accrue de l'administration publique et du grand public à l'égard de la Loi et de sa raison d'être. Cette sensibilisation accrue résulte peut-être à son tour de l'attention plus grande que portent les médias aux divulgations à la fois au Canada et dans le reste du monde.

Divulgations présentées à l'ombudsman du Manitoba 2007-2017

Année	Nombre de divulgations	Nombre d'enquêtes ouvertes ¹
2007	2	1
2008	3	-
2009	-	-
2010	8	1
2011	1	1
2012	5	2
2013	47	7
2014	16	2
2015	18	3
2016	23	4
2017	32	3
TOTAL	155	24

¹ Plusieurs divulgations peuvent faire l'objet d'une même enquête.

Enquêtes et constats d'actes répréhensibles

Depuis 2007, nous avons enquêté au sujet de toutes sortes d'allégations d'actes répréhensibles dans le cadre de la Loi. Toutefois, nous avons conclu que les allégations concernaient le plus souvent une forme quelconque de très mauvaise gestion ou bien des cas causant un risque grave pour la vie, la santé ou la sécurité des personnes.

Nos enquêtes ne mènent pas souvent à un constat d'actes répréhensibles. Il existe des conditions précises pour que l'on puisse estimer, selon la prépondérance des probabilités, qu'un acte était suffisamment important ou grave pour être considéré comme un acte répréhensible selon la définition de la Loi. Même si elle est faite de bonne foi, une allégation ne constitue pas en soi un acte répréhensible. Toutes les allégations sont évaluées à partir d'éléments de preuve pertinents et elles sont parfois jugées sans fondement. De 2007 to 2017, nous avons constaté l'existence d'actes répréhensibles dans trois cas (énoncés ci-après).

Voici quelques exemples d'allégations sur lesquelles nous avons enquêté :

Mauvaise gestion de fonds ou de biens :

- Mauvaise gestion de fonds publics dans un foyer de soins personnels, ainsi que conflit d'intérêt et défaut de suivre la procédure relative aux appels d'offres (acte répréhensible constaté)
- Utilisation non autorisée du matériel et des biens du gouvernement au bénéfice personnel d'un employé (acte répréhensible constaté)
- Utilisation inappropriée des cartes de crédit d'employés et des formulaires de demandes de remboursement du gouvernement pour l'achat de matériel de bureau
- Heures supplémentaires abusives dans un ministère
- Utilisation non autorisée du matériel et des biens du gouvernement pour l'entreprise privée d'un employé

Questions de santé et de sécurité :

- Danger pour les patients en raison de matériel hospitalier défectueux et mesures inadéquates prises pour remédier au problème (acte répréhensible constaté)
- Danger pour les employés et les patients en raison de niveaux de radiation inappropriés émis par le matériel hospitalier
- Défaut d'enquêter sur des conditions de travail dangereuses et de remédier à ces conditions et aux procédures du lieu de travail

Inquiétudes pour les personnes vulnérables :

- Qualité des soins aux résidents des foyers de soins personnels, notamment qualifications et formation insuffisantes du personnel ou manque de personnel
- Maltraitance des patients par le personnel médical d'un établissement de soins de santé
- Risque pour les enfants pris en charge en raison du non-respect des normes de service
- Danger pour la santé des personnes incarcérées en raison du régime alimentaire et de la dégradation de leur état de santé

Recommandations de mesures correctives

Qu'il y ait constat d'actes répréhensibles ou pas, nous pouvons faire des recommandations pour remédier aux problèmes relevés au cours d'une enquête. Cela nous donne l'occasion d'apporter des changements positifs à l'administration publique et de faire en sorte qu'elle s'améliore. Nous nous efforçons de recommander des mesures concrètes qui encouragent l'équité et les pratiques exemplaires au sein des organismes publics visés. Les organismes publics acceptent presque toujours nos recommandations et nous en surveillons la mise en oeuvre dans la plupart des cas.

Nbre de recommandations faites de 2007 à 2017 – Par année	
2007	-
2008	10
2009	-
2010	-
2011	3
2012	10
2013	-
2014	-
2015	2
2016	17
2017	33
Total	75

Nbre de recommandations faites de 2007 à 2017 – Par sujet	
Établissement de politiques et procédures : gestion des actifs, contrôle financier	24
Établissement de politiques et procédures : processus médicaux ou de nature clinique, documentation	8
Établissement de politiques et procédures : surveillance et supervision des employés	2
Établissement de politiques et procédures : autre	8
Révision de politiques internes pour qu'elles soient conformes à d'autres politiques gouvernementales ou aux dispositions législatives	9
Examen ou ajustement des effectifs	2
Formation du personnel sur les politiques et procédures	12
Engagement d'une entité externe pour effectuer un examen ou une enquête supplémentaire	3
Examen ou enquête interne	5
Établissement de procédures internes en matière d'enquête et de production de rapports	2
Total	75

