



Chambre des communes
CANADA

Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

OGGO • NUMÉRO 011 • 1^{re} SESSION • 38^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le mardi 30 novembre 2004

—
Président

M. Leon Benoit

Toutes les publications parlementaires sont disponibles sur le
réseau électronique « Parliamentary Internet Parlementaire » à l'adresse suivante :

<http://www.parl.gc.ca>

Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

Le mardi 30 novembre 2004

•(1105)

[Traduction]

Le président (M. Leon Benoit (Vegreville—Wainwright, PCC)): Bonjour à tous. Nous nous réunissons aujourd'hui conformément à l'ordre de renvoi du lundi 18 octobre 2004 pour étudier le projet de loi C-11, Loi prévoyant un mécanisme de dénonciation des actes répréhensibles et de protection de dénonciateurs dans le secteur public.

Notre témoin aujourd'hui est M. Edward Keyserlingk, agent de l'intégrité de la fonction publique. Il est accompagné de deux autres messieurs, que je vais lui laisser le soin de présenter.

Monsieur Keyserlingk, je vous cède la parole.

[Français]

M. Edward Keyserlingk (agent de l'intégrité de la fonction publique, Bureau de l'agent d'intégrité de la fonction publique): Je vous remercie, monsieur le président, de me donner l'occasion de présenter mon point de vue et les amendements que je propose au projet de loi C-11.

[Traduction]

C'est avec plaisir que je répondrai à vos questions, y compris celles qui pourraient être soulevées à la suite de cette allocution d'ouverture ou portant sur les documents que je vous ai transmis la semaine dernière pour examen. Ces documents constituent la partie 2 de mon mémoire, intitulée Analyses et observations particulières, et la partie 3, intitulée Commentaires pour chacun des articles et amendements proposés. On vous a également remis des exemplaires de mon rapport annuel pour l'année 2003-2004, publié récemment.

[Français]

J'aimerais vous présenter mes collègues qui m'accompagnent aujourd'hui. Ce sont Pierre Martel, directeur exécutif, et Jean-Daniel Bélanger, avocat-conseil.

[Traduction]

Compte tenu du peu de temps alloué, cette allocution d'ouverture sera axée sur deux points seulement. Le premier point portera sur ce que je crois, à la lumière de mon expérience de trois ans à titre d'agent de l'intégrité de la fonction publique, être les éléments fondamentaux et essentiels d'un régime législatif de divulgation d'actes fautifs pour le secteur public fédéral. Pour le deuxième point connexe, j'expliquerai brièvement la raison pour laquelle je crois qu'il devrait y avoir une agence distincte et autonome et pourquoi aucun ministère ni organisme existant ne représente une instance appropriée pour accueillir un régime de divulgation compte tenu de son mandat et de ses fonctions. La Commission de la fonction publique ne fait pas exception, à mon avis.

Premièrement, pour être crédibles et efficaces, un régime et son agence en matière de divulgation d'actes répréhensibles devraient, selon moi, reposer sur un système législatif assorti de mesures

juridiques claires visant à interdire des représailles contre les divulgateurs d'actes fautifs. Les sanctions imposées pour faire suite à des mesures de représailles devraient être assez rigoureuses pour nettement répudier et décourager de telles activités, manifestes ou subtiles.

Deuxièmement, le régime devrait être indépendant de la fonction publique et de l'organe exécutif du gouvernement.

Troisièmement, il devrait faire rapport au Parlement.

Quatrièmement, il devrait être à l'abri des conflits d'intérêts et des conflits de mandats réels ou perçus.

Cinquièmement, il ne devrait pas être axé sur des questions de ressources humaines, d'emploi ou de dotation, mais traiter plutôt des actes fautifs graves qui vont à l'encontre de l'intérêt public précisé dans la Politique sur la divulgation actuelle et le projet de loi C-11.

Sixièmement, il devrait compter sur un processus simple, rapide et dont la gestion est assurée entièrement par l'agence ou le bureau en question aussi bien pour la divulgation d'actes répréhensibles que pour toute plainte potentielle concernant des mesures de représailles.

Septièmement, il devrait posséder de solides pouvoirs d'enquête.

Huitièmement, il devrait être accessible à l'ensemble du secteur public sans exception.

Neuvièmement, il devrait être accessible directement sans exigence ni préférence pour divulguer tout d'abord des actes fautifs à l'interne; la personne dénonciatrice devrait être entièrement libre de choisir l'avenue qui lui convient.

Dixièmement, il devrait être accessible à des non-fonctionnaires s'ils ont à divulguer des renseignements crédibles ou à présenter des allégations d'actes répréhensibles potentiels commis par des fonctionnaires.

Je considère qu'à la lumière de ces dix éléments essentiels, on ne peut que conclure, pour des raisons de pratique et de principe, qu'un régime de divulgation d'actes fautifs doit être autonome et dépourvu de tout lien avec un autre ministère ou organisme.

Ces éléments et cette conclusion ne viennent pas que de moi. Ils sont le témoignage de fonctionnaires eux-mêmes. Une loi sur la divulgation d'actes fautifs vise, après tout, à encourager les personnes du secteur public à présenter des allégations crédibles d'actes fautifs. Les fonctionnaires ont énoncé clairement ce que devraient être dans la loi le mandat et les fonctions d'une telle agence pour susciter la crédibilité et la confiance suffisantes à cette fin. Le fait de ne pas concevoir le régime de divulgation en conséquence serait comme ne pas tenir compte des préférences des consommateurs au moment de la conception d'un produit.

En bout de ligne, peu importe mon avis ou ce que pensent d'une telle loi les sous-ministres, les membres du comité ou bien les ministres du Cabinet ou quels sont les compromis que nous serions disposés à faire pour élaborer la loi. Nous ne sommes pas les personnes visées ni celles à qui on demande de courir des risques. Les fonctionnaires nous ont affirmé en paroles et en actions qu'un régime et une loi portant sur la dénonciation ou la divulgation qui servent de compromis ou constituent un pis-aller ne suffisent pas.

Comme vous le savez bien, le projet de loi C-11 renferme au moins certains des éléments essentiels dont j'ai fait mention auparavant. Toutefois, il ne prévoit pas de poste de commissaire à l'intégrité autonome et indépendant. Ceci m'amène à mon deuxième point, soit que le fait de confier le régime de divulgation à un ministère ou à un organisme existant, y compris à la Commission de la fonction publique, compromettrait inévitablement au moins certaines de ces composantes essentielles.

J'appuie entièrement le point de vue selon lequel nous ne devrions pas multiplier inutilement le nombre d'agences, mais plutôt recourir à celles déjà existantes lorsqu'elles peuvent combler de nouvelles fonctions. Mais voilà l'essence même de la question qu'il faut se poser : est-ce que l'une d'entre elles pourrait remplir le nouveau mandat précis d'un régime de divulgation d'actes fautifs sans le compromettre? Je vous prie instamment de répondre par la négative.

Aucun ministère ni organisme existant n'a un mandat, une structure ni un processus d'enquête qui soient adaptés aux objectifs, aux actes fautifs visés, aux sources d'information et de preuve, aux mesures de protection requises, aux pouvoirs d'enquête nécessaires et au règlement des questions prévues par le projet de loi C-11 lui-même. En outre, seul un régime de divulgation d'actes fautifs peut provoquer le déclenchement d'une enquête à partir d'allégations confidentielles; seul un régime de divulgation doit tenir compte d'un plus large éventail d'actes fautifs graves allant à l'encontre de l'intérêt public qui déborde grandement du simple cadre des griefs en matière de ressources humaines ou des vérifications financières; en particulier, un régime de divulgation doit être complètement impartial, accessible, efficace et viser à protéger les personnes contre des mesures de représailles, et être perçu comme tel, sinon les dénonciateurs s'abstiendraient de se manifester.

• (1110)

Permettez-moi de vous expliquer brièvement la raison en particulier pour laquelle le fait d'ajouter le régime de divulgation aux autres responsabilités de la présidente de la Commission de la fonction publique, comme le propose le projet de loi C-11, pourrait ne pas combler adéquatement les fonctions spéciales et essentielles d'un régime de divulgation et pourquoi il s'agirait donc au mieux d'un compromis et d'un choix de deuxième ordre par rapport à la création d'un poste de commissaire à l'intégrité autonome et indépendant.

Tout d'abord, l'attention et le mandat de la Commission de la fonction publique reposent sur des questions de ressources humaines, principalement la dotation. Le rôle louable et nécessaire de cette entité consiste à s'assurer que la dotation dans la fonction publique est impartiale, irréprochable et fondée sur le mérite. Le projet de loi C-11, en revanche, ne porte pas sur des questions de dotation, de griefs rattachés à l'emploi ni de conflits en milieu de travail. La loi elle-même vise à traiter de graves cas d'actes répréhensibles allant à l'encontre de l'intérêt public, dont le non-respect de lois et de règlements, des cas flagrants de mauvaise gestion ou de graves menaces contre la vie, la santé ou l'environnement. Compte tenu de cette portée, les divulgateurs représentent plus des témoins d'actes fautifs que des victimes.

Par ailleurs, la proposition de confier le mandat et le mécanisme liés à la divulgation d'actes fautifs à la Commission de la fonction publique, ainsi que certains éléments du processus proposé portant sur les conseils des relations de travail, s'appuie sur un contexte et un mandat adaptés aux ressources humaines. Je crois que l'on peut affirmer sans se tromper que le projet de loi C-11 a été conçu dans l'espoir que des allégations crédibles à propos de tout incident semblable, à titre d'exemple, au débordement présumé du programme des commandites et aux activités de l'ancien commissaire à la protection de la vie privée ou au scandale du sang contaminé soient présentées et fassent l'objet d'enquêtes dans le cadre de ce régime de divulgation. Mais ces cas et d'autres actes fautifs semblables ne peuvent certes pas être raisonnablement réduits à de simples questions de ressources humaines ou catalogués comme tel.

Deuxièmement, cette proposition suscite des inquiétudes importantes et inévitables au sujet du conflit d'intérêts. Même si dans l'exercice de certaines de ses fonctions—enquêtes et vérifications—on affirme que la CFP agit de façon autonome, dans d'autres domaines—dotation et recrutement—ses activités s'inscrivent dans le cadre de l'organe exécutif. La dotation est envisagée, en règle générale, comme une fonction de gestion. Compte tenu que la présidente de la Commission de la fonction publique a des responsabilités de direction au sein de l'administration gouvernementale, si on lui demandait de faire enquête sur un fonctionnaire ou un cadre supérieur présumé fautif et de juger des faits, cela reviendrait à dire que le gouvernement fait enquête sur son propre compte et se juge lui-même. Il existe aussi un deuxième niveau de conflit d'intérêts possible : la même présidente qui est chargée en bout de ligne de la nomination des cadres supérieurs, directement ou bien sous forme de délégation aux ministères, devrait passer un jugement impartial sur ces mêmes personnes advenant qu'elles fassent l'objet d'allégations crédibles d'actes répréhensibles.

Il n'existe pas de moyen plus sûr de miner la confiance que les gens vouent à une institution ou à un processus qu'en lui permettant d'être exposé à des conflits d'intérêts. De nos jours, il s'agit normalement d'un des premiers facteurs dont il faut tenir compte lorsqu'on établit des structures et des procédures de sorte que l'on puisse réduire le plus possible les occasions et les doutes de conflits d'intérêts. Il faut noter à ce chapitre que, dans le secteur privé, les bureaux de divulgation au sein de l'entreprise ne sont tout simplement pas utilisés ou ne suscitent pas la confiance. On assiste alors à une tendance visant à confier complètement le mandat de tels bureaux à l'extérieur de l'entreprise afin d'éviter l'existence ou l'apparence de conflits d'intérêts.

Il a été proposé d'accentuer le virage entrepris par la Commission de la fonction publique, qui consiste à déléguer de plus en plus aux ministères la dotation des postes de direction. Mais quoi qu'il en soit, la présidente de la Commission de la fonction publique demeure toujours responsable de la dotation. Déléguer ne dégage pas la personne de la responsabilité qu'elle a confiée à autrui, ne change pas le statut de l'organisme qui délègue ou ne permet pas d'accroître son caractère d'indépendance. Le fait que la CFP puisse retirer le pouvoir délégué aux ministères, comme elle l'a fait à deux reprises récemment, en témoigne. Pour que la CFP puisse accueillir le régime de divulgation et abandonner ses fonctions exécutives, on a même suggéré que toutes les responsabilités de dotation soient confiées à un autre organisme. Non seulement faudrait-il modifier la loi qui régit la CFP, mais, plus important encore, cela aurait tendance à affaiblir radicalement le rôle de la CFP. Pourquoi alors destituer la CFP de sa capacité louable et nécessaire d'assurer l'impartialité en matière de dotation seulement pour accueillir un régime de divulgation qui serait de toute manière plus crédible en tant qu'entité autonome?

Bien franchement, certaines idées et conjectures et des scénarios de ce genre m'apparaissent somme toute comme une autre expérimentation. Cela fait déjà trois ans que nous expérimentons par l'entremise de la Politique sur la divulgation et de mon bureau. Je vous demande instamment de ne pas appuyer d'autres expériences en confiant le régime de divulgation d'actes fautifs à une commission comme la CFP, en prétextant que ça vaut le coup d'essayer, car certaines choses pourraient changer au sein de cette commission à un certain moment donné pour que ce nouveau rôle soit acceptable.

Mon point de vue et mes propositions ne visent nullement à ternir le professionnalisme et le dévouement de la présidente actuelle de la CFP et du personnel qui y travaille. J'aimerais préciser que je respecte entièrement la présidente de la Commission de la fonction publique, Maria Barrados. Je ne doute nullement que si la responsabilité de régime de divulgation s'ajoute au bout du compte à son mandat actuel, elle s'en acquittera de la façon la plus habile et dévouée possible compte tenu des limites structurelles et de la complexité du projet de loi actuel.

• (1115)

Si le régime de divulgation était confié à la CFP, la seule façon d'en assurer la crédibilité et l'efficacité autant que possible étant donné les limites du contexte consisterait à créer une direction séparée de la CFP au point où elle s'apparenterait à une entité autonome. Celle-ci ne devrait être aucunement liée aux autres responsabilités et fonctions de la présidente et elle aurait recours aux mesures d'enquête et de protection adaptées aux demandes uniques découlant d'allégations d'actes fautifs et de plaintes contre des mesures de représailles. Cette direction distincte serait dotée d'un personnel attiré, d'un budget distinct, d'une différente adresse ainsi que d'un accès confidentiel et gérée par une personne détenant les compétences nécessaires et jouissant d'une bonne crédibilité aux yeux des fonctionnaires.

