

# **Révision De La Loi Sur Les Divulgations Faites Dans L'intérêt Public (Protection Des Divulgateurs D'actes Répréhensibles) De 2023**

C. Lynn Romeo

27 décembre 2023

Les présents renseignements sont disponibles en d'autres formats, sur demande.  
Vous pouvez présenter une demande par téléphone au 204-945-2332 ou par courriel à l'adresse PSCSIB@gov.mb.ca.

## Table Des Matières

Résumé.....	1
Chapitre 1 Introduction.....	4
1. Mandat.....	4
2. Définitions.....	5
Renseignements sur les organismes gouvernementaux .....	6
3. Modifications de 2018.....	6
4. Processus général .....	8
Chapitre 2 Application Des Modifications De 2018.....	10
1. Évaluations et enquêtes sur les divulgations et les plaintes portant sur des représailles .....	10
2. Plaintes portant sur des représailles maintenant examinées par l'ombudsman .	12
Chapitre 3 Dispositions Sur L'inclusion Des Municipalités.....	15
Chapitre 4 Examen Des Divulgations Et De L'incidence De La Pandémie.....	18
1. Nombre de divulgations et de plaintes portant sur les représailles déposées depuis 2018.....	20
2. Type de divulgations depuis 2018 .....	21
3. Effet de la pandémie sur le nombre de divulgations .....	24
4. Effet de la pandémie sur le type de divulgations .....	25
Chapitre 5 : Améliorer Le Cadre De La Ldip.....	28
1. Sensibilisation, éducation et formation.....	28
2. Rapports et suivi .....	32
3. Lacunes dans la LDIP .....	37
(a) Plaintes concernant les hauts fonctionnaires .....	37
(b) Section 13 - Favoriser le traitement des plaintes portant sur des représailles ....	41
(c) Protection contre les représailles pour les fonctionnaires désignés et d'autres personnes .....	41
Protection de l'employé contre les représailles : .....	41
4. Soutenir les divulgateurs.....	43
(a) Test de bonne foi .....	43
(b) Accords de confidentialité.....	45

5. Renforcer la protection contre les représailles .....	46
(a) Inverser le fardeau de la preuve .....	46
6. Centraliser les enquêtes sur les divulgations faites aux ministères.....	47
Chapitre 6 Résumé Des Recommandations.....	50

## Résumé

Des modifications importantes ont été apportées à la Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles) (LDIP) en 2018. Elles comprenaient l'obligation de revoir la LDIP tous les cinq ans. J'ai été mandaté pour effectuer la première révision sur 5 ans.

Elle portait principalement sur l'efficacité des modifications de 2018. Elle ne s'étendait pas à des questions générales de politique, comme l'élargissement de la définition d'un acte répréhensible ou de l'application de la LDIP au secteur privé.

D'après mes consultations, il semble que des améliorations importantes ont été apportées à la LDIP de 2018:

- Renforcer les pouvoirs de mener des enquêtes de l'ombudsman et des fonctionnaires désignés;
- Autoriser l'ombudsman à recevoir des plaintes portant sur des représailles, à enquêter à ce propos et à formuler des recommandations pour traiter des actes ou des menaces de représailles;
- Élargir les protections en vertu de la LDIP pour y inclure les divisions scolaires, les districts scolaires et leurs employés; autoriser le gouvernement à désigner des municipalités, y compris la ville de Winnipeg, ainsi que des districts locaux et leurs employés, qui seront régis par la LDIP;
- Mieux défendre les divulgateurs en obligeant les enquêteurs à prendre des mesures pour protéger l'identité et les droits procéduraux de toutes les personnes visées par une enquête et interdire la divulgation de l'identité d'un divulgateur dans une procédure devant un tribunal civil ou administratif.

En plus de consultations approfondies, j'ai examiné la législation, les rapports et les recommandations sur les divulgations en vue des modifications législatives dans d'autres instances, les rapports du Centre pour la liberté d'expression concernant la législation sur les divulgations au Manitoba et d'autres entités canadiennes, ainsi que les rapports et les articles d'autres groupes et experts de défense des droits. Ce faisant, j'ai cerné des lacunes et des points à améliorer.

Ce rapport comprend des recommandations qui, selon moi, appuieront et amélioreront le fonctionnement efficace de la LDIP. Elles concernent les principaux domaines suivants :

## 1. Sensibilisation, éducation et formation

Une série de recommandations a pour objectif l'élaboration d'un programme centralisé de soutien éducatif et connexe qui s'articule autour de la LDIP pour que tous les organismes publics concernés et leurs employés aient accès à l'information et aux ressources. Ce programme comprend la formation qui permettra aux fonctionnaires désignés (gestion des divulgations internes) et aux superviseurs (réception des divulgations internes) de remplir adéquatement leurs fonctions.

Une autre série vise particulièrement à sensibiliser les gens à la LDIP au niveau des administrations municipales et locales.

## 2. Rapport et surveillance

Deux recommandations fondées sur celles d'un rapport de 2014 de Diana Scarth, à savoir :

- Créer un processus centralisé pour le suivi et la publication, chaque année, de l'information relative aux divulgations internes effectuées au sens de l'article 29.1 de la LDIP;
- Créer un processus de contrôle centralisé pour que les organismes publics respectent les exigences de LDIP et prennent des mesures spécifiques pour remédier à toute lacune perçue.

D'autres recommandations portent sur l'amélioration de la conformité aux exigences de la LDIP, notamment en autorisant l'ombudsman à entreprendre ses propres enquêtes sur les questions découlant de la LDIP.

## 3. Lacunes dans la LDIP

Une série de recommandations met l'accent sur la correction des lacunes relevées dans la LDIP, comme l'extension de la protection des reprisailles aux employés qui doivent effectuer des tâches en vertu de cette loi.

## 4. Soutenir les divulgateurs

Une série de recommandations met l'accent sur le renforcement du soutien aux divulgateurs, par exemple, en supprimant les mentions de « bonne foi » de la LDIP et en les remplaçant par « croyance raisonnable » et en veillant à ce que les accords de non-divulgation ne soient pas utilisés pour empêcher un employé de divulguer un acte répréhensible ou de formuler une plainte portant sur des

représailles en vertu de la LDIP.

#### 5. Renforcer la protection contre les représailles

Il a été recommandé de modifier la LDIP afin d'inverser le fardeau de la preuve dans les cas de représailles, de sorte que si un employé prétend qu'il y a eu des représailles, il incombe à l'employeur de prouver que ce n'est **pas** le cas. Les défenseurs des droits prétendent qu'une telle disposition protégera mieux les divulgateurs contre les représailles.

## Chapitre 1 Introduction

### 1. Mandat

J'ai été mandaté en juillet 2023 pour réviser la Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles), comme l'exige le paragraphe 37.1(1)<sup>1</sup>. Le but principal de cette démarche est d'examiner l'efficacité des modifications de 2018. Cette démarche doit inclure les tâches suivantes :

- Consulter les instances que je juge appropriées, par exemple l'ombudsman du Manitoba, le Bureau du vérificateur général, la Commission du travail du Manitoba, les sociétés d'État et d'autres organismes relevant de la LDIP;
- Consulter le ministère des Relations municipales (maintenant le ministère des Relations municipales et du Nord canadien) et l'Association des municipalités du Manitoba en ce qui concerne les « dispositions d'adhésion » contenues dans les modifications de 2018;
- Examiner le nombre et le type de divulgations faites depuis 2018;
- Vérifier si la pandémie a influencé le nombre et les types de divulgations.

J'ai également été appelé à examiner l'évaluation sur la LDIP<sup>2</sup> du 11 avril 2023 du Centre pour la liberté d'expression et les résultats du sondage Participation MB mené du 1<sup>er</sup> juillet 2023 au 23 août 2023 (« l'enquête Participation MB »)<sup>3</sup>.

À la suite des consultations, des recherches et des examens, j'ai recommandé des modifications aux lois, aux politiques et aux procédures qui, selon moi, amélioreront l'efficacité de la LDIP.

---

<sup>1</sup> Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles) L.M. 2018 c.4

<https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/2018/c00418f.php>

<sup>2</sup> <https://cfe.torontomu.ca/publications/assessment-manitobas-whistleblower-protection-legislation>

<sup>3</sup> Ce sondage en ligne a été soumis par le portail central de participation du public du gouvernement du Manitoba afin de recueillir des points de vue sur la LDIP. Y ont répondu 129 participants, dont des employés protégés en vertu de la LDIP et des représentants du grand public.

Mon mandat ne s'étendait pas à des questions générales de politique, comme l'élargissement de la définition d'un acte répréhensible ou de l'application de la LDIP au secteur privé. Par conséquent, ces questions et d'autres similaires n'ont pas été prises en compte.

## 2. Définitions

Il sera utile de définir plusieurs termes utilisés dans le présent rapport. La LDIP définit les termes « ministère », « organisme gouvernemental », « bureau », « organismes publics », « administrateur général » et « fonctionnaire désigné ». En résumé, les ministères, les organismes gouvernementaux et les bureaux constituent les trois composantes des organismes publics. Les administrateurs généraux et les fonctionnaires désignés exercent les principales fonctions administratives. Voici les définitions :

Selon le cas, l'**administrateur général** désigne :

- (a) Le sous-ministre d'un ministère;
- (b) Le fonctionnaire de l'Assemblée législative responsable d'un bureau;
- (c) le surintendant d'une division scolaire ou d'un district scolaire ou, en l'absence d'un surintendant, le secrétaire-trésorier de la division ou du district;
- (d) Le directeur général d'une municipalité;
- (e) L'administrateur résident d'un district d'administration locale;
- (f) Le premier dirigeant d'un autre organisme gouvernemental.

**Ministère** : Ministère du gouvernement.

**Fonctionnaire désigné** : L'agent supérieur désigné en application de l'article 6 afin de recevoir les divulgations et d'y donner suite.

Selon le cas, l'**organisme gouvernemental** désigne :

- (a) Un organisme gouvernemental au sens de la Loi sur la gestion des finances publiques;
- (b) Un office de la santé au sens de la Loi sur la gouvernance et l'obligation redditionnelle;
- (c) Un office de services à l'enfant et à la famille constitué en corporation sous le régime de la Loi sur les services à l'enfant et à la famille;
- (d) Une régie de services à l'enfant et à la famille constituée sous le régime de la



Loi sur les régies de services à l'enfant et à la famille;

- (e) Une division ou un district scolaire;
- (f) Une municipalité désignée à ce titre dans les règlements pour l'application de la présente loi;
- (g) Un district d'administration locale désigné à ce titre dans les règlements pour l'application de la présente loi;
- (h) Toute autre entité désignée à ce titre dans les règlements.

Selon le cas, le « **bureau** » désigne :

- (a) Le Bureau du vérificateur général;
- (b) Le Bureau du directeur général des élections;
- (b.1) Le Bureau du registraire nommé sous le régime de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes;
- (c) Le Bureau du protecteur des enfants et des jeunes;
- (c.1) Le Bureau de l'arbitre en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée;
- (d) Le Bureau de l'ombudsman.

Selon le cas, « **organisme public** » désigne :

- (a) Un ministère;
- (b) Un organisme gouvernemental;
- (c) Un bureau. <sup>4</sup>

### **Renseignements sur les organismes gouvernementaux**

Lors de la lecture du présent rapport, il est également important de savoir qu'il y a plus de 600 organismes qui correspondent à la définition d'« organisme gouvernemental ». Il peut s'agir autant de grands organismes du secteur public, comme les offices régionaux de la santé, les universités, les divisions scolaires, la Ville de Winnipeg, la Ville de Brandon et de petits organismes souvent dirigés par des conseils d'administration bénévoles qui ne seraient généralement pas perçus comme relevant du secteur public.

### **3. Modifications de 2018**

Lorsque la LDIP est entrée en vigueur en 2007, le Manitoba a été la première province

à adopter une loi autonome sur la protection des divulgateurs. De nombreuses provinces ont suivi le pas, de sorte que la législation canadienne sur la divulgation a connu une évolution importante au cours des années suivantes. En 2013, Diana Scarth a reçu le mandat d'examiner la LDIP et de recommander des améliorations. Le rapport concernant la révision de la Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles), daté du 24 avril 2014<sup>5</sup>, a mené aux modifications de 2018. Voici les principales :

1. Les protections en vertu de la LDIP ont été étendues aux divisions scolaires, aux districts scolaires et à leurs employés. Le gouvernement a reçu l'autorisation de désigner, par règlement, des municipalités, y compris la Ville de Winnipeg, et des districts d'administration locale, qui seront régis par la LDIP.
2. Les rôles des fonctionnaires désignés et de l'ombudsman ont été clarifiés, tandis que les pouvoirs d'enquête d'un fonctionnaire désigné ont été renforcés.
3. Les modifications autorisent l'ombudsman à déposer des demandes, à procéder à un examen et à formuler des recommandations concernant les procédures de divulgation d'un organisme public.
4. Elles précisent que les enquêteurs doivent prendre des mesures visant à protéger l'identité et les droits procéduraux de toutes les personnes impliquées.
5. Les fonctionnaires désignés ont été habilités à exiger des employés qu'ils produisent des documents et qu'ils soient interrogés dans le cadre d'une enquête.
6. L'ombudsman peut dorénavant recevoir des plaintes portant sur des représailles, enquêter à ce propos et formuler des recommandations pour traiter des actes ou des menaces de représailles. Les plaintes portant sur des représailles doivent être adressées à l'ombudsman. L'employé peut déposer une autre plainte à l'égard des représailles présumées auprès de la Commission du travail du Manitoba s'il n'est pas satisfait du résultat du processus de l'ombudsman.

---

<sup>4</sup> Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles) L.M. 2018 c.4

<https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/2018/c00418f.php>

<sup>5</sup> [https://www.gov.mb.ca/csc/whistle/pdf/pida-scarth\\_report.pdf](https://www.gov.mb.ca/csc/whistle/pdf/pida-scarth_report.pdf)

7. La protection des divulgateurs d'actes répréhensibles a été renforcée en interdisant la communication de leur identité dans le cadre de procédures devant un tribunal civil ou administratif.
8. L'exigence de revoir la LDIP tous les cinq ans a été ajoutée.<sup>6</sup>

#### 4. Processus général

En plus des consultations spécifiques énoncées dans mon mandat, j'ai parlé avec des fonctionnaires désignés et d'autres hauts fonctionnaires au sein des ministères et des organismes gouvernementaux. J'ai examiné la législation, les rapports et les recommandations sur les divulgations en vue de modifications législatives dans d'autres instances; les rapports du Centre pour la liberté d'expression concernant la législation sur les divulgations au Manitoba et plusieurs autres entités canadiennes; et les rapports et articles de plusieurs autres organismes, notamment Transparency International, Government Accountability Project et l'Initiative pour la réforme de l'imputabilité fédérale.