Plus récemment : modifications

En 2013, un examen externe de la Loi a été entrepris sur la recommandation du Bureau du vérificateur général du Manitoba. Il devait déterminer si la Loi, qui était encore relativement récente à ce moment-là, était efficace. En 2014, un rapport a été publié énonçant les conclusions de l'examen et les recommandations pour améliorer la Loi. À partir de ce rapport, nous avons présenté des recommandations au gouvernement du Manitoba pour que des modifications soient apportées à la Loi. Les modifications proposées ont été présentées en décembre 2017 et la loi modifiée a été adoptée le 4 juin 2018.

Portée élargie – Les divisions et les districts scolaires, ainsi que leurs employés, sont maintenant assujettis à la Loi. De plus, les municipalités peuvent choisir de relever de la Loi par règlement.

Clarification des rôles et des pouvoirs des fonctionnaires désignés – La Loi modifiée précise les devoirs et les fonctions des fonctionnaires désignés au sein des organismes publics, notamment l'obligation de prendre des mesures pour que l'identité du divulgateur reste confidentielle. Notre bureau sera habilité à faire en sorte que tous les organismes publics assujettis à la Loi disposent d'une politique efficace pour recevoir et traiter les divulgations d'actes répréhensibles, et enquêter à leur sujet, comme le prévoit la Loi.

Protection de la confidentialité – En plus de préciser que le fonctionnaire désigné est tenu de protéger l'identité du divulgateur, la Loi modifiée interdit la communication, par n'importe quelle personne, de renseignements qui pourraient révéler l'identité d'un divulgateur dans le cadre d'une instance civile ou administrative.

Distribution des rapports – L'examen de 2014 a indiqué que, dans certaines circonstances, il n'est peut-être pas approprié de fournir le même rapport d'enquête à toutes les parties, comme l'exigeait la Loi au départ. Par exemple, il n'est peut-être pas approprié qu'un employé auteur d'une divulgation reçoive le rapport d'enquête complet lorsque nous ne constatons pas l'existence d'actes répréhensibles mais que nous recommandons des mesures correctives pour remédier à d'autres problèmes relevés au cours d'une enquête. Pour régler ce point, la Loi modifiée oblige l'ombudsman à informer le divulgateur des résultats de l'enquête mais l'ombudsman peut le faire de la manière et au moment qu'il juge opportuns.

Enquêtes sur les mesures de représailles – En vertu de la Loi, un employé ne doit pas subir de mesures de représailles pour avoir fait une divulgation, demandé des conseils au sujet d’une divulgation ou collaboré à une enquête. Certaines protections contre les représailles concernant le renouvellement de contrats sont également prévues pour les entrepreneurs au service du gouvernement qui ont fourni des renseignements à notre bureau au sujet d’allégations d’actes répréhensibles.

Dans la Loi d’origine, les plaintes relatives à des représailles devaient être déposées auprès de la Commission du travail du Manitoba pour enquête. La Commission pouvait par la suite examiner la situation et ordonner un règlement approprié, comme la Loi le prévoyait, notamment la réintégration du plaignant, le versement d’une indemnité, l’obligation pour l’employeur de cesser toutes les représailles, ou toute autre mesure corrective nécessaire pour remédier à la situation résultant des représailles.

Aux termes de la Loi modifiée, notre bureau est chargé de recevoir les allégations de représailles et d’enquêter à leur sujet. En cela, nous avons le pouvoir de formuler des conclusions et des recommandations, tout comme pour nos enquêtes sur les actes répréhensibles. Si un divulgateur n’est pas satisfait des résultats de notre enquête sur les représailles ou de la mise en œuvre, par l’employeur, de nos recommandations de mesures correctives, il peut déposer une autre plainte auprès de la Commission du travail du Manitoba. Dans ce cas, la Commission entreprend un nouvel examen de la situation et ordonne ce qu’elle juge approprié.

Nous allons examiner et remanier nos procédures pour veiller à ce que nous utilisions des pratiques exemplaires dans le cadre des responsabilités supplémentaires que nous confère la Loi modifiée.

Conclusion

Nous espérons que la Loi sur les divulgations faites dans l’intérêt public (protection des divulgateurs d’actes répréhensibles) va continuer de servir de modèle aux autres ressorts qui procèdent actuellement à l’adoption, à la mise en œuvre ou à l’examen de leurs propres lois dans ce domaine. Nous sommes persuadés que, dans sa version récemment modifiée, la Loi renforcera pour de longues années notre capacité à améliorer la gouvernance et la gestion au sein de l’administration publique.