

Dénonciation et représailles dans la fonction publique: l'expérience du fédéral et du Québec

Développements récents en droit du travail

Avril 2013

Rachel Dugas



Introduction

- **Les lois relatives à la divulgation d'actes répréhensibles et de la protection contre les représailles sont relativement nouvelles au Canada:**

Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, 2005

Loi concernant la lutte contre la corruption, 2011

- **Historique et contexte**

Objet des lois

Fédéral	Québec
maintenir et accroître la confiance du public dans l'intégrité des fonctionnaires et des institutions publiques	renforcer les actions de prévention et de lutte contre la corruption en matière contractuelle dans le secteur public

Champ d'application des lois (1)

Fédéral	Québec
S'applique aux ministères, au Conseil du Trésor, autres secteurs de l'administration publique (agences, bureaux, comités, commissariats, commissions, conseils, tribunaux quasi-judiciaires, offices), aux sociétés d'état et autres organismes publics	S'applique au secteur public qui est constitué des organismes et des personnes notamment dans tout organisme public, ainsi que les établissements d'enseignement, les commissions scolaires, les centres de la petite enfance et autres établissements public ou privé

Champ d'application des lois (2)

Fédéral	Québec
Organismes exclus de l'application de la loi : le Service canadien du renseignement de sécurité, le Centre de la sécurité des télécommunications et les Forces canadiennes	Aucun

Mécanismes de divulgation d'actes répréhensibles

Recours pour la divulgation d'un acte répréhensible

- Au fédéral:
 - *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*

- Au Québec:
 - *Loi concernant la lutte contre la corruption*

Définition de divulgation

Fédéral	Québec
Une divulgation est protégée lorsqu'elle est faite de bonne foi par un fonctionnaire soit en vertu de la loi, dans le cadre d'une procédure parlementaire, sous le régime d'une autre loi fédérale ou lorsque la loi l'y oblige	Aucune

Définitions d'actes répréhensibles (1)

Fédéral

une contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris sous leur régime

Québec

une contravention à une disposition d'une loi fédérale ou du Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi, si cette contravention implique de la corruption, de la malversation, de la collusion, de la fraude, ou du trafic d'influence dans, entre autres, l'adjudication, l'obtention, ou l'exécution des contrats octroyés dans l'exercice des fonctions d'un organisme ou d'une personne du secteur public

Définitions d'actes répréhensibles (2)

Fédéral	Québec
un usage abusif de fonds ou de biens publics	un usage abusif des fonds ou des biens publics ou un cas grave de mauvaise gestion en matière contractuelle dans le secteur public
les cas graves de mauvaise gestion	
le fait de causer par action ou omission un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, (sauf le risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire)	

Définitions d'actes répréhensibles (3)

Fédéral	Québec
la contravention grave d'un code de conduite établi en vertu des articles 5 ou 6 de la Loi	
le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles visés ci-dessus	le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible prévu aux paragraphes 1° et 2°

Définitions d'actes répréhensibles (4)

Fédéral	Québec (projet de loi 199)
	toute décision, activité ou pratique organisationnelle ou individuelle qui met en danger la pérennité, l'intégrité et la santé financière d'un organisme ou d'une personne du secteur public, qui est contraire à une loi ou à un règlement ou qui ne respecte pas les principes d'économie, d'efficience et d'efficacité prévus à l'article 21 de la Loi sur le vérificateur général

Régime de divulgation d'un acte répréhensible (1)

- Qui dénonce?
- À qui dénonce-t-on?
- Quoi dénoncer?
- Comment dénonce-t-on?

Régime de divulgation d'un acte répréhensible (2)

- Qui dénonce?
 - Au fédéral et au Québec: toute personne
- À qui dénonce-t-on?
 - Au fédéral:
 - Fonctionnaire à l'interne, à son supérieur ou à l'agent supérieur désigné par l'employeur
 - Fonctionnaire à l'externe, au commissaire
 - Public, au commissaire
 - Au Québec: au commissaire (agent de la paix)

Régime de divulgation d'un acte répréhensible (3)

- Quoi dénoncer?

