

PROCESSUS DE DIVULGATION INTERNE POUR LES FORCES ARMÉES CANADIENNES ET LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE – MANUEL DES PROCÉDURES

Chapitre 1 – Cadre législatif Autorités

1. Le présent manuel contient les procédures concernant la mise en application de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (LPFDAR), L.C. 2005, ch. 46, qui est entrée en vigueur le 15 avril 2007. Conformément à la LPFDAR, les administrateurs généraux du secteur public sont responsables de l'établissement de procédures pour gérer les divulgations d'actes répréhensibles faites en vertu de la LPFDAR. L'administrateur général du ministère de la Défense nationale (MDN) est le sous-ministre (SM).
2. Les Forces armées canadiennes (FAC) ne font pas partie du secteur public, et les membres des FAC ne sont pas assujettis à la LPFDAR. Aux termes de l'article 52 de la LPFDAR, les administrateurs généraux des FAC sont tenus de mettre en place des procédures, applicables aux FAC, concernant la divulgation d'actes répréhensibles et la protection des personnes qui divulguent des actes répréhensibles. Ces procédures doivent être semblables à celles énoncées dans la LPFDAR. L'administrateur général des FAC est le chef d'état-major de la défense (CEMD). Le Processus de divulgation des renseignements des Forces armées canadiennes (PDR FAC) est entré en vigueur le 1^{er} avril 2013.
3. Le SM et le CEMD ont désigné le Sous-ministre adjoint (Services d'examen) [SMA(Svcs Ex)] à titre d'agent supérieur de la divulgation interne (ASDI) responsable de la mise en œuvre de la LPFDAR et du PDR FAC dans leur organisation respective. On ne saurait trop insister sur le fait que le SMA(Svcs Ex) a été désigné ASDI pour deux organisations distinctes. Le SMA(Svcs Ex) fait rapport des questions séparément aux deux administrateurs généraux. Les questions relatives aux FAC ne seront communiquées qu'au CEMD. Les questions relatives au MDN ne seront communiquées qu'au SM. Dans des cas exceptionnels d'actes répréhensibles, une connaissance de la situation peut être exigée du SM et du CEMD.
4. Le présent manuel contient les procédures concernant la réception des divulgations protégées (élaborées par les employés du MDN et les membres des FAC) et les plaintes

en matière de représailles (par les membres des FAC), l'évaluation de celles-ci et l'enquête sur celles-ci, ainsi que pour la mise à la disposition du public de renseignements pertinents sur les actes répréhensibles fondés conformément aux obligations énoncées aux articles 10 et 11 de la LPFDAR.

Les employés du MDN sont assujettis à la LPFDAR

5. Les employés du MDN peuvent soumettre des divulgations protégées d'actes répréhensibles au SMA(Svcs Ex) ou au commissaire à l'intégrité du secteur public (CISP) aux fins d'évaluation et d'enquête possible. Les plaintes en matière de représailles déposées par les employés du MDN ne peuvent être présentées qu'auprès du CISP, qui est la seule organisation autorisée à recevoir et à examiner les plaintes en matière de représailles déposées par des fonctionnaires.

Les membres des FAC sont assujettis au PDR FAC

6. Les membres des FAC peuvent soumettre des divulgations protégées d'actes répréhensibles au SMA(Svcs Ex) lorsque l'intimé ou l'auteur présumé du méfait est membre des FAC. Le SMA(Svcs Ex) est également chargé d'enquêter sur les plaintes en matière de représailles alléguées par un membre des FAC. Un membre des FAC peut divulguer au SMA(Svcs Ex) ou au CISP des allégations d'actes répréhensibles lorsque l'auteur présumé du méfait est un fonctionnaire.

Qu'est-ce qu'un acte répréhensible?