Pour moi, ça ressemble beaucoup à un bureau autonome et indépendant, à la différence notable qu'il serait dirigé par la présidente de la Commission de la fonction publique. Étant donné que l'on pourrait prétendre que cette situation susciterait d'importantes inquiétudes, relatives notamment à un conflit d'intérêts, pourquoi ne pas franchir un pas de plus et assurer l'autonomie et l'indépendance de ce régime de divulgation. Il ne s'agirait pas là d'un élément nouveau ni radical. Dans le projet de loi C-25 sur la divulgation d'actes fautifs présentés au cours de la précédente législature, le même gouvernement qu'actuellement avait proposé

essentiellement la création d'un poste de commissaire à l'intégrité autonome.

En conclusion, j'exhorte les membres du comité à modifier le projet de loi pour obtenir, par conséquent, la confiance et l'appui des fonctionnaires, du public et de bien d'autres personnes. À l'heure actuelle, le projet de loi est, selon moi, un compromis de deuxième ordre, un ensemble de démarches et d'éléments issus d'autres gouvernements dont l'inefficacité a déjà été prouvée. Dès qu'il sera amendé pour tenir compte d'aspects primordiaux que d'autres et moi-même avons présentés, nous serons alors dotés d'une mesure législative modèle dont nous pourrions être fiers et d'un régime de divulgation qui égalera et même surpassera les meilleures mesures offertes par les autres gouvernements de ce monde.

Je vous remercie beaucoup.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Keyserlingk, pour votre exposé.

Nous allons passer immédiatement à la ronde de questions de sept minutes. Monsieur Preston, allez-y.

M. Joe Preston (Elgin—Middlesex—London, PCC): Je vous remercie d'être venu aujourd'hui, monsieur Keyserlingk.

Votre exposé en dit très long à propos de votre position, alors je vais aller droit au but. Notre comité a souvent répété qu'il souhaitait faire en sorte que le projet de loi C-11 fonctionne, qu'il protège les dénonciateurs, ce qu'il vise à faire. Nous craignons ne pas obtenir une seconde chance si nous ratons notre coup au départ. Si le tout premier dénonciateur estime qu'il n'a pas été protégé, qu'il a subi des représailles et que rien n'a été fait à cet égard, nous ne pourrions pas nous reprendre. Certains de vos propos mettent cela en lumière.

Vous avez signalé dix éléments essentiels de la loi. Je suis d'accord avec chacun d'eux. Mais vous êtes très catégorique à propos de la nécessité d'établir une agence autonome. Je n'ai pas compté le nombre de fois que vous l'avez mentionné, en fait, j'ai cessé de compter après un certain temps.

De toute évidence, vous êtes d'avis qu'il faut réellement une agence autonome. Lorsque vous en êtes venu à dire qu'il pourrait s'agir d'une entité distincte de la Commission de la fonction publique, les propos que vous aviez tenus jusque là en faisaient déjà de toute façon une entité distincte. Pouvez-vous me donner une description de ce que devrait être cette agence?

M. Edward Keyserlingk: Je crois que cette entité s'apparenterait à une agence autonome—pour utiliser encore cette expression—en ce sens qu'elle ferait rapport au Parlement; que son personnel s'occuperait exclusivement des dossiers liés à la dénonciation—un effectif composé d'employés détenant des compétences en matière d'enquête et dont le mandat serait précisément d'assurer la protection des personnes présentant des allégations crédibles et de bonne foi; et qu'elle ne serait pas associée à l'opinion publique, bonne ou mauvaise, envers l'organisme auquel elle serait rattachée. Cela contribuerait de façon cruciale à faire en sorte que les gens ne craignent pas de dénoncer des actes fautifs et aient le sentiment qu'ils seront protégés contre des mesures de représailles, car c'est ce à quoi s'emploierait exclusivement l'agence. C'est essentiellement ma vision de cette entité.

M. Joe Preston: Ferait-elle rapport au Parlement?

M. Edward Keyserlingk: Oui.

• (1120)

M. Joe Preston: Pouvez-vous prévoir l'ampleur du budget annuel d'une agence de cette envergure?

M. Edward Keyserlingk: Selon moi, il s'agirait d'un budget semblable à celui que nous recevons actuellement, qui s'élève à environ 1,5 million de dollars. Mais il faudrait l'augmenter, car cette agence s'adresserait à l'ensemble du secteur public—ce qui cadre bien avec le projet de loi C-11. Il faudrait de toute évidence accroître le budget pour cette raison, mais pour aucun autre motif. Nous fonctionnons avec ce budget parce que notre effectif est restreint, mais le budget de l'agence en question devrait être plus élevé puisqu'elle serait au service de l'ensemble de la fonction publique.

M. Joe Preston: Vous avez déclaré que, compte tenu de cette portée, les divulgateurs représentent plus des témoins que des victimes. Je suis de votre avis. Les divulgateurs sont réellement des témoins d'actes fautifs. Ils deviennent des victimes lorsqu'ils subissent des représailles, même lorsqu'elles sont implicites. Cette entité distincte que nous parlons d'établir devrait détenir le pouvoir de mener des enquêtes au sujet des mesures de représailles, et non pas seulement à propos des actes fautifs. Elle doit être dotée d'un bureau de vérification qui fait enquête sur les actes fautifs ainsi que sur les représailles.

M. Edward Keyserlingk: C'est tout à fait vrai. C'est pourquoi que j'ai proposé que le même organisme et le commissaire—si c'est ce qu'on compte l'appeler—aient le contrôle, en ce qui concerne les enquêtes, sur la dénonciation des actes répréhensibles et toute allégation subséquente de représailles qui pourraient découler de cette dénonciation. Si ce n'est pas au même endroit, c'est autre chose qui amène les gens à se demander comment cet organisme va fonctionner, comment ils seront protégés si, après tout, c'est la commission du travail qui va s'occuper—comme le propose maintenant le projet de loi C-11—des plaintes de représailles, mais que c'est la CFP, disons le commissaire à l'intégrité, qui compose avec la dénonciation d'actes répréhensibles. On a dès lors un processus extrêmement complexe que gèrent deux entités différentes. On ne peut pas, par conséquent, donner d'assurance au dénonciateur potentiel sur la façon dont ce sera réglé, et quelles méthodes nous employons, etc.

Actuellement, ce que nous faisons, c'est que nous disons à une personne qui se présente avec des allégations d'actes répréhensibles que dès le moment où elle s'adresse à nous, on avertit son ministère que les représailles ne seront pas tolérées et que nous allons observer la situation. Ces gens-là peuvent venir nous voir n'importe quand, même avant la fin de l'enquête, s'ils pensent faire l'objet de représailles. On ne peut pas appliquer ce genre de mesures préventives de protection à moins que ce soit le même organisme qui s'occupe de ces deux aspects.

M. Joe Preston: C'est là le danger. Si ce sont deux organismes différents, on n'a pas cette protection. Si on ne fait pas ce qu'il faut du premier coup, on risque que l'organisme ne soit jamais appelé à intervenir, parce que plus personne n'osera y faire appel.

M. Edward Keyserlingk: C'est vrai.

M. Joe Preston: M. Reid est venu parler au comité de l'accès à l'information. Il a dit qu'il y avait deux ou trois articles de ce projet de loi qui lui posaient vraiment des difficultés. Êtes-vous au courant de son témoignage et savez-vous de quoi il parlait, et êtes-vous d'accord avec lui?

M. Edward Keyserlingk: Je suis d'accord avec lui que les comptes rendus au Parlement devraient être aussi ouverts que possible. Je suis d'accord avec lui que le présent projet de loi, à l'article 49, je crois, est un peu trop limitatif, au sujet des renseignements qui peuvent être communiqués.

M. Joe Preston: Très bien.

Le président: Merci, monsieur Preston.

Il reste une minute, si vous la voulez, monsieur Poilievre.

M. Pierre Poilievre (Nepean—Carleton, PCC): Je vais prendre le temps qu'il reste à mon ami, ici.

Vous avez dit très clairement que la structure actuelle ne suffirait pas parce qu'on ne prévoit pas un bureau indépendant auquel les plaintes pourraient être adressées. D'un point de vue mécanique, comment, selon vous, l'amendement pourra-t-il être acceptable? Quels articles voudriez-vous voir modifiés? Comment l'amendement devrait-il être présenté, de façon générale, pour apporter les changements que vous souhaitez?

M. Edward Keyserlingk: Il y en a deux que je voudrais proposer. L'un serait de supprimer la référence à la Commission de la fonction publique et d'en faire plutôt un organisme indépendant. Deuxièmement, il y a les articles qui traitent du processus, qui divisent l'autorité entre ceux qui composeraient avec les allégations d'actes répréhensibles et ceux qui traiteraient des plaintes de représailles, qui sont actuellement présentées à deux endroits différents. Ce sont là, à mon avis, les principaux éléments qui exigent d'être revu. Il y a d'autres choses aussi dont je pourrais parler si vous voulez, mais ce sont les plus importantes.

M. Pierre Poilievre: Pourrions-nous tout simplement donner à votre bureau le mandat, le budget et l'effectif pour s'acquitter de cette tâche?

M. Edward Keyserlingk: Ce ne serait pas mon bureau, tout d'abord, parce que je n'y serai pas. Je vais partir quand nous aurons terminé la période de transition, quel que soit l'objectif de cette transition. Ce ne serait pas non plus l'AIFP, parce que ce serait alors un organe législatif, ce qui est très différent.

Je vois ce que vous voulez dire : il y aurait une transition de l'un à l'autre, et il est clair que le budget devrait aller à ce nouvel organisme, ou à ce nouveau commissaire.

• (1125)

Le président: Merci, monsieur Poilievre.

Madame Thibault, vous avez sept minutes.

[Français]

Mme Louise Thibault (Rimouski-Neigette—Témiscouata—Les Basques, BQ): Merci, monsieur le président.

Merci à vous, monsieur, et à vos collègues d'être venus et merci de la documentation fort étoffée que vous avez mise à notre disposition. J'ai été vraiment impressionnée. Cela nous aidera dans notre étude.

Je voudrais relier certains éléments. Votre bureau existe depuis un certain temps, et la politique sur la divulgation interne a été créée. Si j'ai bien compris, vous pouvez recevoir les plaintes ou les allégations potentielles d'un certain nombre de fonctionnaires, qui peut aller jusqu'à 60 000 ou 70 000, parce que 288 000 personnes ne sont pas touchées par cela. Pour moi, c'est très important.

Êtes-vous d'avis que tout le monde dans la vaste fonction publique, y compris dans les sociétés d'État et les agences, devrait être couvert par cette loi?

Cependant, voici ce qui m'intéresse vraiment. Vous avez reçu et étudié un certain nombre de cas. Dans votre annexe B, vous dites qu'après l'étude, vous vous êtes rendu compte que votre bureau—vous êtes très intègre et très honnête—ne bénéficiait pas de suffisamment d'appui et de confiance de la part des employés. Vous parlez aussi des causes. Vous dites qu'à votre avis, ce scepticisme n'est pas injustifié et que vous vous attendez à ce qu'il perdure.

Par conséquent, je me dis qu'un diagnostic est fait et qu'en regard de celui-ci, on essaie d'appliquer pour l'avenir quelque chose de différent qui va fonctionner. Quelles sont les causes de cette perception ou de cette réalité que vivent des fonctionnaires? De plus, avant d'appliquer un remède, comment pouvons-nous nous tourner vers l'avenir? J'aimerais savoir ce que vous pensez de cela.

Quand je lis vos commentaires, à la page 63, sur la nécessité de créer un milieu de travail convivial, cela m'interpelle beaucoup. Lorsque vous parlez de recrutement, de formation, d'évaluation, etc., nous dites-vous que, bien qu'il se soit passé de bonnes choses dans le passé, c'est là qu'est le noeud de la guerre?

Étant donné que l'avenir nous intéresse tous, j'aimerais entendre vos commentaires sur ce que je viens de vous dire par rapport aux causes que vous avez identifiées.

[Traduction]

M. Edward Keyserlingk: Pour que ce soit clair, je répondrai en anglais.

Ce que nous concluons de l'analyse que nous avons faite de notre expérience, c'est que la raison pour laquelle les gens ne se sont pas présentés pour dénoncer ce que nous appelons les écarts de conduite d'intérêt public, c'est-à-dire le genre d'actes répréhensibles dont la politique sur la divulgation donne la liste, et aussi le projet de loi C-11, et qui sont des actes d'inconduite graves, on pourrait dire, par exemple, comme ceux de la catégorie du programme de commandes, etc... La raison pour laquelle nous pensons que les gens ne sont pas venus dénoncer cela, généralement, bien que certain l'aient fait, c'est qu'ils manquent de confiance dans notre processus, dans notre indépendance, et dans ce que nous pouvons faire au sujet de la situation qu'ils viennent dénoncer, et aussi de la mesure dans laquelle nous pouvons bien les protéger, parce que nous relevons, en fait, à l'organe dirigeant du gouvernement.

Nous sommes parvenus à cette conclusion d'après ce qu'ils nous ont dit eux-mêmes, parce que nous avons parlé à pas mal de fonctionnaires quand nous sommes allés leur parler du bureau, et leur expliquer son fonctionnement, etc. Nous avons aussi tiré cette conclusion d'après ce que nous ont dit des gens qui nous appellent, quand ils songent à faire certaines allégations et nous demandent comment nous fonctionnons, ce que nous pouvons offrir, quels sont nos pouvoirs, etc., et qu'ils décident, dans certains cas, de laisser tomber.

Troisièmement, nous fondons cette conclusion sur le fait qu'ailleurs, des gens dénoncent des écarts de conduite et qu'actuellement, vous le savez, une enquête publique est en cours au sujet de l'une de ces situations. Selon nous, si le bureau avait existé tel que nous le proposons, cette enquête n'aurait pas été nécessaire, parce que les gens auraient, on l'espère, eu confiance dans notre bureau, dans l'organisme, et ils n'auraient pas craint de venir nous voir, ce qui aurait évité une longue enquête publique—au moins un an—avec toutes les incertitudes budgétaires et autres que cela comporte.

C'est donc ce qui nous a amené à conclure que le genre de dénonciations que nous traitons, et qui sont le plus souvent liées à l'emploi, sont de celles qui sont plus faciles pour les gens à faire parce qu'ils ne prennent pas tellement de risque avec ce type

d'allégations. Ils espèrent aussi bénéficier de la résolution du problème.