- Fédéral et Québec:

- qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être, ou qu'il lui a été demandé de commettre un tel acte
 - Sauf des renseignements protégés par le secret professionnel

Régime de divulgation d'un acte répréhensible (4)

- Quoi dénoncer?

- Fédéral:

- Divulgation publique si le fonctionnaire n'a pas suffisamment de temps pour la faire et s'il a des motifs raisonnables de croire que l'acte ou l'omission est une infraction grave à une loi ou qu'il y a un risque imminent, grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement

Régime de divulgation d'un acte répréhensible (5)

- Comment dénonce-t-on?
 - Fédéral et Québec:
 - Le Commissaire reçoit et examine la divulgation/dénonciation quant à sa recevabilité
 - Il décide s'il procède à une enquête

Régime de divulgation d'un acte répréhensible (6)

- Comment dénonce-t-on?
 - Fédéral: Si les allégations suivant une enquête du Commissaire sont fondées, le Commissaire présente des recommandations sur les mesures correctives à prendre et examine leur mise-en-œuvre
 - Québec: Les enquêtes sont effectuées par l'UPAC

Mécanismes pour la protection contre les représailles

Recours pour la protection contre les représailles

- Au fédéral:
 - *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*

- Au Québec:
 - *Loi sur les normes du travail*

Notions de représailles (1)

Fédéral	Québec
Interdiction d'exercer des représailles contre un fonctionnaire, ou d'en ordonner l'exercice	Interdiction d'exercer des mesures de représailles contre une personne qui fait une dénonciation ou contre celle qui collabore à une vérification ou à une enquête concernant un acte répréhensible
	Interdiction de menacer une personne de mesures de représailles pour qu'elle s'abstienne de faire une dénonciation ou de collaborer à une vérification ou à une enquête

Notions de représailles (2)

Fédéral	Québec
	<p>Interdiction à un employeur ou à son agent de congédier, de suspendre ou de déplacer un salarié, d'exercer à son endroit des mesures discriminatoires ou des représailles ou de lui imposer toute autre sanction en raison d'une dénonciation faite par un salarié d'un acte répréhensible ou de sa collaboration à une vérification ou à une enquête portant sur un tel acte</p>

Notions de représailles (3)

Fédéral	Québec
<p>Toute sanction disciplinaire; la rétrogradation du fonctionnaire; son licenciement, son renvoi ou congédiement (GRC); toute mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail; toute menace à cet égard au motif qu'il a fait une divulgation protégée ou qu'il a collaboré de bonne foi à une enquête menée sur une divulgation</p>	<p>La rétrogradation, la suspension, le congédiement ou le déplacement d'un dénonciateur ainsi que toute sanction disciplinaire ou autre mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail</p> <p>(projet de loi 199: punition, harcèlement, réprimande, déclassement professionnel, priver d'un bénéfice)</p>

Régime de protection contre les représailles (1)

- Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (CISPC) et Commission des normes du travail
 - Réception de la plainte
 - Examen relatif à la recevabilité et enquête au CISPC
 - Décision de présenter une demande au Tribunal / à la CRT
- CISPC
 - Portée de la demande devant le Tribunal

Régime de protection contre les représailles (2)

- Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs
 - Le Tribunal est composé de juges de la Cour fédérale
 - Le commissaire est une partie devant le Tribunal
 - Réception de la plainte et audience
 - Décision à savoir si des représailles ont été exercées
 - Décision sur les mesures de réparation
 - Décisions sur les sanctions disciplinaires

Fardeau de la preuve (1)

Fédéral	Québec
Aucune présomption.	Présomption simple en faveur du salarié qu'il a subi des représailles suite à l'exercice d'un droit protégé par le Code du Travail
Au niveau du Commissaire: le plaignant doit démontrer que des représailles ont été exercées. Le commissaire doit avoir des motifs raisonnables de croire que des représailles ont été exercées pour transmettre le dossier au Tribunal	Le salarié doit démontrer que peu de temps s'est passé entre l'événement survenu et la sanction reçue pour bénéficier de la présomption

Fardeau de la preuve (2)

Fédéral

Au niveau du Tribunal: Le seuil de la preuve est plus élevé que devant le commissaire: le plaignant doit démontrer, selon la prépondérance des probabilités, que des représailles ont été exercées à son égard

Québec

L'employeur devra prouver qu'il a pris une sanction ou mesure à l'égard du salarié pour une autre cause juste et suffisante.