7. La LPFDAR définit les actes répréhensibles comme suit :
 - a) la contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris sous leur régime, à l'exception de la contravention de l'article 19 de la présente Loi;
 - b) l'usage abusif des fonds ou des biens publics;
 - c) les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public;
 - d) le fait de causer — par action ou omission — un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire;
 - e) la contravention grave d'un code de conduite établi en vertu des articles 5 ou 6;
 - f) le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles visés aux alinéas a) à e).
8. Aux termes du PD FAC, un acte répréhensible s'entend de ce qui suit :

- a) tout manquement grave au Code de discipline militaire;
- b) toute contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris en application d'une telle loi;
- c) un usage abusif de biens publics ou non publics;
- d) les cas graves de mauvaise gestion;
- e) 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, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'une personne;
- f) le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles visés aux alinéas a) à e).

Obligations imposées par le Conseil du Trésor

9. Comme l'exige la LPFDAR, le Conseil du Trésor a établi le Code de valeurs et d'éthique du secteur public. En vertu de ce code, l'administrateur général et l'ASDI de chaque organisation ont les fonctions suivantes :

Administrateur général

Les administrateurs généraux d'organisations du secteur public assument des responsabilités précises en vertu de la LPFDAR, dont celle d'établir un code de conduite pour leur organisation, et ils ont comme responsabilité générale de promouvoir une culture positive axée sur les valeurs et l'éthique. Ils font en sorte que les employés connaissent leurs obligations énoncées dans le présent code et dans le code de conduite propre à leur organisation. Ils veillent aussi à ce que les employés puissent obtenir, au sein de l'organisation, les conseils voulus au sujet des questions d'éthique, notamment sur les possibilités de conflit d'intérêts.

Les administrateurs généraux veillent à ce que le présent code, leur code de conduite organisationnel et leur procédure interne de divulgation soient mis en application efficacement dans leur organisation et à ce qu'ils fassent régulièrement l'objet d'un suivi et d'une évaluation.

Les administrateurs généraux sont chargés de veiller à ce que leur organisation assure l'exécution non partisane des programmes et la prestation des services.

Agents supérieurs chargés de la divulgation interne

Les agents supérieurs chargés de la divulgation interne créent des conditions favorables à la divulgation des actes répréhensibles et donnent suite aux divulgations faites par les fonctionnaires de leur organisation. Ils sont tenus d'appuyer leur administrateur général pour satisfaire aux exigences de la LPFDAR.

Conformément à la procédure de divulgation interne instituée en vertu de la LPFDAR, les agents supérieurs exercent notamment les tâches et les pouvoirs suivants :

Fournir des renseignements, des conseils et une orientation aux fonctionnaires de leur organisation au sujet de la procédure de divulgation interne, notamment sur la façon de faire les divulgations, la procédure d'enquête et le traitement des divulgations faites aux superviseurs.

Recueillir et consigner les divulgations et les examiner afin de déterminer s'il existe des motifs suffisants d'y donner suite en vertu de la LPFDAR.

Diriger les enquêtes concernant les divulgations et déterminer s'il y a lieu de donner suite à une divulgation faite en vertu de la LPFDAR, d'entreprendre une enquête ou d'y mettre fin.

Lorsqu'une divulgation ou une enquête relative à une divulgation vise une autre organisation du secteur public fédéral, coordonner le traitement de la divulgation en collaboration avec l'agent supérieur de cette autre organisation.

Communiquer par écrit aux divulgateurs le résultat de tout examen et/ou de toute enquête se rapportant à la divulgation, ainsi que l'état d'avancement des mesures prises pour y donner suite, le cas échéant.

Faire rapport à l'administrateur général des résultats des enquêtes et de tout problème systémique pouvant donner lieu à des actes répréhensibles et lui recommander des mesures correctives, le cas échéant.