Voici les principales questions abordées dans mes discussions avec des fonctionnaires désignés, des hauts fonctionnaires et d'autres intervenants :

- Les fonctionnaires désignés, les superviseurs et les administrateurs généraux des organismes publics connaissent-ils leurs responsabilités en vertu de la LDIP et les procédures à suivre pour gérer les divulgations? Comment leurs connaissances pourraient-elles être améliorées?
- Les employés des organismes publics connaissent-ils la LDIP, leurs droits et obligations en vertu de celle-ci? Comment leurs connaissances pourraient-elles être améliorées?
- Comment les organismes publics communiquent-ils avec les employés au sujet de la LDIP et pourraient-ils mieux faire à cet égard?
- Quels types de divulgations les organismes publics reçoivent-ils?
- La pandémie a-t-elle influencé le nombre et les types de divulgations?
- Comment les organismes publics rendent-ils compte des renseignements à communiquer? Les rapports publics contiennent-ils suffisamment d'information pour accroître la confiance dans le système?

---

<sup>6</sup> Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles) L.M. 2018 c.4  
<https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/2018/c00418f.php>

- Les pouvoirs accrus de l'ombudsman et des fonctionnaires désignés en vertu des modifications de 2018 sont-ils efficaces et adéquats? Y a-t-il des lacunes?
- Est-ce que des procédures et des avancées d'autres instances pourraient éclairer les pratiques exemplaires?
- Est-ce que des inquiétudes exprimées par les groupes de défense des droits pourraient éclairer les pratiques exemplaires?

Dans l'ensemble, les consultations ont indiqué que les modifications de 2018 ont apporté des améliorations importantes à la législation, mais aussi que des lacunes et des sujets d'inquiétude ont été relevés.

L'examen des commentaires des groupes de défense des droits, y compris le Centre pour la liberté d'expression et les développements dans d'autres instances canadiennes, a également permis de relever des domaines à améliorer.

## Chapitre 2 Application Des Modifications De 2018

### 1. Évaluations et enquêtes sur les divulgations et les plaintes portant sur des représailles

De nombreux défenseurs des droits de plusieurs instances critiquent le faible nombre d'actes répréhensibles qui font l'objet de divulgations et encore moins de constatations. Ils aboutissent souvent à la conclusion que le processus d'évaluation et d'enquête des divulgations est erroné. J'ai examiné cette question en profondeur avec l'ombudsman et des fonctionnaires désignés dans les ministères et les organismes gouvernementaux.

Le rapport annuel 2021-2022 de l'ombudsman décrit comment les divulgations d'actes répréhensibles sont traitées<sup>7</sup>. Chaque divulgation d'un acte répréhensible est soigneusement évaluée afin de déterminer si une allégation répond à la définition d'un acte répréhensible de la LDIP, s'il y a suffisamment de renseignements fiables et si la LDIP est la ressource la plus appropriée pour enquêter sur l'affaire. Dans la grande majorité des cas, une ou plusieurs des raisons suivantes ont mené au refus d'enquêter sur une divulgation :

- La question pourrait être traitée de façon plus appropriée conformément à une procédure prévue par une autre loi;
- La divulgation ne porte pas sur un problème suffisamment grave;
- La divulgation ne fournit pas de renseignements suffisants sur l'acte répréhensible;
- La divulgation se rapporte à un acte qui pourrait être plus adéquatement traité conformément aux règles d'une convention collective ou d'un contrat de travail;

Les motifs de refus d'enquêter sur la divulgation d'un acte répréhensible sont documentés et la personne qui en fait la divulgation est informée par écrit de la décision et des motifs.

Dans nos discussions, les responsables ont confirmé que le processus d'évaluation d'une divulgation visant à déterminer si une enquête doit être menée ou non est rigoureux.

Le rapport annuel 2019 de l'ombudsman donne les raisons de certains refus

---

<sup>7</sup> <https://www.ombudsman.mb.ca/uploads/document/files/2021-22-annual-report-web-fr-fr.pdf> (page 43)

d'enquêter sur les plaintes de représailles.<sup>8</sup> Cette information et mes discussions avec les fonctionnaires ont confirmé que la rigueur du processus d'évaluation pour déterminer si une plainte de représailles exige une enquête. Voici, selon le rapport, les raisons de refuser une enquête :

- Il n'y avait aucune preuve de l'implication du plaignant en vertu de la LDIP;
- La mesure disciplinaire (p. ex. congédiement) a été prise contre l'employé avant toute implication en vertu de la LDIP ou pour toute autre raison documentée;
- le plaignant n'avait pas de relation employeur-employé avec l'organisme public.

Dans nos discussions, le personnel de l'ombudsman a également décrit un processus d'enquête complet dans lequel les employés ont de nombreuses occasions de fournir des renseignements et de répondre aux allégations et aux renseignements fournis par d'autres. Un tel processus comporte de nombreux avantages; il est par exemple confidentiel, accessible et non contradictoire (aucune preuve écrite n'est requise et aucune audience officielle n'est tenue).

Le processus de l'ombudsman comprend certaines mesures même si aucune enquête n'est menée ou qu'elle est menée sans qu'aucun acte répréhensible ne soit confirmé. J'ai noté trois exemples dans les résumés des cas inclus dans les rapports annuels de 2020 et de 2021-2022 de l'ombudsman. Dans un premier cas, une enquête a révélé des incohérences dans les processus d'un ministère qui pourraient mener à une mauvaise utilisation des actifs gouvernementaux. L'ombudsman a recommandé des améliorations administratives que le Ministère a convenu de mettre en œuvre.<sup>9</sup> Dans le second, une enquête de l'ombudsman a révélé des inquiétudes quant au traitement d'une divulgation par un organisme gouvernemental. Par conséquent, il a entrepris une enquête en vertu de la Loi sur l'ombudsman afin d'examiner les politiques, les processus administratifs et la conformité aux exigences de la LDIP de l'organisme.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> <https://www.ombudsman.mb.ca/uploads/document/files/2019-annual-report-fr-fr.pdf>

<sup>9</sup> <https://www.ombudsman.mb.ca/uploads/document/files/2020-annual-report-web-fr-fr.pdf> (page 38)

<sup>10</sup> <https://www.ombudsman.mb.ca/uploads/document/files/2021-22-annual-report-web-fr-fr.pdf> (page 45)

Dans le troisième, bien qu'il n'y ait pas suffisamment d'information disponible pour justifier une enquête sur la divulgation, l'ombudsman a transmis les allégations à la haute direction et au conseil d'administration de l'organisme, qui en ont profité pour revoir les processus administratifs pertinents.<sup>11</sup>

L'ombudsman conseille de prendre de telles mesures dans le but d'améliorer la transparence et la bonne gouvernance. Ces actions permettent également de se concentrer sur l'éducation et le soutien des organismes publics.

Des fonctionnaires désignés de plusieurs organismes gouvernementaux ont décrit des processus d'enquête rigoureux durant nos consultations, mais la plupart des ministères ont signalé un manque d'expérience et de formation à cet égard. Je m'attends à faire le même constat auprès des fonctionnaires désignés de la majorité des organismes gouvernementaux. Au chapitre 5 du présent rapport, j'ai donc recommandé des améliorations à la formation des fonctionnaires désignés afin de renforcer les processus d'enquête des organismes et ministères gouvernementaux.

Compte tenu de mes vastes consultations et des renseignements fournis, je crois que les modifications de 2018 ont considérablement amélioré la LDIP (rôles des fonctionnaires désignés et de l'ombudsman, renforcement des pouvoirs d'enquête des fonctionnaires désignés, clarification des consultations des fonctionnaires désignés et obligation des enquêteurs de prendre des mesures pour protéger l'identité et les droits procéduraux de toutes les personnes impliquées dans une enquête). J'ai également noté que le Centre pour la liberté d'expression a déclaré à la page 9 de son évaluation que « des améliorations importantes ont été introduites en 2018 ». <sup>12</sup> D'autres instances, dont l'Alberta et le Canada, ont recommandé d'intégrer des modifications de 2018 à leur législation sur les divulgations.

## **2. Plaintes portant sur des représailles maintenant examinées par l'ombudsman**

Les modifications de 2018 à la LDIP renforcent les pouvoirs de l'ombudsman quant à la réception des plaintes portant sur des représailles, aux enquêtes sur celles-ci et à la formulation de recommandations pour traiter des actes ou des menaces de représailles. Cette modification a pour but de favoriser un processus d'enquête sur les

---

<sup>11</sup> <https://www.ombudsman.mb.ca/uploads/document/files/2021-22-annual-report-web-fr-fr.pdf> (page 45)

<sup>12</sup> <https://cfe.torontomu.ca/publications/assessment-manitobas-whistleblower-protection-legislation>

allégations plus accessible, moins contradictoire, sans le même risque d'identification publique que les procédures devant la Commission du travail du Manitoba. L'article 28 donne à l'employé la possibilité de déposer une autre plainte à l'égard des représailles présumées auprès du Conseil s'il n'est pas satisfait du résultat du processus de l'ombudsman.

Le sondage Participation MB comportait une question sur les pouvoirs accrus de l'ombudsman en matière de protection des représailles. Un nombre écrasant de participants ont convenu que les pouvoirs améliorés protègent les gens contre les plaintes portant sur des représailles (46 % fortement d'accord, 38,9 % d'accord et 13,5 % quelque peu d'accord). Un répondant a indiqué que le processus actuel pour déposer une plainte portant sur des représailles à l'ombudsman était « une meilleure option (moins contradictoire) que de s'adresser à la Commission du travail », et un autre a noté que l'élargissement des pouvoirs de l'ombudsman d'enquêter sur les représailles « est une adaptation naturelle ». Ces réponses confirment plusieurs des commentaires entendus au cours de mes consultations.

L'extension de la compétence de l'ombudsman en ce sens est conforme à l'approche adoptée dans un certain nombre d'autres gouvernements, à savoir l'Île-du-Prince-Édouard, la Saskatchewan et l'Alberta. Leur législation prévoit également que les plaintes portant sur les représailles sont déposées auprès du Commissaire et font l'objet d'une enquête similaire à celle des divulgations. De plus, la LDIP permet de déposer une plainte supplémentaire auprès de la Commission du travail. Les défenseurs des droits de la personne considèrent que l'existence de ce droit d'accès à la Commission, qui peut ordonner une panoplie de mesures correctives et offre des possibilités d'appel, est l'un des points forts les plus importants de cette loi<sup>13</sup>.

Dans l'ensemble, les modifications de 2018 qui ont élargi les pouvoirs de l'ombudsman en ce qui concerne la protection contre les représailles et la possibilité de déposer une plainte supplémentaire ont fait leurs preuves.

De nombreux défenseurs des droits de la personne et experts considèrent les processus de médiation comme un moyen efficace de résoudre les allégations de représailles. Au cours de mes consultations, il a été recommandé que le rôle de la Commission du travail soit élargi au dépôt des plaintes portant sur les représailles

---

<sup>13</sup> <https://cfe.torontomu.ca/publications/assessment-manitobas-whistleblower-protection-legislation>



auprès de l'ombudsman ou de la Commission en première instance. Les plaignants seraient alors en mesure de choisir l'option qui leur convient le mieux. Voici les facteurs invoqués à l'appui de cette approche : les membres sont formés aux processus de médiation, le taux de réussite des cas de médiation est assez élevé et la Commission du travail est habilitée à accorder des mesures provisoires, ce qui constitue un recours important concernant la protection contre les représailles.

Je reconnais qu'il est souhaitable d'offrir d'autres avenues aux divulgateurs, mais un plaignant peut avoir recours à la Commission en vertu de la LDIP à la suite de l'examen de l'ombudsman. Puisque, de l'avis général, les modifications de 2018 semblent avoir bien porté leurs fruits, j'en déduis qu'il n'est pas nécessaire d'abroger la loi.

### Chapitre 3 Dispositions Sur L'inclusion Des Municipalités

Les modifications de 2018 ont étendu les protections prévues par la LDIP aux divisions et districts scolaires ainsi qu'à leurs employés. Les modifications prévoient également que le gouvernement peut, par voie réglementaire, désigner les municipalités, y compris Winnipeg, et les districts d'administration locale qui seront régis par cette loi. Les ordonnances relatives à une telle désignation ont été décrites comme des dispositions « d'inclusion des municipalités », pour qu'une municipalité ou un district ne soit désigné que s'il en fait la demande. Bien qu'il s'agisse d'une interprétation générale, il est important de noter que la législation ne contient aucune limitation de ce type concernant le pouvoir du gouvernement de désigner de telles entités comme organisme gouvernemental dans le cadre de la LDIP.

La Ville de Winnipeg et la Ville de Brandon ont été désignées par la réglementation comme des organismes gouvernementaux aux fins de la loi lorsque les modifications de 2018 sont entrées en vigueur. En février 2023, la Ville de Flin Flon a opté pour ce statut et a ainsi entamé le processus d'adhésion. À ma connaissance, à la suite des consultations décrites ci-dessous, aucune autre municipalité ou aucun district d'administration local n'a manifesté son intérêt.

Lorsque les modifications de 2018 ont été présentées, l'Association des municipalités du Manitoba (l'AMM) a présenté un mémoire au Comité permanent des ressources humaines, qui a été examiné lors des audiences du 8 mai 2018. L'Association a notamment déclaré ce qui suit : « Compte tenu de l'engagement du gouvernement provincial de veiller à ce que les municipalités aient leur mot à dire, nous accueillons favorablement la possibilité offerte par la réglementation aux administrations locales »<sup>14</sup>. Elle a également soutenu que la flexibilité est importante, en particulier pour les petites municipalités, et a appelé le gouvernement à fournir des formations et des ressources documentaires aux intéressés.

Lors de l'examen des modifications par le Comité permanent des ressources humaines le 8 mai 2018, étant donné que des préoccupations ont été soulevées sur les limites de la LDIP à ce propos, le gouvernement a été invité à inclure les municipalités et les districts d'administration locaux chaque fois que l'occasion se présente<sup>15</sup>. Les participants au sondage Participation MB mené au cours de l'été 2023 ont exprimé des points de vue similaires. Ils ont notamment déclaré que l'application de la LDIP à toutes ces entités devrait être obligatoire.