Pouvoirs du Tribunal et de la CRT – Mesures de réparation

- Reprise du travail
- Réintégration
- Indemnité équivalant au salaire perdu
- Annulation des sanctions
- Remboursement des dépenses et pertes financières
- Indemnité pour souffrances et douleurs (maximum 10 000\$ au Tribunal)

Pouvoirs du Tribunal – Sanctions (1)

- Le Tribunal peut enjoindre à l'employeur ou à l'administrateur général de prendre toutes les mesures nécessaires à la prise des sanctions disciplinaires et tient compte de divers facteurs tels que:

Pouvoirs du Tribunal – Sanctions (2)

- Gravité des représailles
- Niveau de responsabilité du poste
- Antécédents professionnels
- Incident isolé ou non
- Réhabilitation possible

Pouvoirs du Tribunal – Sanctions (3)

- Effet dissuasif des sanctions disciplinaires
- Mesure dans laquelle la nature des représailles a pour effet de décourager la divulgation d'actes répréhensibles
- Mesure dans laquelle l'inadéquation des sanctions disciplinaires porterait atteinte à la confiance du public dans les institutions publiques

Pouvoirs de l'employeur - Sanctions

➤ **Projet de loi 199:**

Un fonctionnaire qui exerce une mesure de représailles est passible d'une mesure disciplinaire imposée par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme dont il relève



*Protection contre les représailles,
votre droit, notre mission.*

Enjeux

Enjeux liés à la confidentialité (1)

- Protection de l'identité d'un divulgateur
- Confidentialité des renseignements (dépend du bon fonctionnement d'un mécanisme de divulgation d'actes répréhensibles)
- Crainte quant aux répercussions (vie professionnelle, vie privée, membres de la famille)
- Processus d'enquête objectif qui respecte les principes de justice naturelle et les lois en vigueur quant à l'accès et la protection des renseignements personnels

Enjeux liés à la confidentialité (2)

Fédéral	Québec
L'identité des personnes mises en cause (divulgateur, des témoins, l'auteur présumé de l'acte répréhensible) est protégée dans la mesure du possible.	Le commissaire et le commissaire associé doivent prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que l'anonymat du dénonciateur soit préservé dans la mesure du possible. (modifié par projet de loi 199)
Le commissaire doit assurer la confidentialité des renseignements recueillis relativement aux divulgations et aux enquêtes.	

Enjeux liés à la confidentialité (3)

Fédéral	Québec
<p>Le commissaire et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité sont tenus au secret en ce qui concerne les renseignements dont ils prennent connaissance dans l'exercice des attributions que leur confère la loi</p>	
<p>Le commissaire a l'obligation de veiller à ce que les droits, en matière d'équité procédurale et de justice naturelle, des personnes mises en cause par une enquête soient protégés</p>	<p>Le commissaire et commissaire associé doivent également veiller à ce que soient respectés les droits des personnes mises en cause à la suite d'une dénonciation (dénonciateur, témoins, auteurs présumés des actes répréhensibles)</p>

Enjeux liés aux frais juridiques

- Les procédures peuvent être longues et coûteuses selon la complexité des divulgations d'actes répréhensibles et des plaintes de représailles.
- Le pouvoir d'accorder des dépens est lié à l'accès à la justice, la capacité d'une partie de retenir les services d'un avocat et le droit d'être entendu.
- L'absence du pouvoir d'ordonner des dépens peut entraîner une augmentation des parties non-représentées ou sous-représentées.

Modes alternatifs de règlement de conflits

- Médiation
- Conférence de règlement

Conclusion

- Défis:
 - Méconnaissance des lois relatives à la divulgation d'actes répréhensibles et à la protection des divulgateurs
 - Absence de jurisprudence en matière de représailles en lien avec les actes répréhensibles
 - Accès à la justice
 - Changement de culture



*Protection contre les représailles,
votre droit, notre mission.*

Merci!

www.psdpt-tpfd.gc.ca