Réf : <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=25049>

Protection de l'identité, de l'équité procédurale et des renseignements à mettre à la disposition du public

10. L'article 11 de la LPFDAR énonce ce qui suit :

A.11 (1) L'administrateur général veille à ce que :

- a) sous réserve de l'alinéa c) et de toute autre loi fédérale applicable, de l'équité procédurale et de la justice naturelle, l'identité des personnes en cause dans le cadre d'une divulgation soit protégée, notamment celle du divulgateur, des témoins et de l'auteur présumé de l'acte répréhensible;
- b) des mécanismes visant à assurer la protection de l'information recueillie relativement à une divulgation soient mis en place.

11. Il est important de noter que la protection de l'identité ne peut être garantie. Sous réserve des principes d'équité procédurale et de justice naturelle, l'identité des divulgateurs et des témoins peut devoir être divulguée à l'intimé. Toutes les parties devraient être informées de ce risque.

12. Si une enquête conclut qu'un acte répréhensible a été commis, l'administrateur général est tenu de fournir au public l'accès à l'information qui décrit adéquatement l'acte

répréhensible et les mesures correctives à appliquer, généralement dans les 60 jours suivant la conclusion :

c) dans les cas où il est conclu par suite d'une divulgation faite au titre de l'article 12 qu'un acte répréhensible a été commis, soit mise promptement à la disposition du public de l'information faisant état :

(i) de l'acte répréhensible, y compris l'identité de son auteur si la divulgation de celle-ci est nécessaire pour en faire état adéquatement,

(ii) des recommandations contenues, le cas échéant, dans tout rapport qui lui a été remis et des mesures correctives prises par lui-même ou des motifs invoqués pour ne pas en prendre.

Refuser de fournir un accès public à l'information qui décrit l'acte répréhensible

13. La nécessité de fournir au public l'accès à l'information qui décrit l'acte répréhensible n'annule pas les restrictions à la divulgation créées par une loi fédérale ou en vertu de celle-ci. En particulier, les types de renseignements suivants devraient être retenus :

- des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada visés par le paragraphe 39(1) de la [Loi sur la preuve au Canada](#);
- des renseignements protégés par le secret professionnel liant l'avocat à son client;
- des renseignements opérationnels spéciaux au sens du paragraphe 8(1) de la [Loi sur la protection de l'information](#);
- des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de porter atteinte aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale, ou encore à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités criminelles, subversives ou hostiles (CEMD uniquement);
- des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de porter atteinte au droit à la vie privée d'une personne (CEMD uniquement);
- des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de porter atteinte à des intérêts commerciaux (CEMD uniquement).

Normes de service

Échéancier

14. L'article 26 de la LPFDAR impose l'obligation de mener ces enquêtes avec célérité et sans formalisme.

Absence de formalisme

26. (...)

(2) Les enquêtes sont menées, dans la mesure du possible, sans formalisme et avec célérité.

Remarque : L'absence de formalisme laisse entendre une accessibilité et des obstacles administratifs minimes. « Avec célérité », signifie rapidement et efficacement, sans retard inutile.

15. Pour mener à bien l'objectif d'enquêtes rapides, dans des circonstances normales, un divulgateur sera informé de la décision de mener ou non une enquête sur la divulgation dans les 90 jours civils suivant la réception. On s'efforcera de mener à bien une enquête dans les 12 mois suivant l'approbation d'un mandat.

Processus de réception

16. Au cours de la phase d'analyse, aucun témoin ne sera contacté. L'analyse sera fondée sur les renseignements reçus du divulgateur, des conseils d'experts comme un conseiller juridique et sera menée en se référant aux lois, aux directives et aux politiques. Conformément à la pratique du CISP et à l'article 24 de la LPFDAR, les critères suivants peuvent être pris en considération au cours de la phase d'analyse et peuvent être cités dans toute décision de ne pas mener d'enquête :

- a) [...] l'objet de la divulgation ou de l'enquête a été instruit comme il se doit dans le cadre de la procédure prévue par toute autre loi fédérale ou pourrait l'être avantageusement selon celle-ci;
- b) l'élément constitutif de la divulgation ou de l'enquête n'est pas suffisamment important;
- (d) le temps qui s'est écoulé depuis la survenue de l'élément constitutif de la divulgation ou de l'enquête est tel que son traitement ne servirait à rien;
- (e) l'élément constitutif de la divulgation ou de l'enquête concerne une question qui résulte d'un processus décisionnel équilibré et éclairé sur une question d'intérêt public;
- (f) il existe une raison valable de ne pas traiter l'élément constitutif de la divulgation ou de l'enquête.