---

<sup>14</sup> [https://www.gov.mb.ca/legislature/hansard/41st\\_3rd/hr\\_01/hr\\_01.html](https://www.gov.mb.ca/legislature/hansard/41st_3rd/hr_01/hr_01.html) (page 97)

<sup>15</sup> [https://www.gov.mb.ca/legislature/hansard/41st\\_3rd/hr\\_01/hr\\_01.html](https://www.gov.mb.ca/legislature/hansard/41st_3rd/hr_01/hr_01.html)

À la lumière de mes consultations avec des hauts fonctionnaires de l'AMM, de l'Association des administrateurs municipaux du Manitoba et du ministère des Relations avec les municipalités et le Nord, je pense qu'il serait prématuré, à l'heure actuelle, d'étendre la LDIP à toutes les municipalités et administrations locales. Voici les renseignements fournis lors des consultations qui ont permis d'aboutir à cette conclusion :

- Au moment où les modifications de 2018 ont été présentées, les municipalités et les districts d'administration locaux semblent avoir été informés que la LDIP ne s'appliquerait qu'à ceux qui ont concrètement enclenché le processus et demandé à être désignés comme un organisme gouvernemental en vertu des règlements. Il s'agit d'un facteur déterminant dans la décision de l'AMM de soutenir l'extension de cette loi.
- Depuis la promulgation des modifications de 2018, les conseils municipaux ont connu un roulement important, environ 45 % des représentants étant nouvellement élus. De nombreux directeurs généraux sont également nouveaux. Au cours de cette période, il n'y a pas eu d'actions de sensibilisation ou d'information soutenues sur la LDIP. L'ensemble de ces facteurs a entraîné une méconnaissance généralisée de cette loi et des dispositions pour l'inclusion volontaire au niveau municipal.
- La plupart des municipalités et des administrations locales sont petites et comptent très peu d'employés. Je sais que de nombreux postes de directeur général sont vacants. Dans ces conditions, il serait très problématique d'imposer la LDIP sans sensibiliser les effectifs ni renforcer les capacités. À cet égard, je note également les préoccupations exprimées par l'AMM dans sa présentation au Comité permanent des ressources humaines. Elle soutient qu'il ne serait pas pratique de nommer un directeur général en tant que fonctionnaire désigné dans les petites municipalités<sup>16</sup>.

### **Recommandation 1 :**

Pour l'heure, je ne recommande pas une extension obligatoire de la LDIP à toutes les municipalités et à tous les districts d'administration locale pour le moment. Néanmoins, des mesures doivent être prises pour mieux équiper ces entités en vue de leur désignation et ainsi assurer qu'elles bénéficient d'un meilleur soutien le cas échéant, que la désignation soit facultative ou obligatoire. Un plan

---

<sup>16</sup> [https://www.gov.mb.ca/legislature/hansard/41st\\_3rd/hr\\_01/hr\\_01.html](https://www.gov.mb.ca/legislature/hansard/41st_3rd/hr_01/hr_01.html) (page 97)

ambitieux devrait être mis en branle pour sensibiliser les municipalités et les districts d'administration locale à la LDIP, et à tout le moins :

- (a) La Commission de la fonction publique (CFP) devrait élaborer une trousse d'information sur la LDIP à l'intention des municipalités et des districts d'administration locale, afin de les encourager à l'appliquer;
- (b) Il faut réitérer chaque année au sous-ministre responsable du ministère des Relations avec les municipalités et le Nord qu'il doit veiller à ce que l'information sur la LDIP soit envoyée à toutes les municipalités et à tous les districts d'administration locale qui n'ont pas encore été désignés;
- (c) La CFP et le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord élaborent une stratégie de sensibilisation à la LDIP et de renforcement des capacités au niveau municipal en misant sur les collaborations et les processus bien établis au sein du ministère pour consulter ces entités et travailler avec elles. La stratégie devrait idéalement inclure la contribution de l'ombudsman.

## Chapitre 4 Examen Des Divulgations Et De L'incidence De La Pandémie

Mon mandat est d'examiner le nombre et le type de divulgations effectuées depuis la modification de la LDIP en 2018 et de déterminer les incidences de la pandémie à ce propos.

Les modifications sont entrées en vigueur en décembre 2018. Par conséquent, le présent rapport porte sur l'information fournie au cours des exercices 2018-2019 à 2022-2023 (années civiles 2019-2022 pour les entités qui établissent leurs rapports sur la base de l'année civile) (la « période d'examen »). Toutefois, tous les rapports pour l'exercice 2022-2023 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du présent rapport.

La LDIP prévoit que les employés qui pensent raisonnablement avoir la preuve qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être peuvent le divulguer à leur supérieur hiérarchique, au fonctionnaire désigné par leur organisme ou à l'ombudsman<sup>17</sup>. Si une divulgation est faite au superviseur, celui-ci doit rapidement rapporter la situation au fonctionnaire désigné. Les divulgations faites à un superviseur ou à un fonctionnaire désigné sont parfois appelées divulgations internes et celles faites à l'ombudsman sont parfois appelées divulgations externes.

La LDIP exige que chaque administrateur général rende compte chaque année de toutes les divulgations d'actes répréhensibles reçues par le fonctionnaire désigné. Le rapport contient les renseignements suivants :

- (a) le nombre de divulgations reçues ainsi que le nombre de divulgations qui ont fait l'objet d'un suivi ou non;
- (b) le nombre d'enquêtes ouvertes à la suite des divulgations;
- (c) s'il est conclu qu'un acte répréhensible a été commis, la description de l'acte en question ainsi que les recommandations faites ou les mesures correctives prises relativement à cet acte ou les motifs invoqués pour ne pas en prendre<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p217.php?lang=fr>

<sup>18</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p217.php?lang=fr>  
(voir art. 29.1, paragr. 1-3)

L'ombudsman présente un rapport annuel portant sur l'exercice de ses attributions sous le régime de la présente loi et indiquant :

- (a) le nombre de demandes de renseignements généraux relatives à la présente loi;
- (b) le nombre de divulgations reçues ainsi que le nombre de divulgations qui ont fait l'objet d'un suivi ou non;
- (c) le nombre d'enquêtes ouvertes en vertu de la présente loi;
- (d) le nombre de recommandations qu'il a faites et la suite donnée aux recommandations par l'organisme public;
- (e) les problèmes systémiques qui, selon lui, existent et donnent lieu à des actes répréhensibles;
- (f) les recommandations qu'il juge indiquées en matière d'amélioration<sup>19</sup>.

Comme indiqué précédemment, plus de 600 organismes publics sont visés par la LDIP. Étant donné qu'il n'existe pas de processus centralisé permettant de suivre et de publier chaque année l'information relative aux divulgations internes effectuées dans les limites de cette loi, mon examen a été limité. J'ai donc passé en revue les renseignements accessibles de 21 organismes publics et bon nombre d'entre eux m'ont fourni de l'information supplémentaire au cours de nos consultations. En résumé :

- Tous les ministères du gouvernement (traités comme un seul organisme à cette fin). Les rapports sur les divulgations exigées par la LDIP sont inclus dans le rapport annuel de chaque ministère. Un résumé des rapports de divulgation est produit chaque année par la Commission de la fonction publique et est publié sur son site Web<sup>20</sup>.
- 16 organismes gouvernementaux. Parmi eux, 8 ont fait état de divulgations et 8 n'en avaient pas à signaler<sup>21</sup>.
- 3 bureaux indépendants de l'Assemblée législative. Les bureaux n'avaient aucune information à communiquer.

---

<sup>19</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p217.php?lang=fr>  
(voir art. 29.2, paragr. 1)

<sup>20</sup> [https://www.gov.mb.ca/csc/whistle/pdf/pida-disclosure\\_stats.fr.pdf](https://www.gov.mb.ca/csc/whistle/pdf/pida-disclosure_stats.fr.pdf)

<sup>21</sup> Les 16 organismes gouvernementaux comprennent des sociétés d'État et plusieurs entités gouvernementales dans chacun des secteurs liés à la santé et à l'éducation.

- Bureau de l'ombudsman en ce qui concerne les divulgations externes. Le rapport annuel de l'ombudsman pour l'exercice 2022-2023 n'était pas complet au moment de cet examen, alors seule l'information pour 2019, 2020 et 2021-2022 est incluse.

J'ai également consulté les sites Web de nombreux autres organismes gouvernementaux et j'ai constaté que les informations sur la LDIP étaient très variées. Dans de nombreux cas, il n'y en avait aucune mention, alors que certains sites Web contenaient de l'information détaillée, dont les politiques et procédures de cette loi. Pour plusieurs, les rapports annuels n'étaient pas disponibles. Les rapports annuels de nombreux organismes publics, y compris plusieurs des 16 organismes examinés, ne faisaient aucune mention de la LDIP ou des informations communiquées en ce sens.

D'autres organismes gouvernementaux n'ont pas répondu aux demandes d'information concernant leurs politiques, procédures et divulgations en matière de LDIP.

## 1. Nombre de divulgations et de plaintes portant sur les représailles déposées depuis 2018

### Divulgations (internes et externes)

Nombre de divulgations prises en compte :	<b>146</b> <sup>22</sup>
Divulgations ayant fait l'objet d'enquêtes, aucun acte répréhensible constaté :	<b>35</b> <sup>23</sup>
Divulgations ayant fait l'objet d'enquêtes, acte répréhensible constaté :	<b>8</b>
Examens de divulgation en cours :	<b>2</b> <sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Le rapport annuel de l'ombudsman pour l'exercice 2022-2023 n'était pas complet au moment de cet examen, c'est pourquoi seule l'information pour 2019, 2020 et 2021-2022 est incluse.

<sup>23</sup> Une enquête comprenait deux divulgations concernant le même propos et deux enquêtes ont été abandonnées. Le rapport annuel de l'ombudsman pour l'exercice 2022-2023 n'était pas complet au moment de cet examen, c'est pourquoi seule l'information pour 2019, 2020 et 2021-2022 est incluse.

<sup>24</sup> L'ombudsman indique qu'un rapport est étayé par trois divulgations.

## Plaintes portant sur les représailles

Depuis les modifications de 2018, les plaintes portant sur les représailles sont adressées à l'ombudsman en première instance. Les plaignants peuvent en déposer conjointement auprès de la Commission du travail du Manitoba dans certaines circonstances<sup>25</sup>.

Les rapports annuels de l'ombudsman indiquent que 13 plaintes portant sur les représailles ont été déposées lors des périodes 2019 et 2021-2022<sup>26</sup>. En 2019, 9 plaintes ont été reçues, 1 plainte a fait l'objet d'une enquête et la plainte portant sur les représailles n'était pas fondée. Sur les 4 plaintes déposées en 2020 et 2021-2022, 1 a fait l'objet d'une enquête interrompue lorsqu'elle a été retirée.

La Commission du travail du Manitoba a confirmé que deux plaintes portant sur les représailles ont été reçues en 2019 et une en 2020. Mes recherches confirment que l'une des demandes de 2019 était le réexamen d'une décision de la Commission en 2018; l'autre était une plainte relative aux représailles déposée auprès de la Commission en vertu de l'article 28, paragraphe 1, de la LDIP, à la suite d'un rejet de la part de l'ombudsman.

L'affaire de 2020 était une demande de réexamen de la décision de la Commission en 2019. Les demandes de 2019 et de 2020 ont été rejetées.

La Commission a confirmé qu'au 31 mars 2023, aucune autre plainte portant sur les représailles n'avait été déposée en vertu du paragraphe 1 de l'article 28 de la LDIP.0

## 2. Type de divulgations depuis 2018

Les dispositions de la LDIP en matière d'information interne prévoient clairement que l'obligation d'inclure une description de la plainte s'applique **seulement** si une enquête détermine que la situation constitue un acte répréhensible. Étant donné que peu de plaintes ont abouti, il existe très peu d'informations publiques sur le type de divulgations internes. Je constate que les rapports de divulgation des organismes

---

<sup>25</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p217.php?lang=fr>  
(voir les art. 27.1 et 28)

<sup>26</sup> Le rapport annuel de l'ombudsman pour 2022-2023 n'était pas complet au moment de cet examen.



publics que j'ai examinés comportent des renseignements généraux sur les autres divulgations reçues, bien qu'il ne s'agisse pas d'une exigence.

D'ailleurs, au sens de la LDIP, l'ombudsman n'est pas tenu de fournir des descriptions des divulgations reçues, même lorsqu'un acte répréhensible est confirmé.

Cependant, je note que les rapports annuels pour les exercices 2020-2021 et 2021-2022 comprennent des cas évalués qui n'ont pas abouti à une enquête. Y figurent également des divulgations ayant fait l'objet d'une enquête, mais, en fin de compte, la situation ne constituait pas un acte répréhensible. L'ombudsman indique que ces exemples sont inclus dans un but de formation et de promotion de la transparence, dans le respect d'exigences de confidentialité de la LDIP. Il permet en outre de mettre en évidence le processus décisionnel de l'ombudsman lorsqu'il reçoit des divulgations.

Étant donné le manque d'informations publiques, je me suis renseigné sur le type de divulgations effectuées lors de mes consultations avec les fonctionnaires désignés et l'ombudsman. Tous ont mis de l'avant l'importance de respecter les exigences de confidentialité de la LDIP. De nombreux fonctionnaires désignés ont affirmé ne pas disposer de renseignements sur les divulgations reçues avant leur nomination à ce poste. Si les détails sont disponibles, les divulgations ont été abordées dans leur ensemble afin que les individus et les organismes publics sachent que la confidentialité n'était pas compromise.

Nos discussions ont mis en lumière les types d'informations les plus courants :

- les enjeux liés aux ressources humaines et à l'emploi qui sont de nature personnelle;
- les situations perçues comme « négatives », mais qui sont mineures et ne constituent pas un acte répréhensible au sens de la LDIP.

Le constat est cohérent avec l'expérience d'autres instances.

L'information publique sur les types d'actes répréhensibles avérés concernait des employés. Il s'agissait entre autres d'infractions, d'utilisation abusive des ressources de l'employeur à son propre profit, d'incitation à commettre un acte répréhensible, de violations de données, de mauvaise gestion financière et de conflits d'intérêts. Dans certains cas, plusieurs types d'actes répréhensibles ont été constatés.