Pour l'autre type d'allégations, celles d'actes répréhensibles d'intérêt public, quand ils sont témoins plus que victimes, il faut beaucoup plus de courage et de détermination, et aussi de confiance pour venir en parler, parce qu'ils ne seront pas eux-mêmes les bénéficiaires de la résolution du problème. Le ministre pourrait l'être, et le public aussi, on l'espère, mais pas eux, les dénonciateurs.

• (1130)

[Français]

Mme Louise Thibault: Vous nous dites que parmi les cas que vous avez étudiés cette année, il y a eu environ 20 cas de gestion. Vous parlez également de cas de harcèlement. Il existe une politique de harcèlement depuis assez longtemps, et cela doit exister. Disons, par exemple, que le quart des 80 plaintes que vous avez reçues ont trait à des cas de gestion de pouvoirs délégués. Vous dites que les gens n'ont pas confiance. Je ne dis pas que cela est nécessaire, mais il n'y a pas eu d'étude scientifique à cet égard. Donc, on sent qu'ils n'ont pas confiance.

Donc, d'une part, les gens n'ont pas confiance. D'autre part, est-ce que les gens sont bien au fait des recours qu'ils ont? Je relie cela au fait que nous pourrions avoir, par exemple, des gestionnaires formés, imbibés de notions, etc. Cependant, lorsque vous parliez de recruter des gens et de les former à votre mesure, cela m'interpellait beaucoup, et je me demandais s'il ne fallait pas plutôt choisir les gens qui ont ce qu'il faut au départ. Autrement dit, les gens auraient déjà en eux ces notions intrinsèques d'intégrité qui correspondent aux besoins, et ceux qui sont déjà là les aideraient à peaufiner leurs critères. Cependant, dans certains cas, lorsqu'on parle de morale et d'éthique, on ne peut pas toujours changer les choses.

[Traduction]

M. Edward Keyserlingk: Nous ne sommes nettement pas en position de connaître toute l'ampleur des actes d'inconduite commis dans la fonction publique. Nous rencontrons des quantités phénoménales de gens tout à fait impressionnants, qui comprennent clairement très bien la nature de leur rôle, et qui s'en acquittent très bien.

À mon avis, même avec toute la formation qu'on peut offrir aux gestionnaires en matière d'éthique, de bonne gestion, d'imputabilité, etc.—qui nous est à tous indispensable—il y aura toujours des actes répréhensibles graves qui seront commis dans un appareil public aussi vaste que le nôtre. Ce n'est pas une observation sur les lacunes de la fonction publique; c'est un simple commentaire sur la réalité de toute grande institution de ce genre. Il y aura toujours des gens qui ne seront pas à la hauteur, et la question est de savoir comment composer avec eux.

J'appuie sans la moindre retenue tous les efforts qui sont faits pour former, pour enseigner, et pour accroître les compétences de gestion ou de vérification des fonctionnaires, leur imputabilité, etc. Ce sont là des compétences absolument essentielles. La question, ici, est seulement de déterminer, quand elles ne suffisent pas, qu'est-ce qu'il faut faire? Y aura-t-il un endroit vers lequel les gens pourront se tourner et dire « quelque chose de grave se passe dans mon ministère. Voilà ce qui, selon moi, arrive. Pouvez-vous vous en occuper, et dans quelle mesure pouvez-vous me protéger contre les représailles? ».

Nous ne prétendons à être qu'un petit élément du tableau d'ensemble, ici. Je dis cela parce que, parfois, les gens ont l'impression que nous proposons d'être la solution intégrale à tous les problèmes d'inconduite, de formation, d'éthique—morale et autre—mais ce n'est évidemment pas le cas.

[Français]

Mme Louise Thibault: Les panacées n'existent pas.

[Traduction]

Le président: Merci, madame Thibault.

Monsieur Szabo, vous avez sept minutes.

M. Paul Szabo (Mississauga-Sud, Lib.): Merci, monsieur le président.

Monsieur Keyserlingk, la disposition principale, l'article 12, stipule « Le fonctionnaire qui croit qu'il lui est demandé de commettre un acte répréhensible ou qu'un tel acte a été commis peut dénoncer [...] ». Je souligne les termes, « peut dénoncer ». Vous avez proposé un amendement à l'article 12 qui contient aussi le terme « peut ».

Personnellement, je trouve que ce projet de loi ne peut se permettre un faux départ. Comme vous l'avez dit, le degré de confiance des employés est un gros problème. Ce projet de loi doit passer le test des employés. Pourquoi appuyez-vous l'expression « peut dénoncer », plutôt que « doit dénoncer », de manière à ce que le projet de loi signifie bien que tout intervenant se doit, de bonne foi, d'être un élément de la solution?

• (1135)

M. Edward Keyserlingk: Je serais plus à l'aise avec le terme « devrait » si nous avions un mécanisme capable de vraiment les protéger, mais je ne dirais pas nécessairement « devrait » pour tout le monde. Il est certain que pour les titulaires de postes de direction, qui ont des responsabilités en tant que gestionnaires—des responsabilités professionnelles liées à leur profession particulière—je n'hésiterais pas le moins du monde à dire qu'ils « devraient » dénoncer les actes répréhensibles. De fait, c'est une position que favoriseraient leurs propres associations et regroupements professionnels. C'est l'une des lacunes qui a été à la source de certains des incidents qui sont survenus ces derniers temps.

Mon problème, pour ce qui est d'imposer cette disposition plus généralement à tous les fonctionnaires, c'est qu'il faut inspirer beaucoup de confiance aux gens avant de les obliger à dénoncer quoi que ce soit lorsqu'ils craignent les représailles. C'est une crainte réaliste, quel que soit le système que nous ayons. Cette crainte existera toujours, à un degré ou à un autre.

Je n'hésiterais pas, cependant, à dire que les titulaires de postes de direction devraient dénoncer tout acte répréhensible, parce que cela relève de leurs responsabilités normales de gestionnaires.

M. Paul Szabo: La disposition dit aussi si l'employé « croit » qu'il y a acte répréhensible. Je ne sais pas ce que signifie le terme « croit ». Je connais d'autres mécanismes qui demandent la présentation de rapports—de fait, c'est une exigence, dans le cas que je connais, celui de l'Institut canadien des Comptables Agréés, si certaines informations ou connaissances viennent à l'attention de quelqu'un. Ils n'ont pas besoin de le savoir directement, ou autrement, il suffit que l'information leur parvienne. Leur obligation consiste à tout simplement la transmettre à la personne responsable, et c'est à cette personne de déterminer si l'allégation est fondée ou non. Elle pourrait obtenir d'autres renseignements pour l'infirmier.

J'en parle, parce que l'un des problèmes du projet de loi, c'est le traitement des allégations malveillantes. Pourquoi est-ce à l'employé qu'il incombe de prouver, d'une façon ou d'une autre, d'avoir pleine connaissance d'un acte répréhensible, plutôt que de seulement être au courant de certains éléments de l'information? Comment composer avec cela?

M. Edward Keyserlingk: C'est un excellent argument. Je suis d'accord avec le principe. Peut-être que le terme « croit » n'est pas celui qui convient. J'y ai lu que l'employé pense, et a des raisons crédibles de croire, qu'il y a acte répréhensible.

L'épreuve initiale que nous appliquons à notre bureau, c'est la crédibilité des allégations. Lorsqu'il y a dénonciation, nous analysons en premier lieu la crédibilité de l'allégation. Le dénonciateur peut ne pas être tout à fait sûr de ce qu'il dit, mais il pense que cela vaut la peine d'examiner la situation. Nous faisons exactement ce que vous suggérez. Nous ne nous attendons pas à ce qu'ils aient un dossier absolument à toute épreuve, mais tout simplement qu'ils pensent que quelque chose de grave se passe et mérite examen.

C'est beaucoup plus important pour nous que la seule bonne foi, parce que la bonne foi est quelque chose de très difficile à juger. Nous pensons qu'il est très important qu'ils soient de bonne foi, mais c'est une chose qu'il est difficile à quiconque de juger. Je pense que le critère de la crédibilité est plus utile, plus pratique. Même s'il y a un certain degré de ressentiment ou de malveillance entre deux personnes, la question est de savoir si cela a pu arriver, et s'il vaut la peine d'examiner la situation.

M. Paul Szabo: Merci.

Je suis sûr que la confiance de l'employé augmentera si toutes les assurances, non seulement de la part de la loi, mais en pratique, que toute allégation ou information pouvant entraîner des allégations sera prise au sérieux par l'organe qui a été créé, et qu'une enquête approfondie sera faite pour le confirmer hors de tout doute, parce que c'est dans l'intérêt de tous.

Je voudrais aller plus loin, cependant. D'après votre expérience avec le groupe de travail et tous les autres travaux que vous avez faits sur le sujet, vous avez une idée, j'en suis sûr, du nombre d'allégations qui pourraient être faites. Éliminons toutes celles qui se rapportent aux ressources humaines, qui viennent de gens qui n'ont pas tout à fait bien compris les limites.

Avez-vous une idée du nombre d'allégations que le gouvernement du Canada pourrait s'attendre à recevoir en une année, d'après l'expérience d'autres organes, et sur celles-là, combien pourraient se révéler être des actes répréhensibles graves?

• (1140)

M. Edward Keyserlingk: C'est très difficile à dire. Nous avons surtout été portés à réagir, et je pense que c'est ce que ferait le nouvel organisme aussi. Mais depuis un an, nous avons reçu, grosso modo, 80 allégations. Je pense qu'il ne serait pas impossible, puisque ce serait pour tout le secteur public—et si nous permettons, comme je propose de le faire, les allégations concernant des fonctionnaires, faites par des gens qui n'en sont pas eux-mêmes s'ils se rendent compte d'actes répréhensibles potentiels de la part de fonctionnaires—qu'il y en ait quelque 300, sinon plus, tout simplement parce que le groupe est plus vaste. C'est difficile à dire.

M. Paul Szabo: Excusez-moi, mais il ne me reste qu'une trentaine de secondes et j'ai une autre question à poser.

Vous avez dit dans vos observations que la CFP pourrait faire le travail, mais vous avez décrit un scénario où en fait, nous ne ferions qu'imiter un organisme indépendant au sein de la CFP. Cela me dit, en fait, que vous ne croyez absolument pas que toute autre chose qu'un organisme indépendant, qu'il soit réel ou une imitation, pourrait faire ce travail correctement.

S'il y a plus de 100 ministères, organismes, sociétés d'État, etc., chacun avec son superviseur, son haut fonctionnaire et la CFP, et tous les autres qui... Il me semble qu'il y aura des centaines de personnes qu'il faudra tenir au fait de tout ce qui se passe—établir des lignes directrices et des codes déontologiques, etc.

Comment cela pourrait-il avoir du sens—si nous savions les chiffres—comparativement à la création d'un organisme, peut-être même quelque chose de semblable à votre propre bureau? Dites-moi combien d'employés vous avez, et combien de travail vous pouvez faire. Si nous pouvions seulement connaître le nombre d'allégations qui se sont avérées. Un bureau de l'envergure du vôtre pourrait-il être plus économique et, peut-être plus crédible pour assumer ce genre de responsabilités?

M. Edward Keyserlingk: Oui, je pense que oui.

Pour ce qui est de la crédibilité, s'il est structuré comme il le doit, l'organisme indépendant serait plus crédible. C'est en partie ce que je voulais faire comprendre ici. Il serait indépendant de toute autre chose qui pourrait l'influencer, quelle que soit cette chose. Ce n'est pas pour dénigrer aucun des autres organismes. C'est simplement pour dire voici ce que c'est, jugez-en. Vous n'avez pas à juger de ce qui l'entoure, mais de ceci. Regardez comment il fonctionne, etc.

Pour ce qui est des coûts, je ne pense pas qu'il y aurait nécessairement beaucoup de différence, quelle que soit la structure adoptée. Si la tâche est confiée à la CFP ou à un autre organisme, je suppose qu'un budget serait consacré à cette fonction particulière. Je ne pense pas que ce serait nécessairement différent, très franchement, que l'organisme soit indépendant ou non.

Le président: Merci.

Votre temps est écoulé, monsieur Szabo.

Monsieur Preston.

M. Joe Preston: Je vais partager mon temps avec M. Poilievre, et je le laisse commencer.

[Français]

M. Pierre Poilievre: Merci, monsieur Keyserlingk, d'être venu à notre comité.

Je voudrais d'abord dire que je suis totalement d'accord avec vous qu'il devrait y avoir un bureau indépendant qui aurait un mandat spécifique lié à la protection des dénonciateurs. Je crois que votre bureau serait le mieux placé pour assumer cette tâche.

Je voudrais aussi faire remarquer que vous êtes la deuxième personne ayant beaucoup d'autorité à venir à ce comité pour dire que le projet de loi des libéraux comporte beaucoup de problèmes. Le commissaire à l'information nous a dit que les problèmes étaient énormes et que le scandale des commandites n'aurait pas été exposé si cette loi avait été en vigueur lorsque le scandale a eu lieu.

Ma question est plus spécifique. Quand les fonctionnaires deviennent des dénonciateurs, il y a toujours des conséquences pour eux. Il y a toujours des menaces même s'il existe un organisme et une loi pour les protéger. Pourquoi ne pas les dédommager pour les menaces dont ils sont l'objet quand ils font une plainte?

●(1145)

[Traduction]

Êtes-vous favorable à l'idée de récompenses financières pour les fonctionnaires qui risquent leur carrière en devenant dénonciateurs?

M. Edward Keyserlingk: J'appuie certes l'idée des récompenses. Qu'il s'agisse de prix ou de récompenses, je n'hésite nullement à souscrire à l'idée que les dénonciateurs devraient être reconnus pour avoir rendu un service public. Nous pouvons examiner les diverses modalités. Certes, si la dénonciation d'un acte répréhensible lié à un marché de service a permis d'économiser de l'argent, certains pays ont récompensé les dénonciateurs en leur accordant un pourcentage des économies réalisés. En principe, je n'y vois aucun inconvénient.

Dans un ordre d'idées plus général, il faudrait accorder une certaine forme de récompense. Par exemple, j'ai proposé de tenir compte de la catégorie service public rendu, dans la liste des prix accordés tous les ans dans la fonction publique. Il faudrait y ajouter le nom de la personne qui a dénoncé un acte répréhensible grave et important ayant débouché sur une solution essentielle au problème et assaini la fonction publique. À tout le moins, pourquoi ne pas accorder un prix à cette personne?