17. S'il n'est pas recommandé de procéder à une enquête, seul le divulgateur sera informé de la décision et des raisons motivant cette décision. S'il est décidé que l'affaire devrait être transférée à un autre mécanisme plus approprié, le divulgateur sera invité à communiquer directement avec cet autre mécanisme.

18. S'il est recommandé de procéder à une enquête, l'évaluation de l'admissibilité sera transférée à l'équipe d'enquête. Une fois le dossier transféré à l'équipe d'enquête, l'équipe responsable de l'enquête élaborera un mandat pour approbation par l'ASDI. Une enquête sera menée à bien avec diligence, généralement dans les 12 mois suivant la

signature du mandat. L'enquête sera considérée comme terminée une fois que l'ASDI aura signé le rapport d'enquête final ou la lettre de clôture.

Tenir compte des renseignements anonymes ou envisager l'élargissement de l'enquête

19. Dans certaines circonstances, selon les renseignements reçus, il peut être dans l'intérêt public d'ouvrir ou d'élargir une enquête sur un acte répréhensible au-delà de sa portée initiale. Cette approche est conforme à l'article 33 de la LPFDAR :

Article 33 (1) Si, dans le cadre d'une enquête ou après avoir pris connaissance de renseignements lui ayant été communiqués par une personne autre qu'un fonctionnaire, le commissaire a des motifs de croire qu'un acte répréhensible — ou, dans le cas d'une enquête déjà en cours, un autre acte répréhensible — a été commis, il peut, s'il est d'avis sur le fondement de motifs raisonnables, que l'intérêt public le commande, faire enquête sur celui-ci, sous réserve des articles 23 et 24; les dispositions de la présente loi applicables aux enquêtes qui font suite à une divulgation s'appliquent aux enquêtes menées en vertu du présent article.

20. Même si les renseignements provenant d'une source anonyme ne sont pas expressément abordés par la LPFDAR, le Commissariat considère que ces renseignements font partie des renseignements lui ayant été communiqués par une personne autre qu'un fonctionnaire et pourrait envisager de faire enquête à ce sujet. Notre PD FAC vise à constituer un système parallèle et traitera donc ces renseignements de la même manière. La citation qui suit est extraite du site Web du Commissariat.

Puis-je faire une divulgation d'acte répréhensible de façon anonyme?

Oui, mais cela peut limiter notre capacité d'intervention.

La [Loi](#) ne prévoit pas de mécanisme permettant de faire des divulgations anonymes. Qui plus est, il peut être difficile pour le Commissariat d'établir si les renseignements sont fournis de bonne foi par un fonctionnaire. Toutefois, le Commissariat peut mener une enquête à la suite de divulgations anonymes si les renseignements portent sur des actes répréhensibles graves et semblent suffisants et assez fiables pour justifier la tenue d'une enquête sur les allégations.

Nous encourageons toutes personnes qui veut faire une divulgation, mais qui craint de s'identifier, de [communiquer avec le Commissariat](#) pour discuter du processus et de la procédure ainsi que de la protection prévue par la Loi à l'égard des divulgateurs.