Les renseignements divulgués par certains organismes gouvernementaux ne semblaient pas conformes à la LDIP et ne mentionnaient que le nombre de

divulgations reçues, sans préciser s'il y avait eu un suivi ou pas. Si certaines entités publiques intègrent des rapports « nuls » dans leurs rapports annuels, bon nombre ne font aucune mention de la LDIP. La conclusion raisonnable serait de statuer que tous les organismes gouvernementaux qui ne fournissent pas d'information à divulguer connaissent leurs obligations en matière de communication, mais n'avaient rien à divulguer. Néanmoins, l'absence de toute référence à la LDIP sur les sites Web de nombreuses entités publiques que j'ai consultés et le manque de connaissance à l'égard de cette loi dans de nombreux petits organismes gouvernementaux signalés par l'ombudsman permet de douter qu'ils n'aient rien à déclarer. Un tel constat confirme la nécessité de certaines mesures, dont :

- un processus centralisé de suivi et de publication des informations relatives aux divulgations internes effectuées dans le cadre de la LDIP;
- un processus de contrôle centralisé pour s'assurer que les organismes gouvernementaux respectent les exigences de la LDIP;
- une plus grande sensibilisation et de meilleures connaissances au sujet de la LDIP.

Les prescriptions susmentionnées sont toutes abordées au chapitre 5 du présent rapport.

Étant donné que mon mandat exigeait un examen du type de divulgations faites depuis les modifications de 2018, je me suis également demandé s'il serait avantageux de modifier la LDIP pour exiger des informations générales sur la nature de l'acte répréhensible allégué dans **toutes** les divulgations reçues. Le manque de transparence des rapports publics est une critique de longue date de la législation sur les dénonciations au Canada. Les défenseurs des divulgateurs font valoir qu'une plus grande transparence dans les rapports rehausse la confiance.

Lors de mes consultations, des préoccupations ont été exprimées sur le fait que même des informations générales peuvent être utilisées pour identifier un divulgateur ou l'auteur présumé d'un acte répréhensible, en particulier dans les petits services et organismes gouvernementaux. Certaines personnes interrogées étaient également d'avis que l'accès aux renseignements généraux sur le type de divulgations n'aurait aucune retombée sur la confiance dans le système ou les connaissances au sein de l'organisme public, étant donné que les informations seraient très limitées.

Dans son rapport de 2014, *Manitoba's Framework for an Ethical Environment*, le vérificateur général a recommandé que la Commission de la fonction publique (CFP)

et les ministères suivent les enquêtes sur les violations de l'éthique par type. Il a également souligné que le fait de ne pas conserver les enquêtes par catégorie ou par type constitue une occasion manquée de relever les tendances ou les problèmes systémiques. Le rapport indique également que ces informations pourraient aider à améliorer les politiques et les procédures et à mettre en place des formations pour pallier les enjeux<sup>27</sup>.

Les rapports annuels de la CFP contiennent désormais un résumé des enquêtes annuelles réparties en trois grandes catégories : harcèlement sexuel, respect en milieu de travail (y compris le harcèlement et l'intimidation) et autres inconduites (y compris les tentatives de fraude, les conflits d'intérêts et les autres comportements inappropriés)<sup>28</sup>. De même, le Bureau du vérificateur général a indiqué qu'il suivait les préoccupations reçues de sa ligne d'information des citoyens en fonction de la nature de l'allégation. Les catégories sont assez larges. Les exemples incluent les conflits d'intérêts, l'utilisation abusive des fonds et la mauvaise gestion des actifs, les marchés publics et les appels d'offres, ainsi que les questions de ressources humaines.

En raison des préoccupations que j'ai entendues concernant les risques liés au maintien de la confidentialité et le fait que les exigences en matière de rapports de la LDIP concordent avec celles d'autres paliers de gouvernement au Canada, je ne recommande pas d'inclure une description de la nature de l'acte répréhensible allégué dans toutes les divulgations. Si une décision politique touche la valeur de ces informations et que des modifications sont à l'ordre du jour, les processus de la CFP et du Bureau du vérificateur général pour le suivi des enquêtes et des allégations par type ou par catégorie sont des modèles envisageables pour améliorer la communication au public de renseignements relatifs aux divulgations.

### **3. Effet de la pandémie sur le nombre de divulgations**

J'ai passé en revue les informations susmentionnées pour la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2020, date d'entrée en vigueur du confinement, au 31 mars 2022, date de l'annulation progressive des dernières restrictions (la « pandémie »).

---

<sup>27</sup> <https://www.oag.mb.ca/wp-content/uploads/2019/09/Chapter-7-MB-Framework-for-an-Ethical-Environment-Web.pdf>

Se reporter aux pages 328 et 329

<sup>28</sup> [https://www.gov.mb.ca/csc/publications/annrpt/pdf/2022-23\\_annualrpt\\_en-fr.pdf](https://www.gov.mb.ca/csc/publications/annrpt/pdf/2022-23_annualrpt_en-fr.pdf)  
(consulter la page 63)

Les divulgations ministérielles ont été constantes pendant la pandémie, dont 3 divulgations au cours de l'exercice 2020-2021 (comme l'année précédente) et 2 au cours de l'exercice 2021-2022. Il y en a eu 1 au cours de l'exercice 2022-2023.

Le nombre de divulgations dans les sociétés d'État a légèrement diminué pendant la pandémie, soit 5 en 2020-2021 (contre 7 en 2019-2020) et 3 en 2021-2022. Elles sont passées à 4 en 2022-2023.

Le nombre de divulgations dans les entités liées au domaine de la santé était faible pendant la pandémie : aucune divulgation en 2020-2021 et 2 en 2021-2022. Ces entités n'ont également déclaré aucune divulgation en 2018-2019 et 3 en 2019-2020. Il y a eu 5 divulgations en 2022-2023.

Les divulgations à l'ombudsman sont restées cohérentes avec les années précédentes au cours de l'année civile 2020 (la première année de la pandémie) et ont quelque peu diminué au cours des 15 mois allant de janvier 2021 au 31 mars 2022. Bien que les renseignements sur les divulgations de l'exercice 2022-2023 n'étaient pas disponibles au moment de cet examen, l'ombudsman indique que les divulgations sont restées cohérentes par rapport à l'année précédente. Voici un portrait du nombre de divulgations à l'ombudsman au cours de la pandémie :

Année civile 2019 - 35;

Année civile 2020 - 33;

Janvier 2021 au 31 mars 2022 (15 mois) - 25;

Exercice 2022-2023 - non disponible.

Compte tenu du peu de divulgations chaque année dans les ministères et dans de nombreux organismes gouvernementaux examinés, ainsi que des tendances incohérentes observées, je ne peux conclure que la pandémie a eu une incidence sur le nombre de divulgations effectuées en vertu de la LDIP. En d'autres mots, nous ne disposons pas de suffisamment de détails pour tirer des conclusions éclairées.

#### **4. Effet de la pandémie sur le type de divulgations**

En raison de ce qui précède, l'examen des renseignements publics ne m'a pas beaucoup aidé à déterminer si la pandémie a eu une incidence sur le type de divulgations effectuées. Quelques organismes publics fournissent des informations

très générales sur toutes les divulgations reçues dont l'examen a montré que la nature des divulgations effectuées au cours des années de pandémie ne différait pas de celles effectuées au cours des autres années. Le rapport annuel 2021-2022 de l'ombudsman mentionne une divulgation concernant la politique de vaccination d'un organisme public. L'employé a été informé que ce serait préférable de s'adresser au syndicat ou au service des ressources humaines<sup>29</sup>.

Lors des discussions avec les fonctionnaires désignés, ceux-ci ont pour la plupart indiqué qu'ils ne voyaient pas de différence perceptible dans les types de divulgations faites au cours des années de pandémie. Un fonctionnaire désigné a souligné que les demandes de renseignements généraux et les plaintes adressées à son service d'assistance téléphonique, aux responsables et aux représentants syndicaux avaient augmenté au cours de la même période. Il ne s'agissait pas de divulgations en vertu de la LDIP. Le fonctionnaire désigné en question a précisé qu'un grand nombre de ces plaintes concernaient l'obligation de partager des informations de santé personnelles sur les tests et le statut vaccinal. Il a également signalé que si les demandes de renseignements et les plaintes générales concernant les questions de sécurité sont courantes (encore une fois, il ne s'agit pas de divulgations au sens de la LDIP), pendant la pandémie, elles portaient souvent sur des sujets liés à la celle-ci, comme savoir si le lieu de travail appliquait les exigences en matière de dépistage, de mise en quarantaine et de port du masque.

Les hauts fonctionnaires du Bureau du vérificateur général n'ont fait aucun commentaire concernant l'effet de la pandémie sur les divulgations. Ils ont toutefois noté que les appels à leur ligne d'assistance téléphonique pour les citoyens pendant la pandémie portaient sur de nombreuses préoccupations liées à la pandémie, le plus souvent au sujet des vaccins et des exigences de port du masque.

La Commission du travail du Manitoba a confirmé n'avoir reçu aucune nouvelle plainte portant sur des représailles en vertu de l'article 28 de la Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (LDIP) pendant la pandémie. Comme indiqué précédemment, l'affaire reçue en 2020 est une demande de révision d'une décision concernant une plainte portant sur des représailles déposée en 2019.

Le Comité a noté une augmentation du nombre de griefs de travail déposés pendant

---

<sup>29</sup> <https://www.ombudsman.mb.ca/uploads/document/files/2021-22-annual-report-FINAL-JAN-2023-edition2-revised-with-corrections.pdf>

la pandémie, ce qui confirme les autres commentaires que j'ai reçus. Les griefs sur des questions liées à la pandémie, comme le statut vaccinal et les exigences relatives aux tests et au port du masque, sont à l'origine de cette hausse.

Lors des consultations, le personnel de l'ombudsman a confirmé avoir reçu de nombreuses questions concernant les ordres sanitaires, les mandats et l'autorité du gouvernement à les émettre et à les appliquer. Quelques divulgations faites en vertu de la LDIP allèguent des actes répréhensibles, le plus souvent parce que des personnes ont été interrogées sur leur statut vaccinal ou se sont inquiétées de la sécurité sur le lieu de travail.

Les enquêtes ont été écartées pour différentes raisons :

- les actes ne sont pas répréhensibles au sens de la LDIP;
- les plaignants ont été traités convenablement selon les procédures prévues par une convention collective ou un contrat de travail;
- les plaignants ont été traités convenablement selon une procédure prévue par une autre loi (p. ex. la Loi sur la sécurité et l'hygiène du travail). Les demandes et les divulgations relatives à l'obtention d'informations sur le statut vaccinal et d'autres questions de santé liées à la COVID-19 ont été traitées conformément à la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

À la lumière des renseignements dont je dispose, accessibles publiquement, il semble que la pandémie ait eu une incidence sur le type de divulgations, dans la mesure où certaines portaient sur des ordres sanitaires, à savoir la vaccination obligatoire, le port du masque obligatoire et les pratiques sur le lieu de travail découlant de telles mesures, la mise en quarantaine et les exigences relatives aux tests et au port du masque.

En résumé, j'ai exploré dans quelle mesure la pandémie a eu une incidence sur le nombre et le type de divulgations demandées. Cependant, il n'y avait pas suffisamment d'éléments tangibles pour arriver à une conclusion. Il semble que la COVID-19 ait pu affecter le type de divulgations effectuées. Cependant, puisque les données accessibles sont très limitées et souvent anecdotiques, je n'ai pas pu déterminer le degré d'une telle incidence. J'ai également conclu qu'il n'était pas nécessaire de modifier la LDIP pour exiger une description des actes répréhensibles allégués dans toutes les divulgations.

## Chapitre 5 : Améliorer Le Cadre De La Ldip

### 1. Sensibilisation, éducation et formation

Les rapports concernant la « loi sur la dénonciation » au Canada et dans d'autres instances gouvernementales soulignent souvent la méconnaissance générale de cette loi par les employés. Les défenseurs des droits soutiennent depuis longtemps que ce manque de sensibilisation explique le faible volume de divulgations.

Dans l'ensemble, les fonctionnaires désignés avec lesquels je me suis entretenu ont reconnu que le personnel de leur institution ne connaît pas vraiment la LDIP. Malgré le faible nombre de réponses au sondage Participation MB (129 réponses à la question sur le niveau de connaissance actuelle des procédures régies par la LDIP), 45,2 % des personnes interrogées ont affirmé n'avoir que très peu de connaissances à ce sujet, ou pas du tout. Le résultat concorde avec les données recueillies lors des consultations.

L'offre limitée de formations sur la loi destinées aux employés est l'une des préoccupations qui m'ont été le plus souvent rapportées. Même la plupart des fonctionnaires désignés subissent les contrecoups d'une telle situation, certains affirmant ne pas se sentir outillés pour exercer leurs fonctions. D'ailleurs, ce sont les fonctionnaires désignés dans les ministères qui le mentionnent le plus souvent et qui soulignent qu'il y a très peu d'occasions de perfectionner les compétences et les connaissances étant donné le faible nombre de divulgations internes reçues. À la lumière de mes consultations, j'ajouterais que cette préoccupation reflète également le fait qu'un grand nombre d'entre eux étaient en poste pendant moins d'un an. À l'inverse, les fonctionnaires désignés au sein des organismes gouvernementaux, à savoir d'anciens avocats ou des personnes ayant une formation préalable en matière d'enquêtes, ont rapporté se sentir mieux préparés à assumer leurs responsabilités.

Comme indiqué précédemment dans le présent rapport, la LDIP s'applique à plus de 600 organismes gouvernementaux. Bon nombre d'entre eux sont de petite taille et, généralement, ils ne sont pas considérés comme des organismes du secteur public et sont dirigés par des conseils d'administration bénévoles. Par ailleurs, il leur est difficile de s'acquitter de leurs obligations en matière de gestion de la divulgation et d'établissement de rapports au sens de la loi et de fournir de la formation au personnel.

Diana Scarth a fait état de préoccupations concernant le manque de sensibilisation à la LDIP lors de la révision de 2014<sup>30</sup>. À ce propos figurent les modifications

---

<sup>30</sup>[https://www.gov.mb.ca/csc/whistle/pdf/pida-scarth\\_report.pdf](https://www.gov.mb.ca/csc/whistle/pdf/pida-scarth_report.pdf)

apportées à l'article 8 qui prévoit que l'administrateur général fait en sorte que les renseignements concernant la présente loi et les règles applicables aux divulgations soient largement diffusés chaque année auprès des employés de l'organisme public dont il est responsable<sup>31</sup>. C'est la seule disposition qui impose des obligations en matière de formation et de sensibilisation. Les organismes avec lesquels je me suis entretenu n'ont pas appliqué cette exigence de manière uniforme.