Pour l'instant, je pense que les fonctionnaires ont plus généralement l'impression que leur dénonciation éventuelle entraînera davantage de problèmes que de solutions. Quelle que soit l'option que nous choisissons, il est très important, selon moi, de s'en tenir exactement à ce que vous avez préconisé, soit souligner d'une façon le fait que le dénonciateur a rendu un service public.

M. Pierre Poilievre: Selon moi, nous pouvons raisonnablement accepter le principe que des économies importantes devraient entraîner une récompense pécuniaire. Habituellement, beaucoup d'entreprises privées récompensent d'une certaine façon les employés qui, ayant dénoncé un gaspillage, ont permis d'économiser de l'argent. Je pense qu'il faudrait établir un plafond à cette récompense pécuniaire, mais une récompense est nécessaire pour que la dénonciation soit soulignée positivement, au lieu d'agir négativement en servant une punition pour ne pas avoir dénoncé l'acte en question.

De plus, je voudrais savoir dans quelle mesure, selon vous, le projet de loi sur les dénonciateurs devrait s'appliquer au secteur privé. De quelle façon ces mécanismes de protection devraient-ils être administrés?

M. Edward Keyserlingk: D'après moi, le projet de loi devrait idéalement viser les personnes qui transigent avec l'administration fédérale et qui peuvent dénoncer un acte répréhensible de la part d'un fonctionnaire. C'est pourquoi nous avons proposé de l'amender de façon à permettre à ces personnes de dénoncer un acte répréhensible, étant donné qu'elles ne sont pas visées par le libellé actuel. De toute évidence, il s'agirait notamment des gens qui ont conclu un marché de services avec l'administration fédérale, des employés des entrepreneurs ainsi que des bénéficiaires de subventions qui sont au courant de certains faits devant être dénoncés parce qu'ils sont susceptibles d'être des actes répréhensibles, injustes, et j'en passe.

Nous voulons faire ressortir que vous devriez pouvoir obtenir tous les éléments de preuve nécessaires montrant la commission d'un acte répréhensible dans la fonction publique. Parfois, cela émanera plus généralement de l'extérieur de la fonction publique.

Aujourd'hui, il n'est pas impossible de protéger ces dénonciateurs contre les représailles, parce que, si ceux-ci continuent de transiger avec le gouvernement, ils pourraient craindre que leur dénonciation puisse leur faire courir un risque. Il me semble que vous devriez aussi protéger ces personnes. Dans la mesure où vous assurez le suivi de la situation, ces dénonciateurs peuvent vous signaler par exemple : « Nous faisons l'objet de représailles pour avoir dénoncé un acte répréhensible. On nous prive du jour au lendemain de ce à quoi nous avons objectivement droit. »

C'est donc ce que je proposerais.

• (1150)

M. Pierre Poilievre: Ma circonscription compte beaucoup de fournisseurs de biens et de services à l'administration fédérale dans le cadre des marchés de services. Elle se trouve dans les limites de la ville d'Ottawa. Vous pouvez donc comprendre que, tant sur le plan financier qu'éthique, j'ai intérêt à m'assurer que les relations contractuelles conservent une intégrité maximale.

Si j'ai bien saisi votre position, ces fournisseurs devraient être protégés des mesures de représailles aux termes de la mesure législative; ils devraient pouvoir sans crainte formuler des plaintes et dénoncer des actes répréhensibles. Est-ce bien là votre position?

M. Edward Keyserlingk: Oui.

M. Pierre Poilievre: Et de quelle façon le projet de loi devrait-il viser le secteur privé ou les entreprises indépendantes qui ne font pas affaire avec l'administration publique?

M. Edward Keyserlingk: Je ne vois pas comment ni pourquoi il faudrait restreindre les personnes pouvant se prévaloir des avantages du projet de loi. Quel que soit le dénonciateur, il faudrait toujours se demander si la divulgation d'un acte répréhensible commis par un fonctionnaire est digne de foi.

Le président: Je vous remercie. Votre temps de parole est écoulé.

Monsieur Kilgour, vous disposez de sept minutes.

[Français]

L'hon. David Kilgour (Edmonton—Mill Woods—Beaumont): Merci, docteur Keyserlingk, de votre allocution d'ouverture et de votre présentation écrite sur les différents articles du projet de loi.

[Traduction]

Le Conseil du Trésor vous a-t-il consulté au sujet de la rédaction du projet de loi C-11?

M. Edward Keyserlingk: Essentiellement, j'ai été consulté a posteriori.

L'hon. David Kilgour: Des modifications ont-elles été apportées en fonction de vos recommandations?

M. Edward Keyserlingk: Non.

L'hon. David Kilgour: Cela est fort éloquent, monsieur le président, n'est-ce pas?

M. Edward Keyserlingk: Le Conseil du Trésor était naturellement au courant de mon opinion à cet égard, mais je n'ai pas été consulté.

L'hon. David Kilgour: Le commissaire à l'information nous a tenu les mêmes propos. Selon moi, vous devriez être les deux premières personnes que le gouvernement devrait consulter.

Avez-vous pris connaissance de la mesure prise par les Américains à ce chapitre?

M. Edward Keyserlingk: Oui.

L'hon. David Kilgour: La connaissez-vous bien?

M. Edward Keyserlingk: Oui.

L'hon. David Kilgour: Ne pensez-vous pas que nous aurions pu tirer une leçon de ce qu'ont fait les États-Unis?

M. Edward Keyserlingk: Oui.

L'hon. David Kilgour: Eh bien, vous savez mieux que moi que des personnes comme Joanna Gualtieri, qui est parmi nous aujourd'hui, Brian McAdam, le caporal Robert Reid et Alan Cutler ont été aux prises avec de graves problèmes après avoir essayé de rendre service à la population. Croyez-vous qu'il est juste de dire que, dans votre déclaration préliminaire, vous avez un peu trop insisté sur la dénonciation d'actes répréhensibles plutôt que sur la protection des dénonciateurs?

Voici où je veux en venir. Vous avez préconisé d'interdire les mesures de représailles, mais ne pensez-vous pas que nous devons en préciser les modalités? Apparemment, de telles mesures sont prises dans 85 p. 100 des cas, et vous le savez mieux que moi. Ne devrions-nous pas prendre des mesures précises à cet égard? Vous avez fait allusion aux récompenses ou aux prix, mais les dénonciateurs ne devraient-ils peut-être pas avoir droit à un conseiller juridique? Les auteurs d'un acte répréhensible peuvent consulter un avocat du ministère de la Justice ou un autre spécialiste aux frais des contribuables. Ne devrions-nous pas préciser les aspects comme les recours, le traitement perdu, le harcèlement au travail, le manque d'avancement professionnel, etc.? Existe-t-il une autre solution qui, selon vous, pourrait nous permettre d'en arriver à un mécanisme qui protégerait les dénonciateurs agissant dans l'intérêt du public?

M. Edward Keyserlingk: J'aborderai d'abord les généralités avant de me pencher sur les détails précis. Nous avons fait valoir que c'est l'une des raisons pour laquelle il ne faudrait pas, comme vous l'avez dit, examiner le tout sous l'angle des ressources humaines. En effet, en agissant ainsi, vous fixez les recours en fonction de ce qui est offert par les commissions des relations de travail, c'est-à-dire une gamme assez restreinte de recours visant une situation essentiellement liée à l'emploi occupé.

Selon moi, l'organisme, le responsable ou le mécanisme de dénonciation devrait être extrêmement souple quant aux recours offerts, en fonction essentiellement de chaque personne et de chaque cas. Par exemple, vous pourriez dire au dénonciateur d'un acte répréhensible que vous examinerez le tout, ce que nous faisons actuellement, que le ministère ne peut pas prendre des mesures de représailles et que nous en mettons ce dernier au courant. Vous pourriez aussi vouloir aller jusqu'à préciser que, étant donné les circonstances, il semblerait préférable que cette personne soit mutée à un autre ministère—et nous apporterons notre aide à cet égard—, en raison de la situation tout à fait impossible qui serait susceptible d'exister entre le dénonciateur et le ministère.

À mon avis, la gamme des possibilités est infinie, en un sens parce que cela serait fonction de chaque cas.

Nous avons également préconisé d'être plus précis en ce qui concerne la crainte de représailles, qui est le principal obstacle et qui devrait être presque la pierre angulaire de cette structure. Si vous ne pouvez pas vous attaquer efficacement à ce problème, les gens ne dénonceront pas les actes répréhensibles. Je crois donc qu'il faudrait prévoir des peines plus précises et plus graves pour régir les cas de représailles.

Les peines contenues dans le projet de loi pour régir les cas de représailles sont très légères. On pourrait se demander dans quelle mesure le gouvernement prend au sérieux les représailles, si le projet de loi ne contient aucune peine rigoureuse dissuasive pour punir les auteurs d'actes répréhensibles.

• (1155)

L'hon. David Kilgour: Les dénonciateurs devraient-ils toujours pouvoir recourir aux tribunaux pour obtenir réparation?

M. Edward Keyserlingk: Oui, je pense que ce droit devrait leur être confirmé. Si ce mécanisme particulier se révèle suffisamment solide et obtient la confiance des fonctionnaires, j'espère naturellement que ces derniers n'auraient pas besoin de recourir aux tribunaux. Je pense que les tribunaux constituent habituellement le dernier recours parfaitement sûr. Tous devraient pouvoir y recourir, mais si nous sommes en mesure d'effectuer l'enquête et d'assurer une protection efficace, les gens ne seraient pas obligés d'opter pour cette solution. C'est un processus atrocement long, compliqué et dispendieux. Même si les frais sont remboursés, le processus est beaucoup plus direct si l'agence en cause mène l'enquête, assure la protection et apporte une solution au problème.

L'hon. David Kilgour: Comme vous le savez probablement, le cas de Mme Gualtieri remonte à sept ans et nous n'en sommes même pas rendus à l'étape où la vérité est mise au jour. Je suis sûr que vous en êtes au courant.

Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Il reste encore deux minutes, si l'un d'entre vous souhaite les utiliser.

Madame Marleau.

L'hon. Diane Marleau (Sudbury, Lib.): J'ai deux ou trois questions dans la foulée de l'exposé de M. Reid. Si je l'ai bien compris, il a fait valoir essentiellement que les dispositions régissant l'accès à l'information sont suffisantes pour protéger les renseignements de nature délicate. Je crois qu'il s'est exprimé ainsi. Il a également ajouté que le projet de loi C-11 ne pourrait pas protéger l'identité d'un dénonciateur d'un acte répréhensible, parce que les principes de la justice naturelle exigeraient toujours la divulgation de cette identité.

J'aimerais savoir ce que vous pensez de ces propos tenus par M. Reid.

M. Edward Keyserlingk: Je n'ai pas entendu ou lu ces propos, mais je pense que je serais d'accord sur le dernier point. Parfois, les principes de la justice naturelle exigeraient exceptionnellement que l'auteur présumé de l'acte répréhensible soit mis au courant de l'identité du dénonciateur, mais je dirais qu'une telle situation serait davantage exceptionnelle que courante.

Je m'excuse, mais quel était l'autre point?

L'hon. Diane Marleau: Il s'agissait des dispositions régissant l'accès à l'information. Selon M. Reid, ces dispositions sont suffisantes pour protéger les renseignements de nature délicate.

M. Edward Keyserlingk: En fait, je préférerais les dispositions du projet de loi à l'article 16, qui prescrit...

Je m'excuse, mais mon conseiller me remet toutes sortes de notes.

Nous avons préconisé essentiellement de ne pas divulguer l'identité de l'auteur d'un acte répréhensible, malgré les autres lois. Il n'y aurait que deux exceptions. La première porterait sur l'intérêt public, notamment lorsque des circonstances exceptionnelles l'imposeraient. Je pense cependant que le projet de loi, qui propose d'interdire la divulgation de l'identité, est libellé d'une façon assez pertinente.

L'hon. Diane Marleau: Même compte tenu de cette période de 20 ans?

M. Edward Keyserlingk: Autrement dit, le projet de loi va plus loin que la mesure législative sur l'accès à l'information.

L'hon. Diane Marleau: Et même compte tenu de l'article 55 qui établit que les renseignements susceptibles de permettre l'identification du dénonciateur ne peuvent pas être communiqués pendant une période de 20 ans?

M. Edward Keyserlingk: Non, je pense que ces dispositions sur la période de 20 ans sont probablement un peu excessives. Cependant, il est très important que l'identité ne soit pas divulguée lors de l'enquête et peut-être pendant une période un peu plus longue par la suite. Je crois néanmoins que ces dispositions sur la période de 20 ans sont un peu excessives. Je serais donc d'accord avec lui sur ce point.

Il s'agit toujours d'équilibrer les exigences en matière de confidentialité et ce qu'il sera possible de communiquer. Je pense que nous allons trop loin si nous ne pouvons pas avoir accès à ce qui ne pose aucun risque à personne, mais à ce qui donne des renseignements importants au Parlement et au public. Il s'agit d'équilibrer ces deux aspects. Je le répète, c'est pourquoi je nourris certaines réserves sur les dispositions régissant la divulgation. Je crois que l'article 49 impose trop de restrictions à ce qui peut être communiqué au Parlement.

Il s'agit d'un refus très généralisé qui serait en effet presque exceptionnel et qui imposerait une telle interdiction à la communication.

• (1200)

Le président: Je vous remercie, madame Marleau.

Je cède la parole à Mme Thibault, suivie de M. Boshcoff. Je vous demanderais d'être le plus concis possible.

[Français]

Mme Louise Thibault: Merci beaucoup.

À la page 60 de votre rapport, j'ai trouvé très intéressante toute la question des recommandations exécutoires, au premier paragraphe. Je relis maintenant le dernier paragraphe: « Les conclusions et les directives émises par le Bureau ou son successeur devraient pouvoir être soumises à toutes procédures de contestations applicables ou d'appel et de révisions judiciaires. » Je me demandais si vous pourriez brièvement nous dire comment cela pourrait se passer. On parle de recommandations exécutoires. J'aimerais que vous me disiez qui détient actuellement ce pouvoir. C'est une information que je n'ai pas. C'est là ma première question. J'espère pouvoir revenir, parce que j'en ai deux autres.

[Traduction]

M. Edward Keyserlingk: Voulez-vous parler du rapport de l'an dernier ou de celui de l'année en cours?

[Français]

Mme Louise Thibault: Je parle de votre rapport de 2003-2004. C'est à la page 60 en français; je ne sais pas où c'est en anglais. C'est le dernier point de la dernière page de l'annexe D.