Transmission des renseignements à la Police militaire ou au SNEFC

21. Si, après que l'affaire a été acceptée en vertu de la LPFDAR ou du PD FAC, il devient évident que celle-ci devrait faire l'objet d'une enquête par la Police militaire ou le Service national des enquêtes des Forces canadiennes (SNEFC), l'affaire peut être transférée à ces organisations. À la suite du transfert, une décision sera prise quant à la poursuite du processus amorcé en vertu de la LPFDAR ou du PD FAC. Cette approche est conforme à l'article 35 de la LPFDAR :

Transmission des renseignements

35 (1) S'il a des motifs raisonnables de soupçonner que les renseignements qu'il obtient peuvent servir dans le cadre d'une enquête ou de poursuites relatives à une infraction présumée à une loi fédérale ou provinciale, le commissaire peut alors, au lieu ou en plus de poursuivre son enquête, remettre les renseignements aux agents de la paix compétents pour mener l'enquête ou au procureur général du Canada.

....

(2) Afin de maintenir la séparation entre les enquêtes menées sous le régime de la présente loi et celles que mènent des organismes chargés de l'application de la loi, le commissaire ne peut plus, après avoir remis des renseignements en vertu du paragraphe (1), communiquer aux agents de la paix ou au procureur général du Canada — à moins qu'il n'agisse en conformité avec une autorisation judiciaire préalable — d'autres renseignements obtenus dans le cadre de son enquête qui portent sur la même question et à l'égard desquels il existe une attente raisonnable en matière de protection de la vie privée.

Représailles

Plaintes pour représailles – Employés du MDN

22. Un employé du MDN qui pense avoir été victime de représailles a le droit de soumettre ses allégations au Commissariat, qui constitue la seule autorité d'enquête dans le cadre des allégations de représailles faites par des fonctionnaires.

Plaintes pour représailles – Membres des FAC

23. Un membre des FAC qui pense avoir été victime de représailles à la suite de sa participation à un processus de divulgation protégée a le droit de soumettre ses allégations au SMA(Svcs Ex) dans le cadre du PD FAC. Les allégations doivent être

soumises au SMA(Svcs Ex) dans les 60 jours civils suivant la date à laquelle le membre des FAC a eu connaissance ou devrait avoir eu connaissance des représailles.

Remarque : Si, après avoir examiné les circonstances, l'ASDI le juge approprié, les allégations peuvent être déposées plus de 60 jours civils après les représailles.

24. Les représailles contre un membre des FAC se définissent comme suit :

- (a) une mesure disciplinaire;
- (b) une mesure corrective à l'égard de sa carrière ou toute autre mesure administrative;
- (c) sa rétrogradation;
- (d) sa libération ou une recommandation de sa libération ou de son licenciement; (e) toute mesure portant atteinte à son service, à son emploi ou à ses conditions de travail; (f) toute menace à cet égard.

25. Les représailles alléguées doivent faire suite à la participation du plaignant à un processus de divulgation d'acte répréhensible, lequel peut avoir lieu au cours d'une procédure établie en vertu d'une loi fédérale. Cette précision est apportée pour clarifier l'alinéa 8(a) tel qu'il est défini par la LPFDAR/le PD FAC.

26. Dans les 15 jours civils suivant la réception des allégations de représailles, le plaignant sera informé de la décision d'enquêter – ou non – sur les allégations de représailles dénoncées dans le cadre du PD FAC.

27. S'il est décidé que les représailles feront l'objet d'une enquête, une évaluation de l'admissibilité sera transférée à l'équipe responsable de l'enquête. Une fois le dossier transféré, cette équipe élaborera un mandat pour approbation par l'ASDI.

28. L'enquête sera menée à bien avec diligence, généralement dans un délai de 12 mois. L'enquête sera considérée comme terminée une fois que l'ASDI aura signé le rapport d'enquête final sur les allégations de représailles.

29. Si l'enquête conclut qu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'il y a eu des représailles à l'encontre d'un militaire à la suite de sa participation à un processus de divulgation d'acte répréhensible, l'ASDI fournira un rapport au CEMD expliquant les circonstances. Ce rapport peut inclure des recommandations de mesures correctives pour gérer les répercussions des représailles à l'égard du plaignant.