Lors des discussions, la Commission de la fonction publique a indiqué que des démarches de sensibilisation et de formation avaient été entreprises avant l'entrée en vigueur des modifications de 2018. En effet, de nombreuses ressources utiles sur la LDIP sont disponibles sur les sites Web respectifs de la CFP et l'ombudsman. Les fonctionnaires désignés chevronnés ont déclaré connaître les outils et bon nombre ont indiqué qu'ils les consultaient pour trouver des conseils et des solutions au besoin. Ces fonctionnaires, la CFP et l'ombudsman ont fait remarquer qu'avant la pandémie, les ressources étaient étayées par des mesures complémentaires comme des réunions de fonctionnaires désignés (organisées par l'ombudsman), des programmes d'orientation et de formation en personne dispensée sur demande et des conseils sur mesure concernant les enquêtes et les procédures de gestion des divulgations.

Consciente de l'important changement au sein de la fonction publique depuis 2018 et de la nécessité de renouer avec les organismes publics après la pandémie, la CFP élabore des modules de formation en ligne diffusés depuis le début de 2024. La première série est principalement destinée aux fonctionnaires désignés et aux superviseurs. Un autre volet devrait suivre plus tard en 2024 et porter sur la formation et le soutien aux employés et au grand public. Les hauts fonctionnaires indiquent que les modules de formation seront mis à la disposition de tous les organismes publics visés par la LDIP. Une telle initiative est une excellente nouvelle.

Lors de nos discussions, l'ombudsman et la CFP ont reconnu le rôle important de la formation dans l'application adéquate de la loi. Les deux entités ont déjà participé à des démarches à cette fin. Néanmoins, il n'existe pas de mandat clair ou de système centralisé pour garantir ce qui suit :

- la formation nécessaire et les ressources connexes sont accessibles au besoin;

---

<sup>31</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p217.php?lang=fr>



- le personnel et les organismes publics savent comment accéder aux ressources;
- des mesures sont en place pour que les ressources soient à jour et répondent aux besoins des organismes publics et de leurs employés.

Je pense qu'un programme de formation centralisé est nécessaire pour que les employés et les employeurs de la kyrielle d'organismes publics régis par la LDIP aient accès à la formation et aux ressources connexes.

Étant donné son rôle et ses devoirs étendus à l'égard de la fonction publique au sens de la Loi sur la fonction publique<sup>32</sup> et de son expertise dans l'élaboration, la prestation et la coordination de programme de formation et d'éducation au sein du gouvernement, la CFP est apte à piloter un programme éducatif portant sur la LDIP comme prévu. De nombreuses suggestions judicieuses sur les ressources éducatives et connexes très pertinentes m'ont été communiquées et je les ai incluses dans les recommandations et les discussions qui suivent.

Comme indiqué précédemment, de nombreux fonctionnaires désignés ont été nommés récemment. Toutefois, le roulement est inévitable au sein des effectifs. La responsabilité de tenir les employés, la CFP et le bureau de l'ombudsman informés des fonctionnaires désignés pour chaque organisme public n'est pas attribuée. Compte tenu des consultations et de mes recherches en ligne, je pense que l'attribution d'une telle tâche pourrait renforcer l'application de la LDIP. Voici quelques exemples d'avantages :

- Informer les employés de la nomination d'un nouveau fonctionnaire désigné est l'occasion de leur faire connaître son rôle au sein de l'organisme public, de les sensibiliser à la LDIP et de fournir de précieux renseignements à toute personne qui envisage de faire une divulgation.
- Les démarches de la CFP auprès des centaines d'organismes publics sur des enjeux importants en lien avec la LDIP semblent reposer sur des coordonnées vagues et souvent obsolètes, de sorte que les messages ne parviennent pas aux personnes appropriées. La possibilité de s'adresser directement aux fonctionnaires désignés dans certaines circonstances permettrait à la commission de mieux les épauler, de s'engager plus efficacement auprès des organismes publics et de mieux comprendre leurs besoins en formation.
- De nombreux échanges ont lieu entre l'ombudsman et les fonctionnaires

---

<sup>32</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p271.php?lang=fr>

désignés, particulièrement après une divulgation. La communication constante avec ces derniers permet à l'ombudsman d'établir des relations de travail efficaces et d'accroître la capacité des organismes publics à gérer les divulgations, en particulier les enquêtes.

### **Recommandation 2 :**

La CFP doit élaborer un programme centralisé de soutien éducatif et connexe qui s'articule autour de la LDIP pour que tous les organismes publics concernés et leurs employés aient accès à l'information et aux ressources. Voici quelques objectifs généraux :

- (a) Informer les organismes publics et leurs employés sur la LDIP et les sensibiliser ainsi à la législation;
- (b) Sensibiliser les employés à leurs droits et obligations en vertu de la LDIP;
- (c) Former les fonctionnaires désignés et les superviseurs à la gestion des divulgations, à la conduite d'enquêtes, à l'établissement de rapports et à la communication avec les employés au sujet de la LDIP;
- (d) Mettre en place des mesures garantissant que les ressources sont à jour et répondent aux besoins des organismes publics et de leurs employés;
- (e) Mettre en place des mesures garantissant que les détails relatifs à la nomination d'un fonctionnaire désigné sont communiqués et facilement accessibles aux employés de l'organisme public, à la CFP et à l'ombudsman.

### **Recommandation 3 :**

Au minimum, la CFP devrait inclure l'élaboration et le lancement, dès que possible, des deux séries de modules de formation en ligne décrites ci-dessus (accessibles à tous les organismes publics régis par la LDIP) et d'un plan de communication stratégique pour mieux informer les organismes publics sur la LDIP et faire en sorte que les employés et les fonctionnaires désignés au sein du gouvernement et de tous les organismes publics sont au courant des formations en ligne auxquels ils ont accès.

### **Recommandation 4 :**

La CFP, en concertation avec l'ombudsman, élabore des mesures qui ciblent les lacunes dans les connaissances afin d'orienter la formation et les ressources connexes, lesquelles seront plus approfondies que celles de la recommandation 3. Les failles qui m'ont été signalées au cours des consultations concernent les aspects suivants :

- la nécessité d'une formation sur la conduite des enquêtes;
- le soutien offert aux organismes publics garantissant que le caractère unique des divulgations au sens de la LDIP soit reconnu dans leurs autres mécanismes de plainte, afin de clarifier que la protection contre les représailles ne s'applique qu'aux plaintes au sens de ladite loi;
- les conseils d'orientation aux organismes publics sur les facteurs à prendre en compte lors de la nomination des fonctionnaires désignés<sup>33</sup>.

### **Recommandation 5 :**

La CFP doit envisager de proposer des ressources supplémentaires aux organismes publics et au personnel. Lors de mes consultations, de nombreuses personnes ont évoqué la nécessité d'une « boîte à outils sur la LDIP ». Voici les plus souvent proposés :

- des guides, des listes de contrôle et des FAQ;
- des ressources pour aider les organismes publics à se conformer aux exigences de l'article 8 de la LDIP en matière de communication annuelle, y compris des modèles de notes de service;
- des exemples de processus d'intégration et de documents connexes concernant la LDIP pour les employés et les responsables désignés;
- des conseils aux organismes publics pour améliorer les sites intranet et faciliter l'accès aux ressources.

## **2. Rapports et suivi**

Les défis posés par les exigences actuelles relatives aux rapports annuels sur la LDIP ont été mis en évidence lors de l'examen de la divulgation décrit au chapitre 4. En raison de l'absence d'un processus centralisé de suivi et de publication des données relatives aux divulgations internes effectuées en vertu de la LDIP, il n'existe pas d'indicateurs fiables sur le nombre de divulgations internes reçues par les organismes gouvernementaux, sur les enquêtes lancées et sur les résultats.

---

<sup>33</sup> <https://ombudsman.sk.ca/app/uploads/2022/04/PIDC-AR-2021.pdf> Voir les commentaires de l'ombudsman de la Saskatchewan à la page 7

Les experts et les défenseurs des droits se sont montrés très critiques à l'égard du manque de transparence des procédures de dénonciation au Canada et de l'accès limité aux renseignements sur les divulgations internes. Des systèmes centralisés régulant les rapports et les suivis rendraient l'information plus accessible et accroîtraient la transparence dans les processus, ce qui, selon les experts, renforcerait le sentiment de confiance.

Lors de la révision de 2014 de la LDIP, Dianna Scarth a précisé que l'information permettrait de relever les tendances et les problèmes systémiques et de fournir des statistiques permettant d'évaluer si la loi est bien appliquée<sup>34</sup>. Un tel constat braque les projecteurs sur un obstacle important à l'évaluation de l'efficacité globale de la loi, à savoir l'incapacité d'accéder facilement à des données statistiques fiables.

La recommandation de Mme Scarth d'élaborer un processus centralisé pour contrôler et publier annuellement l'information relative aux divulgations internes effectuées en vertu de la LDIP<sup>35</sup> n'a pas été prise en compte dans les modifications de 2018. Néanmoins, la CFP publie un résumé annuel des rapports ministériels sur la loi<sup>36</sup>. L'approche est utile dans le contexte des publications des ministères, mais ne permet pas de synthétiser efficacement le contenu de centaines d'organismes publics.

Au cours de nos discussions, l'ombudsman a réitéré les avantages d'une procédure centralisée. Il a d'ailleurs attiré l'attention sur la Public Interest Disclosure and Whistleblower Protection Act de l'Île-du-Prince-Édouard.<sup>37</sup> La législation oblige chaque administrateur général à signaler au commissaire les divulgations reçues (sauf celles qui sont adressées au commissaire autrement) dans les délais prescrits par ce dernier. Le rapport doit préciser la **nature** de la divulgation et indiquer si l'administrateur général a l'intention d'enquêter (voir l'article 11, paragraphe 2). L'administrateur général est également tenu de communiquer toute mesure prise par l'organisme public pour lui en donner suite, les résultats de toute enquête et toute recommandation formulée à l'égard de la divulgation ou de l'acte répréhensible. Le rapport doit être rédigé dans le délai requis par le commissaire (voir l'article 12).

---

<sup>34</sup> [https://www.gov.mb.ca/csc/whistle/pdf/pida-scarth\\_report.pdf](https://www.gov.mb.ca/csc/whistle/pdf/pida-scarth_report.pdf) (p. 18)

<sup>35</sup> [https://www.gov.mb.ca/csc/whistle/pdf/pida-scarth\\_report.pdf](https://www.gov.mb.ca/csc/whistle/pdf/pida-scarth_report.pdf)

<sup>36</sup> [https://www.gov.mb.ca/csc/whistle/pdf/pida-disclosure\\_stats.fr.pdf](https://www.gov.mb.ca/csc/whistle/pdf/pida-disclosure_stats.fr.pdf)

<sup>37</sup> <https://www.canlii.org/en/pe/laws/stat/rspei-1988-c-p-31.01/latest/rspei-1988-c-p-31.01.html>

En vertu de l'article 42 de la Loi sur la divulgation d'actes répréhensibles dans l'intérêt public du Yukon, l'administrateur général de chaque entité publique doit remettre une copie du rapport annuel au commissaire. (voir l'article 42, paragraphe 3)<sup>38</sup>.

L'information provenant des organismes publics, comme le prévoient les lois de l'Île-du-Prince-Édouard et du Yukon, aiderait l'ombudsman à s'acquitter de ses obligations en vertu de la LDIP. Cependant, compte tenu du nombre d'organismes publics régis par cette loi, les exigences en matière de rapports que les commissaires devraient remplir seraient onéreuses et inefficaces. Le commissaire de l'Alberta le confirme dans sa révision de la loi de l'Alberta en 2020 (p. 32) que

« en précisant que l'applicabilité et l'utilité des données des rapports annuels des fonctionnaires en chef n'ont pas été pleinement reconnues, car elles ne font pas l'objet d'une analyse ou d'une interprétation significative. Le bureau du commissaire n'est pas en mesure de réviser manuellement les rapports annuels, ni de rassembler et d'analyser les données des rapports de toutes les entités publiques compétentes. Cependant, un tel contenu serait très utile pour aider le commissaire à relever les problèmes systémiques, à reconnaître les lacunes, à mesurer l'efficacité de la loi et à observer la performance des entités publiques dans son application de la loi<sup>39</sup>. »

Le commissaire de l'Alberta a ensuite recommandé des modifications à la législation permettant d'exiger des entités compétentes qu'elles fournissent un rapport annuel sur leurs activités en vertu de la loi, selon les critères établis par ses soins. Il souligne que cette possibilité d'obtenir l'information sans alourdir la charge administrative serait préférable à la prescription d'un processus dans la loi<sup>40</sup>.

Les données reçues des organismes publics aideraient l'ombudsman à s'acquitter des tâches de la LDIP qui lui incombent. Par exemple :

- Comme indiqué au chapitre 4, l'information relative au nombre de divulgations effectuées et à la gestion au sein des organismes publics permettrait de relever les tendances et les problèmes systémiques au sein de ces instances et de

---

<sup>38</sup> <https://laws.yukon.ca/cms/images/LEGISLATION/PRINCIPAL/2014/2014-0019/2014-0019.pdf>

<sup>39</sup> <https://yourvoiceprotected.ca/wp-content/uploads/2021/02/Submission-of-Public-Interest-Commissioner-on-the-review-of-PIDA-November-2020-003.pdf>

<sup>40</sup> <https://yourvoiceprotected.ca/wp-content/uploads/2021/02/Submission-of-Public-Interest-Commissioner-on-the-review-of-PIDA-November-2020-003.pdf>

recommander des mesures proactives pour y remédier. Une telle mesure serait également efficace pour aider l'ombudsman à enquêter sur les plaintes portant sur des représailles.