[Traduction]

M. Edward Keyserlingk: Est-ce au sujet des recommandations exécutoires?

[Français]

Mme Louise Thibault: Oui, tout à fait.

[Traduction]

M. Edward Keyserlingk: Je pense que les recommandations exécutoires sont un aspect très important de ce processus parce que, si elle craint des mesures de représailles, la personne dénoncera l'acte répréhensible uniquement premièrement si elle croit qu'elle est protégée contre ces mesures et deuxièmement si quelque chose se produit vraiment. Il m'apparaît très important que le processus comprenne la mise en oeuvre d'un plan d'action lorsqu'un acte répréhensible est décelé et qu'une recommandation est formulée. C'est pourquoi, à l'égard des mesures de représailles, nous avons préconisé que le commissaire soit autorisé à présenter une recommandation exécutoire en cas de désaccord entre les parties.

Dans un premier temps, le commissaire devrait viser à favoriser une entente entre les parties sur une réparation ou une compensation. En cas d'échec, il devrait alors pouvoir imposer une solution.

[Français]

Mme Louise Thibault: Y a-t-il pour cela une base juridique qu'il faut affiner?

[Traduction]

M. Edward Keyserlingk: Il peut déjà prendre une telle décision, qui pourra cependant toujours être contestée. Cela est possible en ce sens qu'il y a des organismes qui sont autorisés à imposer une solution, et c'est essentiellement ce qu'il en serait dans ce cas-là.

En ce qui concerne l'enquête sur l'acte répréhensible, nous ne demandons pas le même genre de pouvoir. Nous demandons plutôt un pouvoir de recommandation au sous-ministre et, si la recommandation n'est pas appliquée, le pouvoir de recourir au Parlement ou à un comité pour dire : « Il s'agissait, selon nous, d'une recommandation importante. Nous avons accordé du temps et il ne s'est rien passé. Nous croyons que vous devriez rendre la recommandation exécutoire. »

Par conséquent, une solution finale serait possible, grâce à ce processus permettant d'en saisir le Parlement.

Le président: Merci.

Monsieur Boshcoff, vous avez la parole pour poser une ou deux brèves questions.

M. Ken Boshcoff (Thunder Bay—Rainy River, Lib.): À combien de minutes ai-je droit pour poser mes brèves questions?

• (1205)

Le président: Pourriez-vous en tenir à un maximum de cinq minutes.

M. Ken Boshcoff: Merci. Je voulais simplement que vous me le précisiez.

Je vous souhaite la bienvenue.

Si vous étiez un particulier et que vous vous rendiez compte que le gouvernement canadien comptait sur M. Reid comme commissaire à l'information, sur M. Shapiro comme commissaire à l'éthique, sur

vous-même comme agent de l'intégrité de la fonction publique, sur Mme Barrados et ses normes élevées à la CFP, ainsi que sur la vérificatrice générale, ne croiriez-vous pas que ces gens, d'une certaine façon, vont dans des directions tout à fait opposées et que nous devrions peut-être avoir un genre de ministère de la protection et de la rectitude qui s'occuperait vraiment de tous ces aspects afin d'éliminer toute confusion ou toute contradiction entre les sphères de compétence?

M. Edward Keyserlingk: Je ne peux pas parler des caractéristiques distinctes des autres, mais je pense qu'on peut les défendre.

En ce qui nous concerne, plusieurs aspects, selon moi, sont particuliers et militent en faveur d'une agence distincte. Il y a premièrement la façon dont l'information est communiquée. Dans notre bureau—et dans l'agence éventuelle—, nous traitons des allégations des fonctionnaires. Il s'agit d'une caractéristique assez distincte en elle-même, et certains fonctionnaires éprouvent des craintes particulières à l'idée d'une telle divulgation, notamment la protection contre les mesures de représailles et les mesures de suivi éventuelles. Il faut adopter une méthode particulière d'enquête. Il faut assurer une protection préventive contre les mesures de représailles au moment de la divulgation. Naturellement, les divulgations portent sur des actes répréhensibles graves et visent à protéger l'intérêt public, par opposition aux cas relevant du domaine des ressources humaines, cas que notamment la CFP ainsi que les mécanismes de règlement des griefs et des cas de harcèlement sont mieux en mesure de traiter.

Vous pourriez préconiser de regrouper toutes ces activités sous un même toit, mais il faudrait alors composer avec le problème de confiance à l'égard notamment d'une activité donnée, parce que les gens ne pourraient pas voir qui fait quoi. Est-on doté de tous les outils pour satisfaire aux besoins, assurer la protection, calmer les craintes, traiter les genres d'actes répréhensibles, etc.? Possède-t-on tous les moyens permettant aux gens d'avoir une confiance maximale? C'est pourquoi nous avons fait valoir que les problèmes dont nous sommes saisis ne relèvent pas du domaine des ressources humaines, problèmes qui peuvent être mieux traités par d'autres.

M. Ken Boshcoff: J'aimerais clarifier un point. Certains m'ont signalé qu'accroître votre mandat en fonction de la présente mesure législative constituerait la solution optimale.

M. Edward Keyserlingk: Je suis d'accord d'une certaine façon. Selon moi, le noyau de la nouvelle agence, si vous me permettez l'expression, devrait être constitué par le BIFP à l'exception de moi, en raison du fait que notre organisme existe déjà et effectue notamment des enquêtes, qu'il faudrait vraisemblablement poursuivre au cours de ce qui sera l'étape ultérieure. Étant donné qu'elle effectue ce genre de travail depuis trois ans, mon équipe est extraordinairement qualifiée. Elle ne serait donc pas tenue de recommencer à zéro. Ce serait, selon moi, un bon départ. Notre équipe pourrait naturellement prendre de l'expansion par la suite, en raison du mandat plus vaste portant sur l'ensemble de la fonction publique, etc. Mais je pense que ce serait effectivement une nouvelle entité parce qu'elle disposerait d'un fondement juridique et n'émanerait plus d'une politique.

M. Ken Boshcoff: Parallèlement, 288 000 fonctionnaires ne relèveraient pas de votre mandat. Cela constituerait-il également un bon départ pour votre BIFP?

M. Edward Keyserlingk: Vous entendez par là que notre mandat serait accru pour...

M. Ken Boshcoff: Oui.

M. Edward Keyserlingk: Certainement.

•(1210)

M. Ken Boshcoff: Et quel serait l'effet de cette mesure législative sur le SCRS et la GRC?

M. Edward Keyserlingk: Selon moi, leurs membres devraient avoir également accès à cette agence. Je suppose que ces organisations s'occupent principalement des questions de sécurité, de défense, etc. J'ai cependant estimé que la plupart des actes répréhensibles que ces membres pourraient vouloir divulguer ne concerneraient pas généralement la sécurité. Il s'agirait de mauvaise gestion. Il pourrait s'agir également d'infractions aux règlements ou aux lois qui ne se rapporteraient pas nécessairement aux questions de sécurité dans le cadre de leur mandat. Même si certaines divulgations portaient également sur des questions de sécurité, cette agence serait tenue de ne rien divulguer.

Il me semble qu'il n'est pas juste de refuser cela à environ 100 000 employés de ces organisations, y compris les membres des forces policières. En fait, les membres de la GRC sont autorisés à divulguer des actes répréhensibles, dans le cadre d'une entente spéciale avec le commissaire, et le tout fonctionne très bien. Je supposerais qu'on voudrait probablement continuer dans la même veine.

Le président: Merci, monsieur Boshcoff; le temps qui vous était imparti est écoulé.

MM. Keyserlingk, Martel et Bélanger, je vous remercie beaucoup d'être venus aujourd'hui. Si je me fie aux indications de certains membres du comité, il se peut que nous voulions vous revoir avant de renvoyer le projet de loi au Parlement; nous verrons.

M. Edward Keyserlingk: Très bien.

Le président: Je prends bonne note de l'information que vous nous avez transmise en répondant à nos questions ainsi que de la documentation fournie. Nous les apprécions et les considérons très importantes.

Nous allons suspendre la séance durant quelques minutes, le temps de permettre aux nouveaux témoins de prendre place.

•(1211)

(Pause)

•(1214)

Le président: Bonjour.

Nous reprenons nos travaux avec les témoins du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs. Nous recevons son président, Kenneth Kernaghan, qui est aussi professeur de sciences politiques et de gestion à l'Université Brock.

Monsieur Kernaghan, je vous laisse nous présenter les personnes qui vous accompagnent puis faire votre exposé. Quand vous aurez terminé, nous passerons directement aux questions.

M. Kenneth Kernaghan (professeur de science politique et de gestion à l'Université Brock; président, Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs): Je vous remercie beaucoup, monsieur le président.

Merci infiniment de nous avoir invités à témoigner de nouveau sur cette très importante question. Je suis ravi de vous présenter deux des membres de notre groupe de travail : Hélène Beauchemin et Merdon Hosking. Vous avez déjà entendu M. Keyserlingk, qui est aussi membre de notre groupe de travail. Le cinquième membre du groupe est Denis Desautels, l'ancien vérificateur général du Canada, qui me charge de vous transmettre ses regrets de ne pouvoir être des nôtres aujourd'hui.

Monsieur le président, j'espère avoir votre permission pour faire librement appel à l'un ou l'autre de mes collègues afin de vous apporter des précisions au fur et à mesure de mon intervention. Merci d'avance.

Lorsque nous avons comparu, en avril dernier, au sujet du projet de loi C-25, nous avons dit à quel point nous étions déçus par cette mesure législative. Le projet de loi C-11 nous satisfait davantage, mais suscite encore chez nous de grandes inquiétudes. En avril, nous avons déclaré que le projet de loi C-25 était une réponse faible et insuffisante à la nécessité de se doter d'un régime de divulgation efficace et crédible. Nous croyons que le projet de loi C-11 est mieux adapté à cette nécessité, mais quelques améliorations s'imposent.

Notre groupe de travail a reconnu rapidement, dans le cadre de ses délibérations, qu'il n'existait pas de solution parfaite aux considérations contraires dont il faut tenir compte dans l'élaboration d'un régime de divulgation. Par exemple, il n'y a aucune façon de garantir une protection absolue et infaillible contre les représailles auxquelles s'expose n'importe quel fonctionnaire qui dénonce un acte répréhensible en toute bonne foi, et il n'y a pas non plus moyen d'offrir une protection absolue et infaillible à toute personne victime d'allégations fausses ou frivoles.

Alors qu'une étude approfondie de ces questions, tant au Canada qu'à l'étranger, a révélé qu'il n'existe pas de solution parfaite, notre groupe de travail s'est évertué à trouver la meilleure option possible. Nous avons déployé des efforts particuliers pour tenter d'établir un juste équilibre entre les différentes considérations contraires et inhérentes à la mise en place d'un régime de divulgation.

Nous avons dégagé neuf principes majeurs qu'il convient de respecter et d'équilibrer dans un régime de divulgation efficace et nous avons fait 29 recommandations corrélatives pour mettre en oeuvre ces principes. Notre rapport couvre de manière complète et cohérente la question de la divulgation, tant à court qu'à long terme.

Le projet de loi C-11 satisfait pratiquement à toutes les recommandations du groupe de travail, soit en totalité soit en partie. Néanmoins, en marge des préoccupations déjà exprimées par M. Keyserlingk, le projet de loi ne tient pas suffisamment compte de nos recommandations à deux chapitres importants, je veux parler de la charte des valeurs du service public et du rôle des agents supérieurs au sein des ministères.

Permettez-moi de vous parler d'abord de la charte des valeurs du service public. Lors de notre dernier passage, nous avons prédit que la plupart des témoins qui comparaitraient devant ce comité seraient susceptibles de se concentrer sur les façons et les moyens permettant de déclarer les actes fautifs et de punir leurs auteurs, et négligeraient les efforts destinés à encourager les bonnes conduites en changeant progressivement la culture dans la fonction publique. Néanmoins, nous nous réjouissons de voir que plusieurs députés assis autour de cette table et quelques témoins ont exprimé leur désir de voir un changement de culture dans la fonction publique à long terme, en plus d'assurer la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles.

Ce changement de culture est précisément au coeur de notre principale recommandation, puisque nous estimons que les mécanismes de divulgation doivent s'inscrire dans un cadre législatif plus vaste qu'un simple projet de loi distinct axé sur la divulgation. Les valeurs sont au centre de la culture organisationnelle. Qui plus est, un changement de culture appelle un changement de valeurs.

Nous croyons que les dispositions en matière de divulgation que nous recommandons dans notre rapport et qui figurent dans le projet de loi C-11 doivent s'inscrire dans une perspective positive axée sur les valeurs et l'éthique plutôt que d'être pratiquement exclusivement centrées sur les actes fautifs. Nous avons conclu que cette façon de faire permettrait d'envoyer un message clair et positif aux Canadiens selon lequel les bonnes conduites, fondées sur les valeurs essentielles de la fonction publique, seront encouragées et les actes répréhensibles seront dénoncés et condamnés.

Ce que M. Keyserlingk a déclaré dans son témoignage d'avril dernier au sujet du projet de loi C-25 s'applique également au projet de loi C-11. Il a dit que la mesure législative contenait un cadre d'éthique et de valeurs, mais pas d'élément discernable concernant les principes directeurs et les priorités que devrait susciter un tel projet de loi.

• (1215)

Dans le contexte d'une discussion sur les dispositions relatives à la divulgation d'actes fautifs, le but premier d'un changement de culture est d'encourager les fonctionnaires à voir la dénonciation d'irrégularités comme un devoir découlant de l'engagement à respecter des valeurs éthiques comme l'intégrité et l'honnêteté, ainsi que des valeurs démocratiques comme l'obligation de rendre compte et la transparence. Choisir l'expression « divulgation d'actes fautifs » plutôt que « dénonciation », qui a une connotation péjorative en ce sens qu'elle donne l'impression que les gens mouchardent et font du commérage, etc., favorise l'exercice positif de ce devoir de divulgation dans la fonction publique.

À l'instar du projet de loi C-25, le projet de loi C-11 répond positivement, mais pas suffisamment fermement, à notre recommandation visant la création d'un cadre axé sur les valeurs et l'éthique. Dans cette mesure législative, on se contente d'indiquer dans le préambule que le gouvernement s'engage à adopter une charte des valeurs du service public énonçant les valeurs qui guident les fonctionnaires dans leur conduite et leurs activités professionnelles. En outre, l'article 5 du projet de loi stipule que le Conseil du Trésor établira un code de conduite applicable au secteur public. Nous vous exhortons donc à envisager sérieusement d'enchâsser dans le projet de loi lui-même une déclaration relative aux valeurs et à l'éthique dans la fonction publique. La charte pourrait être une adaptation du Code de valeurs et d'éthiques de la fonction publique qui existe déjà.