30. Étant donné que le fait de prendre des mesures de représailles à l'encontre d'un militaire enfreint l'article 19.15 des ORFC, cela peut être considéré comme une infraction d'ordre

militaire. La possibilité de prendre des mesures disciplinaires à l'égard de la personne soupçonnée d'avoir pris des mesures de représailles sera donc laissée à la chaîne de commandement.

19.15 – INTERDICTION DE REPRÉSAILLES

(1) Dans le présent article, « divulgation d'acte répréhensible » s'entend de la divulgation de renseignements par une personne qui démontre que l'un ou l'autre des actes répréhensibles ci-après a été commis ou est sur le point de l'être, ou qu'il lui a été demandé de commettre un tel acte :

(...)

(2) Aucun officier ou militaire du rang ne doit prendre des mesures ci-après, ou en ordonner l'exercice, contre une personne qui, agissant de bonne foi, a signalé aux autorités compétentes toute infraction aux lois, règlements, règles, ordres et directives pertinents qui régissent la conduite de toute personne justiciable du code de discipline militaire, a fait une divulgation d'acte répréhensible ou a collaboré à une enquête menée sur un tel signalement ou sur une telle divulgation :

- a. une mesure disciplinaire;
- b. une mesure corrective à l'égard de sa carrière ou toute autre mesure administrative; c. sa rétrogradation;
- d. sa libération ou une recommandation de sa libération ou de son licenciement;
- e. toute mesure portant atteinte à son service, à son emploi ou à ses conditions de travail; f. toute menace à cet égard.

(M) [23 avril 2009]

NOTES

(A) Tous les officiers sont tenus, en vertu du sous-alinéa 4.02(1)e) (Responsabilités générales des officiers) et tous les militaires du rang sont tenus, en vertu de l'alinéa 5.01e) (Responsabilités générales des militaires du rang), de signaler aux autorités compétentes toute infraction aux lois, règlements, règles, ordres et directives pertinents qui régissent la conduite de toute personne justiciable du code de discipline militaire.

(B) L'exercice normal des responsabilités et de l'autorité associée à l'attribution des tâches, à l'orientation, à l'évaluation du rendement, à la discipline, à la supervision et aux autres fonctions de leadership ne constitue pas des représailles en vertu de l'article 19.15 (Interdiction de représailles).

(C) [23 avril 2009]

31. D'après le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, voici une liste des recours qui peuvent être envisagés :

- a) permettre au plaignant de reprendre son travail;

- b) le réintégrer ou lui verser une indemnité, s'il estime que le lien de confiance qui existait entre les parties ne peut être rétabli;
- c) lui verser une indemnité équivalant au plus, à son avis, à la rémunération qui lui aurait été payée s'il n'y avait pas eu de représailles;
- d) annuler toute mesure disciplinaire ou autre prise à son endroit et lui payer une indemnité équivalant au plus, à son avis, à la sanction pécuniaire ou autre qui lui a été imposée;
- e) lui accorder le remboursement des dépenses et des pertes financières qui découlent directement des représailles;
- f) l'indemniser, jusqu'à concurrence de 10 000 \$, pour les souffrances et douleurs découlant des représailles dont il a été victime.

Loi sur l'accès à l'information, Loi sur la protection des renseignements personnels et identité

Applicable aux divulgations d'actes répréhensibles uniquement

32. La protection de l'identité des personnes participant à un processus de divulgation protégée est améliorée par deux lois du Parlement.

La Loi sur la protection des renseignements personnels stipule ce qui suit :

Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles

22.3 Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication des renseignements personnels demandés au titre du paragraphe 12(1) qui ont été créés en vue de faire une divulgation au titre de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles ou dans le cadre d'une enquête menée sur une divulgation en vertu de cette loi.

La Loi sur l'accès à l'information stipule ce qui suit :

Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles

16.5 Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements créés en vue de faire une divulgation au titre de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles ou dans le cadre d'une enquête menée sur une divulgation en vertu de cette loi.

Remarque : Ces protections et exclusions ne s'appliquent pas aux plaintes de représailles.