- Le manque de précision et de cohérence des données statistiques actuelles disponibles suscite des inquiétudes. Outre les préoccupations soulevées au chapitre 4, l'ombudsman observe que les organismes publics interprètent différemment les exigences des paragraphes 1 à 3 de l'article 29 de la LDIP, ce qui entraîne des incohérences dans les rapports. Par exemple, si un organisme public transmet une divulgation à l'ombudsman en vertu de la LDIP (ou vice-versa), la divulgation en question sera probablement signalée par les deux entités. Si l'ombudsman pouvait exiger que les organismes publics fournissent des détails comme il le détermine, il serait en mesure d'élaborer des politiques visant à améliorer la cohérence de l'interprétation, du suivi et de la communication de l'information.
- La préoccupation exprimée au chapitre 4 sur la question de savoir si certains organismes publics connaissent leurs obligations au sens de la LDIP était également dans la mire de l'ombudsman, qui a d'ailleurs confirmé que le bureau recevait davantage de divulgations et de demandes de renseignements de la part d'employés de petits organismes publics. Nombre de ces entités, qui ne sont généralement pas considérées comme des organismes du secteur public, ne disposent pas de procédures pour gérer les divulgations; certaines ne savent même pas que la LDIP s'applique à elles. L'ombudsman a noté que si tous les organismes publics étaient tenus de soumettre annuellement des rapports, il aurait connaissance de ceux qui ne se plient pas aux exigences et pourrait le leur signaler. Il aurait ainsi l'occasion de faire connaître la LDIP et de mieux appliquer les obligations en matière de rapports et autres dispositions de la loi. La capacité de l'ombudsman à déterminer efficacement si les organismes publics transmettent avec exactitude les rapports annuels serait également renforcée par des modifications aux mesures connexes de ladite loi. Chaque fonctionnaire en chef serait tenu de déposer un rapport « nul » s'il n'a reçu aucune divulgation d'actes répréhensibles au cours d'une année donnée.

## **Contrôle**

Dans le rapport de 2014, Mme Scarth s'est également inquiétée de l'absence d'un processus de contrôle centralisé permettant de s'assurer que les organismes publics respectent leurs obligations au sens de la LDIP et a formulé ce qui suit :

Un processus de contrôle centralisé doit être en place pour s'assurer que les entités, les organismes et les ministères gouvernementaux suivent des procédures adéquates pour répondre aux exigences de la LDIP. Le

mécanisme doit permettre d'exiger des mesures spécifiques pour remédier à toute lacune perçue, en s'inspirant du modèle albertain.<sup>41</sup>

Les préoccupations de Mme Scarth portent sur la nécessité de veiller à ce que les organismes adoptent des mesures de divulgation internes adéquates. Comme recommandé, les modifications apportées à la LDIP en 2018 ont renforcé l'autorité de l'ombudsman d'exiger de la part des organismes publics qu'ils (a) fournissent des copies de leurs procédures de divulgation sur demande (article 5, paragraphe 3); et (b) prennent des mesures pour remédier aux lacunes relevées (article 5, paragraphe 4)<sup>42</sup>. Comme indiqué au chapitre 4, les questions de conformité dépassent le cadre des procédures.

Lors de nos discussions, l'ombudsman a confirmé que les problèmes de conformité demeurent un enjeu, en particulier en ce qui concerne la gestion d'enquêtes au sens de la loi. Par conséquent, son champ de compétence devrait être élargi afin de remédier efficacement aux lacunes touchant la conformité et les processus. De plus, l'ombudsman a souligné que l'article 15 de la Loi sur l'ombudsman<sup>43</sup> autorisait le bureau à mener ses propres enquêtes et a fait remarquer qu'une telle disposition renforcerait l'application à long terme de la LDIP.

La création de processus centralisés pour (a) rendre facilement accessible l'information communiquée en vertu de la législation sur les divulgateurs et (b) contrôler efficacement le respect de cette législation semble être un projet en cours dans tous les champs de compétences canadiennes. Si j'ai réitéré les recommandations de Mme Scarth sur ces questions (voir les recommandations 6 et 7), j'ai également proposé des mesures législatives et des actions visant à améliorer l'application de la LDIP, même en l'absence d'un tel mécanisme.

### **Recommandation 6 :**

Un processus centralisé doit être mis en place pour assurer le suivi et la publication, chaque année, de l'information relative aux divulgations internes effectuées au sens de l'article 29.1 de la loi LDIP.

---

<sup>41</sup> [https://www.gov.mb.ca/csc/whistle/pdf/pida-scarth\\_report.pdf](https://www.gov.mb.ca/csc/whistle/pdf/pida-scarth_report.pdf)

<sup>42</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p217.php?lang=fr>

<sup>43</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p217.php?lang=fr>

**Recommandation 7 :**

Un processus de contrôle centralisé doit être instauré pour que les organismes publics respectent les exigences de la LDIP et prennent des mesures spécifiques pour remédier à toute lacune perçue.

**Recommandation 8 :**

Les dispositions de la LDIP relatives aux rapports doivent dorénavant exiger qu'un rapport « nul » soit préparé et inclus dans le rapport annuel ou mis à la disposition du public sur demande pour toute année au cours de laquelle aucune divulgation n'a été reçue par le fonctionnaire désigné de l'organisme public.

**Recommandation 9 :**

La LDIP doit être modifiée pour exiger que l'administrateur général fournisse à l'ombudsman une copie du rapport annuel sur l'information communiquée (comme l'exige actuellement l'article 29.1 de la loi actuelle). Par souci de clarté et pour éviter le travail en double, la synthèse des rapports ministériels sur la LDIP rédigés et publiés par la CFP sera remise à l'ombudsman. La modification devrait permettre à ce dernier d'élaborer des politiques garantissant la cohérence des rapports.

**Recommandation 10 :**

La LDIP doit être modifiée afin d'autoriser l'ombudsman à mener ses propres enquêtes sur des questions connexes, d'après le modèle établi dans les dispositions relatives aux enquêtes de l'article 15 de La loi sur l'ombudsman.

**3. Lacunes dans la LDIP****(a) Plaintes concernant les hauts fonctionnaires**

Lors de nos consultations sur la mise en œuvre des modifications de 2018, l'ombudsman a relevé des lacunes dans la LDIP. L'une d'elles concerne les divulgations que lui ou les fonctionnaires désignés ont reçues au sujet d'allégations d'actes répréhensibles de hauts fonctionnaires ou de l'administrateur général d'un organisme public. D'ailleurs, plusieurs dispositions de la LDIP, le Règlement 64/2007 adopté en vertu de celle-ci et les procédures des organismes publics pour gérer les divulgations en vertu de cette loi et de la Loi sur l'ombudsman, lorsqu'ils sont appliqués à des cas impliquant de telles allégations, soulèvent d'importantes



préoccupations quant à l'intégrité et à l'indépendance des enquêtes qui en résultent.

Les dispositions concernées sont les suivantes :

- (a) La LDIP prévoit qu'une copie du rapport établi par le fonctionnaire désigné ou l'ombudsman à l'issue d'une enquête (article 24, paragraphe 1) doit être remise à l'administrateur général compétent (article 24, paragraphe 2)<sup>44</sup>.
- (b) Le paragraphe 3 de l'article 24 prévoit que si la divulgation faisant l'objet de l'enquête met en cause l'administrateur général, l'ombudsman doit également remettre une copie du rapport au président du conseil ou d'un autre organe décisionnel de l'organisme public (p. ex. au ministre responsable dans le cas d'un ministère)<sup>45</sup>.
- (c) Lorsqu'ils mènent des enquêtes en vertu de la LDIP, l'ombudsman et les personnes qui travaillent pour lui jouissent de la protection et des pouvoirs prévus par la Loi sur l'ombudsman (article 22, paragraphe 6)<sup>46</sup>. Par ailleurs, l'ombudsman informe l'administrateur général d'un organisme public avant d'entamer une enquête<sup>47</sup>.
- (d) Les procédures types utilisées par de nombreux organismes publics pour gérer les divulgations en vertu de la LDIP<sup>48</sup> exigent que le fonctionnaire désigné informe l'administrateur général avant d'ouvrir une enquête sur une divulgation d'actes répréhensibles.
- (e) L'article 3 du Règlement 64/2007 adopté en vertu de la LDIP<sup>49</sup> exige que les procédures utilisées par les organismes publics pour gérer les divulgations prévoient que le fonctionnaire désigné peut renvoyer une divulgation à l'ombudsman s'il n'est pas indiqué qu'il y donne suite en raison de la nature de l'acte répréhensible ou de l'identité des personnes mises en cause.
- (f) De plus, d'après les mesures figurant au paragraphe (d) ci-dessus, un fonctionnaire désigné peut renvoyer une divulgation à une autre autorité, dont l'ombudsman, si l'acte répréhensible est commis par une personne dont la position hiérarchique est supérieure à la sienne.

---

<sup>44</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p217.php?lang=fr>

<sup>45</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p217.php?lang=fr>

<sup>46</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p217.php?lang=fr>

<sup>47</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/o045.php?lang=fr>

<sup>48</sup> <https://www.gov.mb.ca/csc/whistle/pdf/pida-procedures.pdf>

<sup>49</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/regs/current/064-2007.php?lang=fr>

Les dispositions obligent l'ombudsman et les fonctionnaires désignés à informer l'administrateur général de l'ouverture d'une enquête sur une divulgation d'actes répréhensibles et à lui remettre une copie du rapport à la fin de la procédure, même si ce dernier est la personne mise en cause, ce qui n'est pas conforme aux mesures de protection fondamentales prévues pour les divulgateurs par la LDIP.

Bien que les règlements et les procédures standard prévoient qu'un fonctionnaire **peut** renvoyer une divulgation d'actes répréhensibles à l'ombudsman dans certains cas, comme la mise en cause de l'administrateur général ou d'un autre cadre supérieur dans l'allégation, il n'est pas tenu de le faire. L'absence d'une telle obligation dans les circonstances en question soulève également d'importantes préoccupations quant à l'intégrité et à l'indépendance des enquêtes internes et pourrait placer le fonctionnaire désigné dans une position très délicate par rapport à ses supérieurs.

Plusieurs personnes interrogées dans le cadre du sondage Participation MB expriment un manque de confiance dans la procédure d'enquête interne. Elles affirment par exemple qu'elles ne croient pas que l'examen des éléments puisse être neutre et impartiale et qu'elles ne se sentent pas en sécurité lorsqu'elles font un signalement à l'interne.

Comme l'ombudsman, je pense que les lacunes législatives et procédurales concernant le traitement des divulgations qui comprennent des allégations mettant en cause de hauts fonctionnaires ou l'administrateur général d'un organisme public ne sont manifestement pas compatibles avec les objectifs de la LDIP. Il convient d'y remédier. L'ombudsman a fait référence à la Public Interest Disclosure and Whistleblower Protection Act de l'Île-du-Prince-Édouard, récemment promulguée. Il a notamment braqué les projecteurs sur l'article 16 qui prévoit que lorsque l'administrateur général de l'entité publique mis en cause dans une divulgation fait l'objet d'une allégation d'acte répréhensible, la divulgation : (i) doit être faite au Commissaire aux divulgations faites dans l'intérêt public; (ii) sous réserve de l'article 14 (pouvoir discrétionnaire de ne pas enquêter), le Commissaire doit enquêter sur la divulgation; et (iii) tout avis ou rapport devant être remis à un administrateur général ou par lui doit être transmis à l'administrateur général de l'entité publique ou par lui<sup>50</sup>.

L'ombudsman soutient les modifications apportées à la LDIP, au Règlement 64/2007 et aux procédures, qui sont inspirées du modèle de l'Île-du-Prince-Édouard.

---

<sup>50</sup> <https://www.canlii.org/en/pe/laws/stat/rspei-1988-c-p-31.01/latest/rspei-1988-c-p-31.01.html>

La législation de cette province n'aborde pas les circonstances dans lesquelles une divulgation reçue par un fonctionnaire désigné comprend des allégations d'actes répréhensibles commis par une personne qui occupe une position hiérarchique supérieure. À la lumière de la discussion qui précède, l'ombudsman appuie également la modification de la LDIP, du Règlement 64/2007 et des procédures pour faire face à de telles circonstances.

**Recommandation 11 :**

La LDIP doit être modifiée en ce sens :

- (a) Une divulgation doit être faite ou renvoyée à l'ombudsman si
  - (i) l'administrateur général de l'organisme public est mis en cause par une allégation d'acte répréhensible dans la divulgation; ou (ii) une personne mise en cause qui occupe une position hiérarchique supérieure à celle du fonctionnaire désigné de l'organisme public visé par la divulgation fait l'objet d'une allégation d'acte répréhensible; et (iii) une personne qui occupe une position hiérarchique supérieure à celle du fonctionnaire désigné de l'organisme public visé par la divulgation fait l'objet d'une allégation d'acte répréhensible.
- (b) Sous réserve de l'article 21 (refus d'enquêter), l'ombudsman doit enquêter sur la divulgation.

**Recommandation 12 :**

Il faut modifier les paragraphes 2 et 3 de l'article 24 de la LDIP pour que tout avis ou rapport qui doit être remis à un fonctionnaire désigné, à un administrateur général ou par lui dans les circonstances énoncées dans la recommandation 11 soit transmis à l'entité ou à la personne dont relève l'administrateur général ou par l'une ou l'autre. Le paragraphe (c) de l'article 16 de la loi de l'Île-du-Prince-Édouard est un exemple à cet égard<sup>51</sup>.

**Recommandation 13 :**

Il faut modifier le Règlement 64/2007 et les procédures établies par un organisme public pour gérer les divulgations des employés de l'entité afin de refléter les modifications législatives.

---

<sup>51</sup> <https://www.canlii.org/en/pe/laws/stat/rspei-1988-c-p-31.01/latest/rspei-1988-c-p-31.01.html>

## **(b) Section 13 - Favoriser le traitement des plaintes portant sur des représailles**

Au cours de nos consultations, l'ombudsman a mis de l'avant l'article 13 de la LDIP<sup>52</sup> qui prévoit que lorsqu'un employé lui fait une divulgation, il peut prendre les mesures qu'il juge indiquées afin de faciliter le règlement de la question au sein de l'organisme public. Cette autorité s'est révélée très utile au fil des ans; or elle se limite à la divulgation d'actes répréhensibles et ne s'applique pas aux plaintes portant sur des représailles. Comblant cette lacune de la législation en étendant les pouvoirs de l'ombudsman en vertu de l'article 13 aux plaintes portant sur des représailles lui permettra de disposer d'outils supplémentaires pour traiter plus efficacement les allégations de représailles. L'ombudsman est en faveur de la modification de la législation, car il estime que celle-ci pourrait faciliter la résolution des problèmes et le rétablissement des relations en cas d'allégations de représailles.

### **Recommandation 14 :**

La LDIP doit être modifiée afin d'étendre l'autorité de l'ombudsman en vertu de l'article 13 à toutes les mesures jugées appropriées de traitement des plaintes portant sur des représailles et des divulgations au sein d'un organisme public.