L'article 5 du projet de loi C-11, qui traite de l'établissement d'un code de conduite, devrait être directement lié à la charte des valeurs étant donné que celle-ci fixera le fondement des valeurs sur lesquelles reposera ce code de conduite. Cette approche permettrait de se placer dans une optique nettement meilleure pour traiter les actes répréhensibles, notamment en précisant clairement ce que l'on considère comme étant un acte de bonne conduite. Ceci est, en règle générale, l'approche adoptée en Australie et au Royaume-Uni.

Ce cadre des valeurs et de l'éthique dans le service public devrait donc être accompagné, dans le projet de loi, d'un régime de divulgation en vertu duquel les fonctionnaires se sentiront à l'aise de dénoncer en toute bonne foi des actes répréhensibles et seront découragés d'émettre des allégations d'irrégularités irresponsables.

Nous croyons que ces objectifs ont de meilleures chances d'être atteints en mettant davantage l'accent sur le rôle extrêmement important des agents supérieurs ministériels dans le processus de divulgation. D'ailleurs, à cet égard, le projet de loi C-11 présente beaucoup plus de lacunes que la politique actuelle sur la divulgation interne qu'il est censé remplacer. Nous insistons sur le fait que le rôle

des agents supérieurs est une composante essentielle et centrale d'un régime de divulgation efficace.

Le fait que le projet de loi C-11 favorise véritablement une approche à deux niveaux n'est pas assez clairement rendu. Les sous-ministres et les présidents-directeurs généraux sont responsables de la qualité de la gestion au sein de leur organisation. Nous croyons qu'ils devraient donc avoir la possibilité, avec l'aide des agents supérieurs, d'entendre les préoccupations des fonctionnaires à l'égard d'actes répréhensibles avant que celles-ci ne sortent du cadre de l'organisation.

La nécessité d'établir des dispositions claires et prudentes permettant d'appliquer des mesures correctives à des actes répréhensibles réels ou soupçonnés est largement reconnue dans la littérature sur le sujet. Toutefois, en même temps, nous reconnaissons, tout comme le fait certainement le projet de loi C-11, que les fonctionnaires doivent avoir le choix de se présenter directement devant une entité externe comme l'Agent de l'intégrité de la fonction publique.

Les agents supérieurs jouent actuellement un rôle complémentaire, mais distinct de celui de l'Agent de l'intégrité de la fonction publique. Ils encouragent déjà activement les bonnes conduites et donnent des conseils sur la façon de traiter les irrégularités au sein de leur ministère. Dans notre rapport, nous faisons remarquer qu'alors que le rôle premier des agents supérieurs consiste à détecter et à corriger tout acte répréhensible, en pratique ces personnes ont également tendance à jouer un rôle unique et central au sein d'un ministère ou d'une agence pour les employés qui viennent leur faire part de préoccupations spécifiques ou générales, particulièrement dans le cas de conflits interpersonnels. À ce titre, ces agents aident à diriger les personnes vers les mécanismes de recours appropriés.

Nous croyons que le régime de divulgation ne sera pas efficace tant que les agents supérieurs de chaque organisation ne joueront pas bien leur rôle. La réussite d'un régime de divulgation ne se mesure pas au nombre de cas de malversation exposés sur la place publique. Un bon régime doit au contraire décourager les actes répréhensibles et prévoir les mesures correctives à appliquer au sein des ministères lorsque c'est justifié en plus de donner un accès direct et sûr à un organisme d'enquête externe lorsque les fonctionnaires le demandent.

Nous recommandons que la fonction des agents supérieurs soit revalorisée et que ces derniers obtiennent les ressources et l'aide adéquates, et que les dispositions en matière de divulgation au sein de chaque organisation soient comparables à celles appliquées par le Bureau de l'intégrité de la fonction publique.

• (1220)

Nous recommandons également que les obligations des agents supérieurs soient clairement et complètement précisées dans la loi.

En outre, nous recommandons que le Bureau de l'intégrité de la fonction publique auquel j'ai fait allusion et qui est un organisme indépendant assure de manière crédible et efficace l'administration du régime de divulgation. Nous maintenons cette recommandation.

En guise de conclusion, j'aimerais vous dire que nous sommes arrivés, dans l'histoire politique canadienne, à un moment où le Parlement se voit offrir une occasion unique de contribuer de manière extrêmement importante et sur le long terme à l'amélioration de l'image et du comportement des fonctionnaires. Pour ce faire, le Parlement doit créer le régime le plus solide possible pour encourager la bonne conduite et décourager les actes répréhensibles au sein du gouvernement. Nous croyons qu'avec les améliorations que nous proposons, le projet de loi C-11 nous donnera un régime de divulgation que beaucoup de pays nous envieront.

Il n'y a bien sûr aucune garantie qu'un bon régime de divulgation soit suffisant pour encourager les fonctionnaires à dénoncer toutes les irrégularités graves qu'ils ont observées. Néanmoins, nous ne pouvons pas nous permettre d'avoir un régime faible ou insuffisamment doté. Nous devons également promouvoir un changement de culture à long terme au sein de la fonction publique en insistant sur le devoir de divulgation.

J'en ai terminé, monsieur le président.

• (1225)

Le président: Je vous remercie beaucoup pour votre exposé, monsieur Kernaghan.

Nous allons passer directement aux questions.

Je cède la parole à M. Poilievre pour sept minutes.

M. Pierre Poilievre: Merci beaucoup d'être ici.

J'aimerais avoir votre point de vue sur un certain nombre de concepts que je cherche à comprendre. Que pensez-vous de la possibilité de récompenser les fonctionnaires qui, en dénonçant d'importants gaspillages au sein du gouvernement, permettent d'économiser substantiellement l'argent des contribuables?

M. Kenneth Kernaghan: Nous avons abordé cette question au sein du groupe de travail. En général, les gens s'entendent pour dire que c'est une bonne idée de reconnaître les fonctionnaires qui ont dénoncé des actes fautifs en toute bonne foi.

On n'a pas beaucoup discuté de la notion de récompense au sens financier du terme pour les fonctionnaires qui relèvent des irrégularités et qui, au bout du compte, permettent au gouvernement de réaliser d'importantes économies.

Comme vous le savez certainement, c'est une caractéristique du système américain. Les opinions sont partagées là-dessus. Certains croient qu'il serait inapproprié d'inciter en quelque sorte les fonctionnaires à chercher des façons d'exposer leurs collègues à des sanctions et d'être récompensés pour cela.

Personnellement, je crois qu'il serait plus positif de veiller à ce que les fonctionnaires sentent le devoir de dénoncer tout acte fautif en vertu de leurs obligations à l'égard de l'intérêt public. Je trouve qu'il serait malheureux de donner une récompense financière à des fonctionnaires pour avoir dénoncé des actes répréhensibles.

Je ne sais pas si mes collègues sont d'accord avec moi sur ce point. Quelqu'un veut-il ajouter quelque chose?

Mme Hélène Beauchemin (présidente de HKBP Inc., Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs): J'aimerais simplement dire que nous en avons discuté dans le comité. Je suis d'accord avec Ken. En bout de ligne, le but recherché n'est pas de donner une récompense monétaire.

Si je puis me permettre, j'aimerais partager avec vous une expérience que j'ai vécue lorsque j'étais gestionnaire dans la fonction publique, au sein d'un grand ministère où j'ai connu une situation du genre. C'était une innovation—je ne me souviens pas comment ça

s'appelait—mais c'était quelqu'un qui... Louise se souviendra de cette époque, je crois.

[Français]

Mme Louise Thibault: Les primes d'encouragement.

Mme Hélène Beauchemin: Oui, madame, les primes d'encouragement.

[Traduction]

C'est devenu un cauchemar, très franchement, tout d'abord parce que c'était extrêmement difficile à gérer. Si vous commencez à donner de l'argent à quelqu'un, il faut se demander si l'idée venait de lui ou d'un autre ou si c'était simplement une personne qui avait eu le courage de parler. C'était devenu très coûteux à gérer et une énorme source de dissension parce que cela entraînait notamment en conflit avec d'autres principes inhérents à la gestion de l'équipe. Comme nous le savons, même les récompenses peuvent parfois soulever la controverse.

M. Pierre Poilievre: Comment pouvons-nous étendre les protections prévues dans ce projet de loi à ceux qui fournissent des biens et des services par contrat au gouvernement, si ce n'est pas déjà prévu?

M. Kenneth Kernaghan: Je crois qu'il conviendrait de le préciser dans le projet de loi pour que ce soit couvert. Nous n'en avons pas parlé dans le groupe de travail. Je pense qu'il serait important de permettre à des gens de l'extérieur de la fonction publique de dénoncer des actes fautifs; le projet de loi C-11 ne le prévoit pas. Je considère que le projet de loi C-25 était plus précis à ce chapitre. Je crois qu'au moins la personne responsable d'administrer ce régime devrait pouvoir recevoir et examiner des plaintes puis décider s'il convient de faire enquête sur des allégations formulées par des personnes qui ne font pas partie du service public. Je ne sais pas exactement pourquoi le projet de loi C-11 n'en tient pas compte, mais il est clair qu'il y a un certain nombre d'intervenants à l'extérieur du système qui ne seraient pas visés par le projet de loi C-11 et qui pourraient vouloir faire rapport au gouvernement d'actes répréhensibles dont ils ont été témoins.

Je ne recommande pas que le projet de loi permette à n'importe quel simple citoyen qui soupçonne des irrégularités au sein du gouvernement de s'adresser, disons, à l'Agent de l'intégrité de la fonction publique. Néanmoins, je crois qu'il est possible d'élargir la portée de cette mesure législative pour permettre à l'agent de l'intégrité d'au moins examiner les allégations qui sont portées à son attention.

• (1230)

M. Pierre Poilievre: Ce n'est pas seulement une question d'examen, mais aussi une question de protection. Il faut savoir que les fournisseurs du gouvernement sont susceptibles de subir des représailles. Ils pourraient, à l'avenir, se voir refuser des contrats ou d'autres occasions de faire affaire avec le gouvernement du Canada si des gens qui avaient intérêt à garder des choses sous silence savaient que ces personnes avaient dénoncé des actes fautifs. Il ne s'agit pas simplement de faire enquête sur les accusations portées par les fournisseurs, mais aussi de protéger ces fournisseurs contre toutes représailles.

M. Kenneth Kernaghan: Oui, je crois qu'ils devraient aussi être couverts.

M. Pierre Poilievre: J'en ai terminé.

Monsieur Preston, voulez-vous continuer?

M. Joe Preston: Bien sûr, j'en serais ravi.

Est-ce qu'on vous a demandé votre avis sur le projet de loi C-11 avant qu'il ne soit imprimé?

M. Kenneth Kernaghan: Non.

D'après ce que j'ai compris, les projets de loi C-25 et C-11 étaient tous les deux fondés, dans une très large mesure, sur les recommandations que nous avons formulées dans notre rapport. Mais on ne nous a pas consultés entre les deux projets de loi—même si je dois admettre que nos positions sur l'ensemble des principaux enjeux sont bien connues.

M. Joe Preston: Bien connues, mais même dans votre déclaration, vous avez dit que toutes vos idées n'avaient pas été reprises dans le projet de loi C-11.

M. Kenneth Kernaghan: C'est vrai.

M. Joe Preston: Sentez-vous un certain malaise du fait que votre groupe n'ait pas été consulté pour avis? Nous avons un groupe dans ce pays qui se consacre à l'étude des actes fautifs et un projet de loi qui traite exactement de la même chose; on est en droit de penser que les deux devraient se rejoindre dans une certaine mesure.

M. Kenneth Kernaghan: Eh bien, compte tenu de l'incroyable amélioration que présente le projet de loi C-11 par rapport au projet de loi C-25, je crois qu'il serait disgracieux de ma part de dire que je regrette de ne pas avoir été consulté. Les deux sujets que j'ai abordés ici ne sont manifestement pas couverts, ni dans le projet de loi C-25 ni dans le projet de loi C-11, mais j'ai bon espoir qu'on en tienne compte dans la mesure législative finale qui sera adoptée.

Le président: Merci, monsieur Preston.

C'est maintenant au tour de Mme Thibault, suivie de M. Szabo. Vous disposez de sept minutes.

[Français]

Mme Louise Thibault: D'un côté, je trouve intéressante la suggestion de mon collègue quant à la divulgation de la part d'entrepreneurs. Néanmoins, j'aimerais qu'on en parle davantage. Avant de suggérer d'inscrire cela dans une loi, il faudrait être bien au fait de ce que j'appellerais toutes les règles non dites de la concurrence. En vertu d'un loi, nous allons pouvoir prendre des mesures contre des personnes qui oseraient faire des allégations fausses pour des motifs ultérieurs. Je ne suis pas sûre qu'on pourrait faire la même chose dans le secteur privé, mais la notion est très intéressante.

D'abord, je vous remercie beaucoup d'être là. Je me permettrai de vous poser deux questions.

Comme d'autres témoins que nous avons eu le plaisir d'entendre, vous mettez en cause le concept de l'indépendance, dans le sens que vous croyez qu'il est très important que l'indépendance de l'« agence » soit assurée. Croyez-vous que les ressources humaines, c'est-à-dire les personnes qui vont se consacrer aux enquêtes, devraient être centralisées? Ou croyez-vous plutôt qu'on devrait déléguer ce pouvoir aux ministères et agences, dans le cadre d'une structure organisationnelle qui irait vers la base? Je n'aime pas ce mot, mais c'est le seul qui me vienne à l'esprit. C'est ma première question.

Deuxièmement, on parle des enquêtes proactives, c'est-à-dire de faire des enquêtes lorsqu'on est au courant de certaines choses. Quelle forme cela pourrait-il prendre? Je trouve cela très intéressant, mais dans la pratique, comment cela se traduirait-il?

Merci, madame et messieurs.

•(1235)

[Traduction]

M. Kenneth Kernaghan: Oui, Hélène Beauchemin va répondre à votre première question.

[Français]

Mme Hélène Beauchemin: Avant de répondre à votre première question, j'aimerais clarifier certaines choses pour être sûre que nous nous entendons bien.

Nous proposons qu'il y ait un système à deux niveaux. Le niveau ultime serait le bureau ou l'agence, qui serait l'arbitre final.

Par ailleurs, il est clair que, dans le cadre d'une culture organisationnelle saine, si on peut améliorer la communication entre la gestion et les employés—il faut se dire que beaucoup de gestionnaires sont aussi des employés et des syndiqués à certains niveaux—, certaines choses n'iront peut-être jamais au palier supérieur, parce qu'on les aura *nipped in the bud*, comme on dit en anglais. Il est aussi clair que si les agents d'intégrité à l'intérieur des ministères n'ont pas la possibilité d'assurer une protection de confidentialité, les gens n'auront pas recours à eux. C'est un premier élément.

Deuxièmement, pour les gens qui travaillent dans de gros ministères, c'est moins un problème, parce qu'on peut y être plus anonyme. Toutefois, dans de petites agences, l'anonymat n'existe pas. Ce n'est pas possible. Il devrait donc y avoir moyen d'aller dans un ministère conjoint, chez des collègues, ou encore d'aller directement au palier de l'agent d'intégrité.

C'est l'élément qui, à notre avis, fait défaut à l'heure actuelle. Si on ne fait pas cela, il y aura deux problèmes, à mon avis. Premièrement, nous pensons aux gens en région. Il est impossible pour quelqu'un qui est installé à Sudbury, à Kapuskasing ou à Rimouski d'imaginer qui est l'agent d'intégrité à Ottawa, parce que c'est trop loin. Il faut trouver des mécanismes qui soient plus proches du milieu de travail pour permettre qu'il y ait une culture plus saine.

Il ne s'agit pas de déléguer. Ce serait un système en espalier, pourrait-on dire.

[Traduction]

M. Kenneth Kernaghan: Vous demandez, en quelque sorte, si un organe exécutif indépendant ou un organisme d'enquête devrait se charger plus activement d'examiner les accusations?

[Français]

Mme Louise Thibault: Oui, mais de façon proactive, aussitôt qu'ils ont des renseignements de telle ou telle nature. À l'annexe E du rapport, parmi les recommandations du groupe de travail du 29 janvier 2004, on dit au numéro 10: « Le Bureau devrait aussi être autorisé à amorcer des enquêtes proactives... ». Je trouvais le concept très intéressant et j'avais posé la question à un autre témoin. Je me demandais quelle forme cela pouvait prendre dans la pratique.

[Traduction]

M. Kenneth Kernaghan: Oui. Nous avons dans l'idée que lorsqu'un organisme indépendant enquête sur différentes allégations, il peut avoir la ferme conviction que certains problèmes sont récurrents dans un ministère ou une agence en particulier. Dans le cas où toutes ces allégations ne font pas l'objet de plaintes individuelles, si l'agent de l'intégrité ou l'organisme indépendant craint qu'il y ait des actes répréhensibles systémiques dans un secteur de la fonction publique, nous estimons qu'il est raisonnable que le Bureau ait le pouvoir d'enquêter. C'était l'idée que nous nous faisons d'une approche plus active ou proactive, comme vous l'avez qualifiée.

• (1240)

[Français]

Mme Louise Thibault: Merci.

[Traduction]

Le président: Merci, madame Thibault.

M. Szabo et Mme Marleau sont les suivants sur ma liste. Je vous demanderais de vous partager le temps qui vous est alloué.

M. Paul Szabo: Merci.

Ce projet de loi vise, entre autres, deux objectifs. Le premier consiste à accroître le niveau de confiance du public et de la fonction publique dans le processus. Le deuxième tend à limiter les possibilités de représailles. Ce sont des objectifs très sérieux et nous ne devons pas faillir à la tâche. Si nous n'atteignons pas ces objectifs, ce projet de loi ou ce processus sera un échec.

Pour accroître nos chances de succès, il est absolument primordial de préserver l'anonymat des personnes. S'il n'y a pas de processus, d'instrument ou de canal permettant de protéger efficacement l'anonymat, on limite les chances de réussir un jour à se doter de processus adéquats.

Monsieur Kernaghan, vous avez fait référence à un point de contact unique, mais le projet de loi prévoit de multiples points de contact, dépendamment de certaines circonstances, ce qui va à l'encontre des objectifs. Nous avons également soulevé le problème des superviseurs. Comment un superviseur peut servir deux maîtres à la fois, l'un étant l'employé qui fait une allégation d'irrégularité et l'autre étant la personne à laquelle il doit rendre des comptes en suivant la voie hiérarchique? C'est contradictoire.

Je vous dis cela parce que je suis perplexe. Il semblerait que vous —et peut-être dans une certaine mesure M. Keyserlingk—soyez encore en train de discuter de la question. Je ne pense pas que quiconque ait adopté une position définitive, du point de vue des employés, sur la façon d'atteindre ces objectifs. Je pense qu'il est vraiment temps que l'on cesse de parler de choses stupides, comme récompenser les gens qui dénoncent d'autres personnes. C'est une question de loyauté; c'est quelque chose qu'il faut accepter et qui fait appel à la bonne foi. Le préambule devrait énoncer cela clairement.

Quand allez-vous cesser de penser à ces choses-là et quand allez-vous commencer à articuler les principes qui devraient probablement figurer dans le préambule pour qu'absolument tout le monde comprenne la façon dont cela doit fonctionner?

M. Kenneth Kernaghan: Je dirais d'abord que nous n'avons certainement pas cessé d'y penser. Nous sommes d'accord avec vous pour dire qu'il faut protéger l'identité de la personne qui fait une allégation et qu'il s'agit d'un élément extrêmement important et central de n'importe quel régime de dénonciation.

Nous avons cru proposer un mécanisme cohérent et complet qui équilibrerait toutes ces considérations qui s'opposent et qui tiendrait compte tout particulièrement—comme nos recommandations l'ont fait, à notre avis—de l'importance de garantir autant que possible que l'identité du plaignant reste confidentielle. Toutefois, nous ne pouvons avoir la garantie absolue que ce sera toujours le cas. Nous faisons de notre mieux, c'est tout.

M. Paul Szabo: D'accord. Puisque je partage mon temps avec Mme Marleau, j'ai une dernière question rapide.

Si vous acceptez en général la prémisse de mon énoncé, croyez-vous qu'il est souhaitable d'établir un processus dans lequel le fonctionnaire qui allègue ou soupçonne un acte répréhensible en ferait part à ce point de contact unique et se retirerait ensuite du processus? En fait, ce n'est pas l'employé qui fait l'allégation, mais c'est plutôt le commissaire à l'intégrité du Canada, ou la personne chargée de s'occuper des actes répréhensibles, qui fait l'allégation, selon les renseignements qu'il a réussi à obtenir.

M. Kenneth Kernaghan: Selon ce que je comprends des projets de loi C-25 et C-11, après que l'agent de l'intégrité de la fonction publique est mis au courant de l'allégation, c'est cet agent qui doit prendre les devants et mener l'enquête au sein du ministère, au nom de la personne qui a fait l'allégation.

• (1245)

M. Paul Szabo: D'accord. Poursuivez.

L'hon. Diane Marleau: Croyez-vous que le projet de loi C-11 confère des pouvoirs d'enquête suffisants au commissaire à l'intégrité, peu importe de qui il s'agit, pour mener des enquêtes indépendantes? Croyez-vous que le projet de loi C-11 contient pareille disposition?

M. Kenneth Kernaghan: Dans sa forme actuelle, le projet de loi C-11 confère cette responsabilité au président de la Commission de la fonction publique. Ce dernier a des pouvoirs d'enquête, et ces pouvoirs devraient certainement être donnés à tout organisme qui serait responsable de l'administration du régime.

L'hon. Diane Marleau: Lorsque vous avez comparu lors de l'étude du projet de loi C-25, vous avez également demandé que le nouveau projet de loi protège davantage l'identité des dénonciateurs. Croyez-vous que le projet de loi C-11 donne cette protection? Va-t-il trop loin? J'aimerais avoir votre opinion à cet égard.

M. Kenneth Kernaghan: Tout à fait. Il s'agit d'une importante amélioration par rapport au projet de loi C-25. Le projet de loi C-11 comporte de bien meilleures dispositions à cet égard. Va-t-il trop loin? Je ne le crois pas.

L'hon. Diane Marleau: Je parle de la protection de l'information pendant 20 ans, que M. Reid a soulignée lorsqu'il a comparu devant le comité.

M. Kenneth Kernaghan: Oui. Sur ce point, je crois que la protection est excessive.

L'hon. Diane Marleau: Est-ce que j'ai encore du temps? Je peux poser d'autres questions.

Le président: Vous avez encore du temps.

L'hon. Diane Marleau: Vous avez également proposé qu'il y ait un commissaire à l'intégrité dans chaque ministère, qui agirait indépendamment. Ai-je bien compris? C'est ce que vous préféreriez?

M. Kenneth Kernaghan: Non, ce n'est pas une option, en fait. C'est un élément essentiel d'un régime à deux niveaux, que prévoit d'ailleurs le projet de loi.

L'hon. Diane Marleau: C'est juste.

M. Kenneth Kernaghan: Le rôle de l'agent supérieur est extrêmement important. Si vous regardez ce qui a été dit et écrit à ce sujet, vous verrez que pratiquement tout le monde est d'accord pour dire qu'il faut être en mesure de régler ces problèmes à l'interne, tout en veillant à ce que les personnes qui ne sont pas à l'aise avec ce processus puissent s'adresser directement à l'organisme d'enquête.

L'hon. Diane Marleau: Nous aurions des centaines de personnes qui sont des experts en la matière dans tous les ministères.

M. Kenneth Kernaghan: Oui. Il y a déjà un agent supérieur dans tous les ministères du gouvernement. Le projet de loi C-11 créerait un tel poste dans les sociétés d'État, les agences, etc. Nous croyons que ce serait une excellente chose. À mon avis, la plupart des gens conviendraient que c'est une façon de garantir que le régime sera plus efficace et donc plus crédible.

L'hon. Diane Marleau: Ce serait bien si ça fonctionnait. Or, selon mon expérience, il existe un énorme fossé entre les cadres supérieurs d'un ministère et le personnel subalterne. L'information du bas ne parvient pas toujours jusqu'en haut, comme il le faudrait. La culture veut qu'on ne fasse pas de vagues, qu'on donne la réponse qu'ils veulent, et non la vérité. Je ne suis pas certaine que ce projet de loi réglerait ce problème. Peut-être bien. Je ne sais pas.

M. Kenneth Kernaghan: Puis-je ajouter un bref commentaire à ce sujet, monsieur le président?

Lorsque nous nous sommes entretenus avec les cadres supérieurs des divers ministères, nous avons été vraiment impressionnés par le travail qu'ils font et par le fait que leurs employés les considèrent comme une source indépendante de conseils. Lorsqu'ils ont des doutes à propos d'un acte répréhensible, ils cherchent conseils pour déterminer s'il s'agit d'un acte répréhensible grave d'intérêt public ou encore d'un problème qui doit être traité autrement, comme un problème de ressources humaines, un problème interpersonnel, ou quelque problème de cette nature.

Monsieur le président, j'aimerais souligner l'extrême importance d'amender ce projet de loi de manière à ce que le rôle de l'agent supérieur soit mieux défini.

Le président: Merci, madame Marleau.

Il y a une autre place pour un député libéral, ou plus d'un, tout de suite après M. Preston.

M. Joe Preston: Je vais poursuivre là où vous en étiez, et nous pourrions peut-être obtenir une réponse.

Dans une organisation aussi vaste que la fonction publique du Canada, il y a certainement un nombre extraordinaire de gestionnaires et de superviseurs fantastiques auxquels la plupart des employés seraient heureux de s'adresser quand les circonstances l'exigent. Il est possible qu'ils obtiendraient la bonne réponse, que l'histoire connaîtrait un heureux dénouement et peut-être même que le problème serait réglé à ce niveau.

Êtes-vous en train de dire toutefois que c'est la voie qu'il faut suivre?

M. Kenneth Kernaghan: Pas du tout.

M. Joe Preston: D'accord.

Ce serait sûrement très difficile dans les petits bureaux—nous avons parlé des bureaux régionaux. Si l'acte répréhensible se produit

dans un bureau où il n'y a que trois ou cinq personnes, on hésiterait certainement à en parler au patron de ce bureau. L'auteur de la recommandation serait certainement connu.

D'accord, nous avons éclairci ce point. Il s'agit d'un des recours possibles : s'adresser au superviseur immédiat; s'adresser à l'agent de l'intégrité du ministère ou de l'organisme pour lequel vous travaillez; ou encore s'adresser à l'agent de l'intégrité indépendant qui est établi par le présent projet de loi. On dit à l'heure actuelle qu'il s'agit de la Commission de la fonction publique, mais ce pourrait être un autre bureau.

Croyez-vous que la Commission de la fonction publique est le bureau approprié...?

• (1250)

M. Kenneth Kernaghan: Non, je ne crois pas que la Commission de la fonction publique soit le bureau approprié. À mon avis, il faudrait un bureau indépendant—un organisme autonome qui ressemblerait à ce que M. Keyserlingk a décrit un peu plus tôt.

Lorsque j'y pense, je me demande toujours quels mécanismes de dénonciation pourraient le mieux garantir que les fonctionnaires qui soupçonnent un acte répréhensible ou qui en sont témoins vont le dénoncer et seront protégés adéquatement contre les représailles. J'en arrive toujours à la conclusion qu'il faut une agence indépendante du gouvernement. Je vois certains inconvénients à ce que ce soit le président de la Commission de la fonction publique.

M. Joe Preston: Je crois que nous avons discuté de l'indépendance de ce bureau si cette responsabilité lui revient. Dans les très petits bureaux régionaux que l'on trouve dans les secteurs ruraux, il peut être aussi intimidant de prendre le téléphone ou de faire parvenir une allégation au bureau de l'intégrité que nous créons dans le cadre du projet de loi C-11. Il faudra donc examiner comment ce système peut fonctionner dans les régions ou comment on peut assurer cette indépendance. Ce sera une autre fois, j'imagine.

Nous avons parlé d'une protection contre les représailles. Un des problèmes que je vois dans ce projet de loi, c'est que l'article 3 permet au Cabinet de l'heure de retrancher des organismes de l'annexe. Je suis découragé de voir que le Cabinet pourrait retrancher le nom d'un ministère—peut-être même après qu'un acte répréhensible a été dénoncé.

Que pensez-vous de rayer le mot « retrancher » de l'article 3, ou d'amender cet article de manière à ce que le Cabinet n'ait pas le pouvoir de décider si un ministère est assujéti ou non aux dispositions sur la dénonciation dans la fonction publique?