## **(c) Protection contre les représailles pour les fonctionnaires désignés et d'autres personnes**

Lors de nos consultations, l'ombudsman a rapporté que des personnes avaient exprimé leur inquiétude, car les protections contre les représailles prévues par la LDIP ne s'étendaient pas aux employés tenus d'exercer des fonctions dans le cadre de cette loi.

Voici une définition de « représailles » au sens de la loi : « L'une ou l'autre des mesures suivantes prises à l'égard d'un employé pour le motif qu'il a, de bonne foi, demandé des conseils sur la façon de faire une divulgation, fait une divulgation ou collaboré à une enquête menée en vertu de la présente loi... ». De plus, en vertu de l'article 27 de la LDIP,

### **Protection de l'employé contre les représailles :**

**27** Il est interdit d'exercer des représailles contre un employé ou d'en

---

<sup>52</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p217.php?lang=fr>

ordonner l'exercice pour le motif que l'employé a, de bonne foi :

- (a) demandé des conseils à son supérieur, à son fonctionnaire désigné, à son administrateur général ou à l'ombudsman afin de faire une divulgation;
- (b) fait une divulgation;
- (c) collaboré à une enquête menée en vertu de la présente loi<sup>53</sup>.

Il est clair que les témoins sont protégés par l'article 27. Néanmoins, il n'est pas évident que la clause (c) protège les superviseurs, les fonctionnaires désignés et les administrateurs généraux qui exercent des fonctions importantes dans le cadre de la LDIP.

En réponse à la question du sondage Participation MB « À qui vous adresseriez-vous en cas de préoccupation au sujet d'un acte répréhensible sur votre lieu de travail? Sélectionnez toutes les réponses qui s'appliquent. », la grande majorité a choisi le supérieur, suivi de l'ombudsman, du représentant des ressources humaines et du délégué syndical. La liste comprend d'autres employés susceptibles d'exercer des fonctions importantes sans bénéficier de la protection contre les représailles en vertu de la LDIP. L'ombudsman a fait remarquer qu'il s'agissait d'une lacune de la loi qui devrait être comblée afin de garantir la protection de toutes les personnes clés. Je partage cet avis et je confirme que la législation albertaine prévoit une catégorie supplémentaire de protection pour les personnes qui ont « agi conformément à la présente loi »<sup>54</sup>. Je recommande donc de modifier la LDIP pour combler l'écart.

En examinant la protection contre les représailles dans d'autres paliers gouvernementaux canadiens, je constate que les lois de l'Alberta et de la Saskatchewan prévoient une protection pour les personnes qui ont refusé d'être complices d'un acte répréhensible<sup>55</sup>. Le Centre pour la liberté d'expression recommande l'inclusion d'une telle disposition pour mieux protéger les divulgateurs.<sup>56</sup> Les lois de la Saskatchewan et de l'Île-du-Prince-Édouard prévoient

---

<sup>53</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p217.php?lang=fr>

<sup>54</sup> <https://www.canlii.org/en/ab/laws/stat/sa-2012-c-p-39.5/latest/sa-2012-c-p-39.5.html>

<sup>55</sup> <https://www.canlii.org/en/ab/laws/stat/sa-2012-c-p-39.5/latest/sa-2012-c-p-39.5.html> et <https://www.canlii.org/en/sk/laws/stat/ss-2011-c-p-38.1/latest/ss-2011-c-p-38.1.html>

<sup>56</sup> <https://cfe.torontomu.ca/publications/assessment-manitobas-whistleblower-protection-legislation>

également une protection pour les personnes qui auraient commis tout acte protégé<sup>57</sup>. Le Commissaire de l'Alberta a recommandé des modifications de la législation de la province afin de protéger les personnes soupçonnées d'avoir commis l'un des actes protégés.<sup>58</sup> Je recommande au Manitoba d'envisager des modifications similaires.

**Recommandation 15 :**

Il faut modifier la définition des représailles et l'article 27 de la LDIP afin de protéger les personnes exerçant des fonctions dans le cadre de la loi contre les représailles, en s'inspirant des modèles de l'Alberta et de la Saskatchewan.

**Recommandation 16 :**

Il faut envisager des modifications supplémentaires à la définition des représailles et à l'article 27 de la LDIP afin de protéger contre les représailles les personnes qui refusent de participer à un acte répréhensible et celles qui sont soupçonnées d'avoir commis l'un des actes protégés, en s'inspirant des modèles de la Saskatchewan et de l'Île-du-Prince-Édouard.

#### **4. Soutenir les divulgateurs**

##### **(a) Test de bonne foi**

La LDIP impose un test de « bonne foi » aux plaignants en matière de divulgation et de représailles (voir les définitions de divulgation et de représailles; article 21, paragraphe 1(b); article 27; article 31, paragraphe 1(a); article 32 et article 35(b))<sup>59</sup>. Le test de « bonne foi » se retrouve dans la législation sur les divulgateurs de provinces et territoires au Canada. Son inclusion a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des défenseurs des droits au cours des dernières années, notamment le Centre pour la liberté d'expression<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> <https://www.canlii.org/en/sk/laws/stat/ss-2011-c-p-38.1/latest/ss-2011-c-p-38.1.html> et <https://www.canlii.org/en/pe/laws/stat/rspei-1988-c-p-31.01/latest/rspei-1988-c-p-31.01.html>

<sup>58</sup> <https://yourvoiceprotected.ca/wp-content/uploads/2021/02/Submission-of-Public-Interest-Commissioner-on-the-review-of-PIDA-November-2020-003.pdf>

<sup>59</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p217.php?lang=fr>

<sup>60</sup> <https://cfe.torontomu.ca/publications/assessment-manitobas-whistleblower-protection-legislation>

À la lumière des consultations avec l'ombudsman, le président de la Commission du travail du Manitoba et des fonctionnaires désignés, il semble que, dans le processus habituel de l'évaluation et de l'enquête sur les divulgations et les plaintes, la présomption de bonne foi prévaut en l'absence de preuve évidente de malveillance.

Toutefois, l'utilisation du terme « bonne foi » introduit le motif comme critère d'admissibilité, ce qui pourrait obliger une personne à prouver qu'elle croit raisonnablement à l'information qu'elle soumet **et** qu'elle l'a transmise en toute bonne foi. Les contestataires soutiennent que le motif de la personne qui présente de l'information ou des allégations n'est pas pertinent; savoir si un acte répréhensible ou des représailles subis devrait avoir préséance. L'évaluation doit être fondée sur les faits et les preuves, et non sur la motivation.

La croyance raisonnable est donc le critère recommandé pour la LDIP.

Les lois sur les divulgations de l'Ontario et de la Colombie-Britannique<sup>61</sup> font référence à la croyance raisonnable, et les commissaires fédéral et albertain ont tous deux recommandé de supprimer l'exigence de bonne foi de la législation<sup>62</sup>. J'ai interrogé de hauts fonctionnaires qui se sont prononcés en faveur de la suppression de ce libellé. Par ailleurs, le président de la Commission du travail a souligné que la croyance raisonnable est la norme préconisée. Même si certains n'avaient pas d'avis sur la question, personne n'a exprimé de réserves.

### **Recommandation 17 :**

Il faut remplacer le critère « de bonne foi » dans la LDIP par « croyance raisonnable ».

---

<sup>61</sup> [https://www.canlii.org/en/bc/laws/stat/sbc-2018-c-22/latest/sbc-2018-c-22.html#:~:text=10%20\(1\)%20For%20the%20purposes,the%20chief%20executive%20is%20responsible](https://www.canlii.org/en/bc/laws/stat/sbc-2018-c-22/latest/sbc-2018-c-22.html#:~:text=10%20(1)%20For%20the%20purposes,the%20chief%20executive%20is%20responsible). et <https://www.canlii.org/fr/on/legis/lois/lo-2006-c-35-ann-a/derniere/lo-2006-c-35-ann-a.html>

<sup>62</sup> <https://yourvoiceprotected.ca/wp-content/uploads/2021/02/Submission-of-Public-Interest-Commissioner-on-the-review-of-PIDA-November-2020-003.pdf> et <https://www.noscommunes.ca/Content/Committee/421/OGGO/Brief/BR8780292/br-external/OfficeOfThePublicSectorIntegrityCommissionerOfCanada-f.pdf>

## **(b) Accords de confidentialité**

Les contestataires critiquent vivement l'utilisation d'accords de non-divulgence ou de confidentialité (parfois appelés « bâillons ») pour réduire au silence les divulgateurs. Dans ce contexte, de telles ententes sont souvent conclues lorsqu'un employé est congédié ou fait l'objet d'une autre mesure disciplinaire à la suite d'une plainte concernant un acte répréhensible, une discrimination ou un harcèlement sur le lieu de travail. L'employeur peut verser une indemnité à condition que l'employé accepte de ne pas discuter ou de ne pas divulguer de l'information sur les événements faisant l'objet de la plainte. Les contestataires soutiennent qu'une législation solide sur la protection des divulgateurs devrait limiter l'utilisation d'accords de non-divulgence dans de tels cas.

En février 2023, il a été résolu que l'Association du Barreau canadien<sup>63</sup> :

1. encourage le recours équitable et adéquat aux ententes de confidentialité comme mesure de protection de la propriété intellectuelle et s'oppose à leur utilisation comme moyen de bâillonner les victimes et les lanceurs d'alerte qui dénoncent les mauvais traitements, la discrimination et le harcèlement au Canada;
2. fasse pression auprès des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, afin de faire modifier les lois et politiques de manière à éliminer le recours abusif aux ententes de confidentialité comme bâillon contre les victimes et les lanceurs d'alerte.

L'Association du Barreau canadien a fait référence à la loi sur les accords de non-divulgence adoptée par l'Île-du-Prince-Édouard en 2022, qui en interdit l'utilisation dans certains cas. Elle a indiqué que d'autres régions au Canada envisageaient de suivre cette voie et que 16 États américains avaient légiféré pour restreindre l'utilisation de tels accords.

L'ombudsman a soulevé la question dans le contexte de la divulgation d'actes répréhensibles ou de plaintes portant sur des représailles dans le cadre de la LDIP lors de nos consultations. Il a noté qu'en règle générale, une personne faisant une divulgation ou une plainte conformément à la loi serait contractuellement obligée de se rétracter à la signature d'un accord de non-divulgence. Nous avons convenu que ces circonstances ne favorisent pas une culture de transparence et de responsabilisation essentielle au bon fonctionnement de la législation sur les

---

<sup>63</sup> <https://www.cba.org/Our-Work/Resolutions/Resolutions/2023/Principles-to-Prevent-Misuse-of-Non-Disclosure-Agr>



divulgations et ne sont pas conformes à l'intention de la LDIP. Je recommande donc une action législative comme indiqué ci-dessous.

### **Recommandation 18 :**

Des mesures législatives devraient être prises pour garantir que les dispositions des accords de non-divulgation utilisées pour empêcher un employé de révéler un acte répréhensible ou de déposer une plainte portant sur des représailles en vertu de la LDIP ne soient pas exécutoires. Elles ne doivent pas entraver l'utilisation juste et appropriée et peuvent être mises en place au moyen d'une loi distincte de portée générale (l'approche de l'Île-du-Prince-Édouard) ou au moyen de modifications ciblées de la LDIP.

## **5. Renforcer la protection contre les représailles**

### **(a) Inverser le fardeau de la preuve**

Les partisans d'une réforme (y compris le Centre pour la liberté d'expression<sup>64</sup>) et les experts soulignent que les constats de représailles sont rares au Canada et que la norme de preuve en est un facteur majeur. Dans plusieurs territoires, dont le Manitoba, l'employé doit prouver qu'une action présumée (telle qu'une rétrogradation ou une mesure disciplinaire) est une forme de représailles. Les défenseurs des droits des divulgateurs recommandent que la législation sur la dénonciation comprenne une disposition sur l'inversion du fardeau de la preuve dans les cas de représailles. Si une telle mesure s'appliquait et qu'un employé soutenait qu'il subit des représailles, il incomberait à l'employeur de démontrer le contraire. La recommandation est judicieuse, car, puisque l'employeur détient l'information concernant ses raisons de prendre des mesures à l'encontre d'un employé, il est très difficile pour celui-ci de faire valoir ses arguments. Si le fardeau de la preuve est inversé, l'employeur ne rencontre pas les mêmes difficultés que l'employé. L'adoption d'une disposition d'inversion du fardeau de la preuve permettrait d'uniformiser les règles et de renforcer la protection des divulgateurs contre les représailles.

Des prescriptions relatives à l'inversion du fardeau figurent dans la législation sur les divulgateurs de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Le Canada et l'Alberta envisagent des modifications législatives à cet effet.

---

<sup>64</sup> <https://cfe.torontomu.ca/publications/assessment-manitobas-whistleblower-protection-legislation>

Au cours de nos discussions, le président de la Commission du travail du Manitoba a mis de l'avant les dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve dans la Loi sur les relations du travail<sup>65</sup> et la Loi sur la sécurité et l'hygiène du travail<sup>66</sup>. Il a formulé des commentaires sur leur pertinence dans les plaintes portant sur des représailles. Je note également que, dans le cadre de l'examen d'un refus de donner communication totale ou partielle d'un document en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée (voir l'article 66.7, paragraphe 1)<sup>67</sup>, il incombe à l'organisme public d'établir que la personne qui a exercé le recours n'a aucun droit d'accès au document.

J'ai consulté d'autres hauts fonctionnaires qui jugent qu'une disposition prévoyant l'inversion de la charge serait plus appropriée. De plus, aucun n'a exprimé de préoccupations sérieuses au sujet d'une telle modification.

### **Recommandation 19 :**

La LDIP doit être modifiée pour qu'une plainte portant sur des représailles en toute conformité soit considérée comme fondée à moins qu'une preuve suffisante du contraire ne soit fournie dans le cadre d'une enquête menée en vertu de la loi.

## **6. Centraliser les enquêtes sur les divulgations faites aux ministères**

Mon mandat n'incluait pas l'examen de questions politiques générales. Cependant, les consultations ont clairement révélé qu'une gestion centralisée des divulgations internes par un organe central comme la CFP serait plus efficace. J'ai donc inclus une discussion sur le sujet pour examen.

Comme nous l'avons vu précédemment dans le chapitre, des fonctionnaires désignés dans les ministères ont fait remarquer que la rareté des divulgations internes reçues au fil des ans a limité leur capacité à acquérir une expertise et des connaissances en gestion et enquête sur les divulgations. On m'a également rapporté que l'absence de divulgations internes dans de nombreux ministères peut dissuader d'investir dans des activités de formation et de sensibilisation.