M. Kenneth Kernaghan: Mon collègue a dit qu'il doit y avoir une raison pour cela, mais je ne sais pas ce que c'est exactement.

M. Joe Preston: La seule raison qu'on m'a donnée jusqu'à présent, c'est que des organismes sont démantelés à l'occasion et n'existent plus. Or, s'ils n'existent plus, qu'importe s'ils sont encore assujéti à cette loi?

M. Kenneth Kernaghan: C'est un bon argument. Je crains de ne pouvoir rien ajouter à ce sujet.

M. Joe Preston: Eh bien, en creusant un peu, tout ce que j'ai pu trouver, c'est qu'il s'agit d'une bonne façon de retrancher un organisme afin de protéger le gouvernement après qu'une personne a dénoncé un acte répréhensible. Il s'agit d'un amendement que nous devrions certainement examiner.

M. Kenneth Kernaghan: Je serais surpris que ce soit là l'intention. Je suis certain que ce n'est pas le cas. Il doit y avoir une raison que j'ignore.

M. Joe Preston: Mme Marleau a parlé du commissaire à l'information et de ses doutes quant à certaines parties de ce projet de loi. Que pensez-vous des commentaires qu'il a faits à propos de...?

M. Kenneth Kernaghan: Je n'ai pas lu son témoignage, mais je crois comprendre qu'il se préoccupe notamment du fait qu'une certaine quantité d'information ne serait pas transmise au Parlement. Je ne suis pas assez au courant de cette préoccupation particulière—à moins qu'un de mes collègues le soit—pour en parler davantage. Au sein du groupe de travail et encore à l'heure actuelle, nous voulons faire en sorte que toute l'information possible soit transmise, de manière à ce que le processus soit aussi ouvert et transparent que possible.

M. Joe Preston: L'autre aspect qui pourrait devoir être ajouté et dont nous avons parlé un peu, ce sont les primes et les récompenses. Je vous comprends lorsque vous dites qu'il faut apporter un changement à long terme dans l'éthique de la fonction publique pour que les gens, comme vous l'avez dit, agissent correctement et non de façon répréhensible. Je suis d'accord avec vous pour ce qui est des primes et des récompenses. Mais les sanctions en cas de représailles devraient-elles être énoncées dans ce projet de loi?

• (1255)

M. Kenneth Kernaghan: Je crois que le projet de loi en général en fait mention, mais normalement...

M. Joe Preston: Je crois que le projet de loi dit que nous les condamnons, mais...

M. Kenneth Kernaghan: Normalement, si je comprends bien, on prévoit un certain éventail. En pratique, il y aura un éventail de sanctions, selon la nature du délit. Je ne sais pas si, en pratique... Si je pouvais consulter des avocats, je les consulterais sur ce point, mais je crois que, dans les faits, ce n'est probablement pas un facteur important.

M. Joe Preston: Il me reste environ une minute, alors je vais conclure très rapidement en vous demandant si vous pensez que cette loi fera du bien ou du tort, et si vous pensez que nous nous dirigeons vers une saine gestion dans la fonction publique et que nous pourrions vraiment accomplir beaucoup plus. Une mesure législative déficiente pourrait produire les effets contraires. Si les gens ont peur d'admettre ou de dénoncer un acte répréhensible... Comme nous l'avons dit, si la loi comporte des lacunes, ils le feront une seule fois, ou une seule personne le fera, et ce seront de très mauvais exemples qu'on brandira pendant de nombreuses années.

Dans sa forme actuelle, cette mesure législative sera-t-elle déficiente ou sera-t-elle bonne?

M. Kenneth Kernaghan: Je dirais qu'elle n'est pas assez forte dans sa forme actuelle. Je ne sais pas si vous convenez avec moi qu'il faut un changement de culture, mais un certain nombre de témoins et de députés ont dit que pareil changement était extrêmement important. C'est pourquoi je suis revenu et que j'ai insisté encore une fois sur l'importance de mettre l'accent sur les bons agissements : pour ne adopter une loi qui s'appellerait « les actes répréhensibles

des fonctionnaires ». Il me semble qu'on n'enverrait pas le bon message aux Canadiens.

Plusieurs d'entre vous avez dit, et je suis d'accord, que seul un très petit nombre de fonctionnaires sont susceptibles d'être impliqués dans des actes répréhensibles, et il faut tenir compte de ces personnes. Toutefois, je crois que ce que nous devons vraiment faire, c'est dire « voici les valeurs auxquelles adhère la fonction publique canadienne, c'est-à-dire des valeurs démocratiques, éthiques et professionnelles ». Puis, en définissant ces valeurs, on définirait un code de conduite, qui est prévu ici, et ce code de conduite serait directement lié à ces valeurs, pour que les fonctionnaires comprennent pourquoi on leur demande d'agir d'une certaine façon—parce que ces valeurs d'intégrité, d'honnêteté et de responsabilisation sont importantes—pour que nous puissions prendre appui sur ces valeurs.

C'est ainsi qu'on encourage les « bons agissements ». Lorsque cela ne fonctionne pas, nous avons un régime qui permet de dénoncer les actes répréhensibles, et tout se tient parfaitement. Si vous regardez les lois de l'Australie, par exemple la loi sur la fonction publique ou, encore mieux, le code de la fonction publique du Royaume-Uni, vous verrez une prise de position éloquente sur les relations entre les fonctionnaires et les politiciens, qui mérite, je crois, notre admiration et que nous devrions imiter. Je crois comprendre que certains documents ont déjà été rédigés, alors ce ne devrait pas être trop difficile de les soumettre au comité.

Le président: Merci.

Monsieur Szabo.

M. Paul Szabo: Madame Beauchemin, vous avez utilisé le mot « courage » pour parler des fonctionnaires qui dénonçaient certains actes. Croyez-vous que dans le cadre du processus proposé ici, les gens devront, dans certains cas, faire encore preuve de courage?

Mme Hélène Beauchemin: Je crois qu'il faut du courage peu importe le régime en place. C'est ce qu'implique faire partie d'un groupe. Vous vous éloignez déjà de la dynamique d'un groupe lorsque vous agissez ainsi. Alors, oui, il faut du courage.

Je me suis entretenue avec un certain nombre de personnes. En sachant que je faisais partie de ce groupe de travail, des personnes m'appelaient, et c'était intéressant de voir l'angoisse qui s'empare des gens lorsqu'ils essaient de déterminer si la cause est valable ou non, ou s'il s'agit simplement de leur propre perception ou point de vue.

M. Paul Szabo: La peur de représailles y est sûrement pour quelque chose. Pouvez-vous imaginer un cas où quelqu'un serait à l'aise de faire part d'une allégation à son supérieur immédiat?

Mme Hélène Beauchemin: Tout dépend si l'allégation concerne le superviseur immédiat ou quelqu'un d'autre dans l'organisation.

M. Paul Szabo: En effet. Le superviseur n'a donc aucune loyauté au-dessus de la chaîne, au-dessus de lui-même.

• (1300)

Mme Hélène Beauchemin: Je ne suis pas sûre de comprendre.

M. Paul Szabo: Non, je comprends; c'est le problème, je pense. À partir des travaux effectués jusqu'ici, a-t-on pu évaluer de façon crédible le nombre d'actes répréhensibles allégués auxquels, selon la définition du projet de loi, on pourrait s'attendre au sein de l'administration publique canadienne?

M. Kenneth Kernaghan: Pour répondre brièvement, non, mais il n'y a pas vraiment de données probantes là-dessus. Ce serait difficile à évaluer, je pense. On peut examiner ce qui se passe dans d'autres pays, mais les régimes mis en place au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande sont très récents, et il est donc difficile...

M. Paul Szabo: Je pense que Mme Barrados a déjà soulevé le problème. Je ne sais pas vraiment quelle est l'ampleur de la situation. Il est curieux que nous n'ayons pas d'expérience de ces questions en dehors des ressources humaines.

Madame Beauchemin, vous avez dit avoir parlé à des gens qui pouvaient être représentatifs de la fonction publique, pour avoir leur point de vue. Pourquoi ne pas avoir cherché plus globalement à connaître les besoins, les préoccupations, les craintes, ou peu importe comment on veut les appeler, des fonctionnaires que ce projet de loi vise à protéger?

Mme Hélène Beauchemin: Je pense qu'on l'a fait, d'une certaine façon. D'abord, nous n'avions pas le mandat d'interroger l'ensemble des fonctionnaires, mais il est certain, comme mon collègue l'a dit, que nous nous sommes adressés à des représentants des ministères. Merdon, qui est ici, exprimait le point de vue des syndicats, l'APEX, celui des cadres de la fonction publique, de sorte que je pense que c'est assez diversifié.

M. Paul Szabo: Nous allons entendre des témoins qui sont liés de plus près à la question, mais le projet de loi devrait probablement tenir compte des intérêts des employés. Les critères en fonction desquels les employés estiment que c'est un bon processus comptent beaucoup plus que ceux de n'importe qui d'autre. Cela n'a pas été examiné et c'est vraiment malheureux.

Enfin, si nous ne savons pas combien d'allégations... et nous savons certes combien de ministères et qui va avoir un rôle à jouer, comment justifiez-vous qu'il vaudrait mieux faire intervenir chaque superviseur, chaque cadre supérieur et leurs homologues dans les sociétés d'État et les agences et communiquer avec eux pour les tenir au courant? On parle de centaines de personnes et des coûts, directs ou indirects, à engager pour les informer et s'assurer qu'ils ont fait leur travail.

Comment justifiez-vous que ce serait aussi rentable que de proposer le dépôt d'un rapport indépendant au Parlement par un commissaire qui représente...? Cette personne serait respectée par la fonction publique et aurait prouvé qu'elle a mené une enquête solide et vérifiée dans toute la mesure du possible s'il y avait ou non une allégation fondée. Cette personne serait peut-être aussi respectée que notre vérificatrice générale l'est pour sa rigueur. Pourquoi ne préconisez-vous pas quelque chose qui serait plus attrayant pour l'ensemble des employés que ce monstre bureaucratique que certains proposent?

M. Kenneth Kernaghan: À mon avis, comme je l'ai déjà dit, si on veut un système qui fonctionne bien, il est extrêmement important qu'il y ait des gens, dans chaque ministère ou agence, qui puissent s'occuper de ces problèmes rapidement. Autrement, beaucoup de gens s'adresseraient d'abord directement à un agent de l'intégrité de la fonction publique et mettraient peut-être inutilement dans l'embarras le ministère, la gestion et les employés.

Si, en tant qu'employé, j'ai des inquiétudes à propos de cadres supérieurs, en vertu de ce que nous proposons, il est possible pour moi d'aller en parler à quelqu'un du ministère qui est bien respecté. Cette personne indépendante va me conseiller et m'indiquer si c'est vraiment du ressort d'une autre agence ou si je n'ai pas besoin de faire intervenir un organisme d'enquête à l'extérieur du ministère. Si

l'employé n'est pas d'accord avec les conseils donnés, il peut toujours s'adresser directement à l'organisme de l'extérieur.

Le grand avantage du projet de loi C-11 et de nos recommandations, c'est qu'ils tiennent compte des considérations de tout le monde. Si vous examinez les arguments présentés pour établir le meilleur système possible, vous allez constater que nous nous en rapprochons beaucoup au Canada, et que nous sommes sur le point d'avoir un meilleur système que ce qui existe ailleurs, parce que nous avons tiré des leçons de l'expérience des autres.

• (1305)

M. Paul Szabo: J'ai une dernière question à poser, monsieur le président, si je peux.

Le projet de loi propose que l'employé ait la possibilité de dénoncer. M. Keyserlingk dit qu'il devrait peut-être le faire et je propose qu'il soit tenu de le faire. Des questions subsistent à ce sujet.

Est-ce que l'intégrité de l'ensemble du processus est assurée si on précise que tous les employés doivent faire preuve de devoir et de loyauté et que cela va dans les deux sens pour qu'il n'y ait pas de précipitation dans quoi que ce soit? Ensuite, pour ce qui est du mot « croire », pensez-vous que les employés doivent avoir une preuve irréfutable, ou est-il seulement nécessaire qu'ils aient des informations qui les amènent à s'inquiéter? Le projet de loi n'est pas clair là-dessus. Pensez-vous qu'il faudrait que ce soit plus précis?

M. Kenneth Kernaghan: D'après moi, le mot « croire » suppose que le fonctionnaire qui pense qu'un acte répréhensible grave est possible va en parler, parce qu'il estime qu'il y a un problème. Mis à part le fait qu'il faut que le rôle des cadres supérieurs soit plus important, je crois que le projet de loi C-11 est suffisant à ce sujet parce qu'il permet à tous les fonctionnaires qui estiment ou croient qu'il y a un acte répréhensible de...

M. Paul Szabo: Le projet de loi ne devrait-il pas faire référence à la divulgation d'actes répréhensibles « suspects » plutôt que « prétendus »?

M. Kenneth Kernaghan: Non. Vous pourriez ajouter des mots.

M. Paul Szabo: Non, mais l'emploi du mot « croire » signifie que je ne suis pas certain qu'il y a un acte répréhensible.

M. Kenneth Kernaghan: Dans certains cas, les fonctionnaires n'auront clairement aucun doute qu'il y a un acte répréhensible et, dans d'autres, ils vont soupçonner qu'il y en a un.

M. Paul Szabo: Certains pourront avoir des informations de seconde main.

M. Kenneth Kernaghan: D'où l'intérêt d'attribuer un rôle important aux cadres supérieurs au sein du ministère, parce que les employés pourront les consulter.

Le président: Merci beaucoup.

Je tiens à vous remercier tous les trois d'être venus nous rencontrer cet après-midi. Votre témoignage a été très utile.

Si l'un d'entre vous veut ajouter autre chose, il ne doit pas hésiter à nous transmettre ses commentaires. Nous vous en serions vraiment reconnaissants.

Nous allons mettre fin à cette partie de notre séance.

Avant que vous ne partiez, j'aimerais vous rappeler que, jeudi, nous allons recevoir le ministre Alcock qui viendra discuter avec nous du processus de nomination, tel qu'il s'est appliqué pour M. Feeney ou dans un contexte plus général. Nous allons aussi voter

sur le budget supplémentaire, et je vous demanderais donc de vous préparer.

Merci.

La séance est levée.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

Aussi disponible sur le réseau électronique « Parliamentary Internet Parlementaire » à l'adresse suivante :

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire at the following address:

<http://www.parl.gc.ca>

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.