---

<sup>65</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/l010.php?lang=fr>

<sup>66</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/w210.php?lang=fr>

<sup>67</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/f175.php?lang=fr>

Une gestion centralisée des divulgations internes présente certainement des avantages. Le rôle de la CFP à l'égard de la fonction publique a été abordé plus haut dans le chapitre. Sa mission et ses fonctions en vertu de la Loi sur la fonction publique<sup>68</sup>, qui sont encore plus vastes en ce qui concerne les ministères, comprennent des examens et des enquêtes. La CFP entretient des relations étroites avec les ministères. La centralisation de la gestion de toutes les divulgations gouvernementales internes au sein de la CFP favoriserait donc une expertise et une expérience dans la conduite des enquêtes ainsi qu'une approche cohérente de l'examen et de l'évaluation des divulgations dans le cadre de l'éthique de la fonction publique.

Néanmoins, d'autres facteurs sont à prendre en compte lors de l'analyse du modèle proposé :

- Une approche centralisée n'est pas cohérente avec la structure fondamentale de la LDIP. Un ministère est spécifiquement défini comme un organisme public. Dans chaque organisme public, l'administrateur général (dans le cas d'un ministère, le sous-ministre) établit des procédures pour gérer les divulgations reçues des employés (article 5, paragraphe 1) et doit nommer un agent supérieur à titre de fonctionnaire désigné (article 6). En l'absence de nomination, il agit à titre de fonctionnaire désigné. L'obligation de communiquer annuellement des renseignements aux employés de l'organisme public incombe à l'administrateur général (article 8). Un employé peut faire une divulgation à son supérieur, à son fonctionnaire désigné ou à l'ombudsman en vertu du paragraphe 1 de l'article 10. Le fonctionnaire désigné est chargé d'enquêter sur les divulgations qui lui sont faites ou qui sont faites au supérieur de l'employé (article 19.1, paragraphe 1). En vertu du paragraphe 1 de l'article 29.1, chaque organisme public établit annuellement un rapport sur les divulgations reçues par le fonctionnaire désigné<sup>69</sup>. Le passage à un modèle centralisé pour la gestion des divulgations au sein du gouvernement est un changement important de cette structure fondamentale et de la politique sous-jacente de la LDIP.
- L'inclusion du superviseur comme personne à qui un employé peut faire une divulgation est une autre indication forte de la politique sous-jacente et de l'intention législative selon laquelle la gestion des divulgations devrait se faire au niveau ministériel. Les personnes interrogées dans le cadre de l'une des personnes à qui s'adresser si elles étaient préoccupées par un acte sondage

---

<sup>68</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p271.php?lang=fr>

<sup>69</sup> <https://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p217.php?lang=fr>

Participation MB ont majoritairement choisi le superviseur comme répréhensible sur leur lieu de travail, ce qui laisse supposer que cet aspect du modèle ministériel est bien ancré dans la pratique.

- L'approche des ministères décrite ci-dessus est cohérente avec l'approche de la législation sur les divulgateurs dans d'autres paliers gouvernementaux au Canada.
- Bon nombre des organismes gouvernementaux visés par la LDIP sont de petites entités dont les conseils d'administration sont composés de bénévoles. Elles sont tenues de mettre en place des procédures pour gérer les divulgations faites par leurs employés et doivent se conformer aux mêmes dispositions que les ministères. Modifier la LDIP en tenant compte des ministères pour les raisons exposées ci-dessus soulève des questions de politique générale quant à savoir si les modifications devraient également s'appliquer à d'autres organismes gouvernementaux et, si oui, quelles solutions de rechange à la centralisation seraient proposées pour tenir compte de leur situation de manière appropriée.

Le Commissaire de la Saskatchewan a soulevé une préoccupation similaire concernant la gestion des divulgations internes au sein du gouvernement dans son rapport annuel 2021. Il a formulé des recommandations visant à améliorer la législation de la Saskatchewan « afin d'élargir la définition des personnes qui peuvent jouer le rôle de fonctionnaire désigné [...] »<sup>70</sup>. Je note que la recommandation et l'analyse qui la précède ne se limitaient pas aux ministères<sup>71</sup>. J'ai mentionné le rapport annuel 2021 du commissaire de la Saskatchewan parce que l'analyse et la recommandation soulèvent certaines des questions stratégiques plus larges à prendre en considération pour aborder l'enjeu de la gestion des divulgations internes du gouvernement.

En résumé, je crois qu'un examen approfondi est nécessaire si l'on envisage de centraliser la gestion des divulgations reçues par les ministères.

---

<sup>70</sup> <https://ombudsman.sk.ca/app/uploads/2022/04/PIDC-AR-2021.pdf>, page 7

<sup>71</sup> <https://ombudsman.sk.ca/app/uploads/2022/04/PIDC-AR-2021.pdf>, pages 6 et 7

## Chapitre 6 Résumé Des Recommandations

Voici un résumé des recommandations contenues dans le présent rapport :

### **Recommandation 1 :**

Pour l'heure, je ne recommande pas une extension obligatoire de la LDIP à toutes les municipalités et à tous les districts d'administration locale. Néanmoins, des mesures doivent être prises pour mieux préparer ces entités à leur désignation et leur assurer un meilleur soutien, le cas échéant, que la désignation soit facultative ou obligatoire. Un plan ambitieux devrait être mis en branle pour sensibiliser les municipalités et les districts d'administration locale à la LDIP et, à tout le moins :

- (a) La Commission de la fonction publique (CFP) devrait élaborer une trousse d'information sur la LDIP à l'intention des municipalités et des districts d'administration locale, afin de les encourager à l'appliquer;
- (b) Il faut réitérer chaque année au sous-ministre responsable du ministère des Relations avec les municipalités et le Nord qu'il doit veiller à ce que l'information sur la LDIP soit envoyée à toutes les municipalités et à tous les districts d'administration locale qui n'ont pas encore été désignés;
- (c) La CFP et le ministère des Relations avec les municipalités et le Nord élaborent une stratégie de sensibilisation à la LDIP et de renforcement des capacités au niveau municipal en misant sur les collaborations et les processus bien établis au sein du ministère pour consulter ces entités et travailler avec elles. La stratégie devrait idéalement inclure la contribution de l'ombudsman.

### **Recommandation 2 :**

La CFP doit élaborer un programme centralisé de soutien éducatif et connexe qui s'articule autour de la LDIP pour que tous les organismes publics concernés et leurs employés aient accès à l'information et aux ressources. Voici quelques objectifs généraux :

- (a) Informer les organismes publics et leurs employés sur la LDIP et les sensibiliser ainsi à la législation;
- (b) Sensibiliser les employés à leurs droits et obligations en vertu de la LDIP;
- (c) Former les fonctionnaires désignés et les superviseurs à la gestion des divulgations, à la conduite d'enquêtes, à l'établissement de rapports et à la communication avec les employés au sujet de la LDIP;

(d) Mettre en place des mesures garantissant que les ressources sont à jour et répondent aux besoins des organismes publics et de leurs employés; Mettre en place des mesures garantissant que les renseignements relatifs à la nomination d'un fonctionnaire désigné sont communiqués et facilement accessibles aux employés de l'organisme public, à la CFP et à l'ombudsman.

### **Recommandation 3 :**

Au minimum, la CFP devrait inclure l'élaboration et le lancement, dès que possible, des deux séries de modules de formation en ligne décrites ci-dessus (accessibles à tous les organismes publics régis par la LDIP) et d'un plan de communication stratégique pour mieux informer les organismes publics sur la LDIP et faire en sorte que les employés et les fonctionnaires désignés au sein du gouvernement et de tous les organismes publics sont au courant des formations en ligne auxquels ils ont accès.

### **Recommandation 4 :**

La CFP, en concertation avec l'ombudsman, élabore des mesures qui ciblent les lacunes dans les connaissances afin d'orienter la formation et les ressources connexes, lesquelles seront plus approfondies que celles de la recommandation 3. Les failles qui m'ont été signalées au cours des consultations concernent les aspects suivants :

- la nécessité d'une formation sur la conduite des enquêtes;
- le soutien offert aux organismes publics garantissant que le caractère unique des divulgations au sens de la LDIP soit reconnu dans leurs autres mécanismes de plainte, afin de clarifier que la protection contre les représailles ne s'applique qu'aux plaintes au sens de ladite loi;
- les conseils d'orientation aux organismes publics sur les facteurs à prendre en compte lors de la nomination des fonctionnaires désignés<sup>72</sup>.

### **Recommandation 5 :**

La CFP doit envisager de proposer des ressources supplémentaires aux organismes publics et au personnel. Lors de mes consultations, de

---

<sup>72</sup> <https://ombudsman.sk.ca/app/uploads/2022/04/PIDC-AR-2021.pdf>

Voir les commentaires de l'ombudsman de la Saskatchewan à la page 7

nombreuses personnes ont évoqué la nécessité d'une « boîte à outils sur la LDIP ». Voici les plus souvent proposés :

- des guides, des listes de contrôle et des FAQ;
- des ressources pour aider les organismes publics à se conformer aux exigences de l'article 8 de la LDIP en matière de communication annuelle, y compris des modèles de notes de service;
- des exemples de processus d'intégration et de documents connexes concernant la LDIP pour les employés et les responsables désignés;
- des conseils aux organismes publics pour améliorer les sites intranet et faciliter l'accès aux ressources.

#### **Recommandation 6 :**

Un processus centralisé doit être mis en place pour assurer le suivi et la publication, chaque année, de l'information relative aux divulgations internes effectuées au sens de l'article 29.1 de la loi LDIP.

#### **Recommandation 7 :**

Un processus de contrôle centralisé doit être instauré pour que les organismes publics respectent les exigences de la LDIP et prennent des mesures spécifiques pour remédier à toute lacune perçue.

#### **Recommandation 8 :**

Les dispositions de la LDIP relatives aux rapports doivent dorénavant exiger qu'un rapport « nul » soit préparé et inclus dans le rapport annuel ou mis à la disposition du public sur demande pour toute année au cours de laquelle aucune divulgation n'a été reçue par le fonctionnaire désigné de l'organisme public.

#### **Recommandation 9 :**

La LDIP doit être modifiée pour exiger que l'administrateur général fournisse à l'ombudsman une copie du rapport annuel sur l'information communiquée (comme l'exige actuellement l'article 29.1 de la loi actuelle). Par souci de clarté et pour éviter le travail en double, la synthèse des rapports ministériels sur la LDIP rédigés et publiés par la CFP sera remise à l'ombudsman. La modification devrait permettre à ce dernier d'élaborer des politiques garantissant la

cohérence des rapports.

**Recommandation 10 :**

La LDIP doit être modifiée afin d'autoriser l'ombudsman à mener ses propres enquêtes sur des questions connexes, d'après le modèle établi dans les dispositions relatives aux enquêtes de l'article 15 de La loi sur l'ombudsman.

**Recommandation 11 :**

La LDIP doit être modifiée en ce sens :

- (a) Une divulgation doit être faite ou renvoyée à l'ombudsman si
  - (i) l'administrateur général de l'organisme public est mis en cause par une allégation d'acte répréhensible dans la divulgation; ou (ii) une personne mise en cause qui occupe une position hiérarchique supérieure à celle du fonctionnaire désigné de l'organisme public visé par la divulgation fait l'objet d'une allégation d'acte répréhensible; et (iii) une personne qui occupe une position hiérarchique supérieure à celle du fonctionnaire désigné de l'organisme public visé par la divulgation fait l'objet d'une allégation d'acte répréhensible.
- (b) Sous réserve de l'article 21 (refus d'enquêter), l'ombudsman doit enquêter sur la divulgation.

**Recommandation 12 :**

Il faut modifier les paragraphes 2 et 3 de l'article 24 de la LDIP pour que tout avis ou rapport qui doit être remis à un fonctionnaire désigné, à un administrateur général ou par lui dans les circonstances énoncées dans la recommandation 11 soit transmis à l'entité ou à la personne dont relève l'administrateur général ou par l'une ou l'autre. Le paragraphe (c) de l'article 16 de la loi de l'Île-du-Prince-Édouard est un exemple à cet égard<sup>73</sup>.

**Recommandation 13 :**

Il faut modifier le Règlement 64/2007 et les procédures établies par un organisme public pour gérer les divulgations des employés de l'entité afin de refléter les modifications législatives.

---

<sup>73</sup> <https://www.canlii.org/en/pe/laws/stat/rspei-1988-c-p-31.01/latest/rspei-1988-c-p-31.01.html>



**Recommandation 14 :**

La LDIP doit être modifiée afin d'étendre l'autorité de l'ombudsman en vertu de l'article 13 à toutes les mesures jugées appropriées de traitement des plaintes portant sur des représailles et des divulgations au sein d'un organisme public.

**Recommandation 15 :**

Il faut modifier la définition des représailles et l'article 27 de la LDIP afin de protéger les personnes exerçant des fonctions dans le cadre de la loi contre les représailles, en s'inspirant des modèles de l'Alberta et de la Saskatchewan.

**Recommandation 16 :**

Il faut envisager des modifications supplémentaires à la définition des représailles et à l'article 27 de la LDIP afin de protéger contre les représailles les personnes qui refusent de participer à un acte répréhensible et celles qui sont soupçonnées d'avoir commis l'un des actes protégés, en s'inspirant des modèles de la Saskatchewan et de l'Île-du-Prince-Édouard.

**Recommandation 17 :**

Il faut remplacer le critère « de bonne foi » dans la LDIP par « croyance raisonnable ».

**Recommandation 18 :**

Des mesures législatives devraient être prises pour garantir que les dispositions des accords de non-divulgence utilisés pour empêcher un employé de révéler un acte répréhensible ou de déposer une plainte portant sur des représailles en vertu de la LDIP ne soient pas exécutoires. Elles ne doivent pas entraver l'utilisation juste et appropriée et peuvent être mises en place au moyen d'une loi distincte de portée générale (l'approche de l'Île-du-Prince-Édouard) ou au moyen de modifications ciblées de la LDIP.

**Recommandation 19 :**

La LDIP doit être modifiée pour qu'une plainte portant sur des représailles en toute conformité soit considérée comme fondée à moins qu'une preuve suffisante du contraire ne soit fournie dans le cadre d'une enquête menée en vertu de la loi.