

Rapport annuel

2020-2021

**Responsable de l'éthique pour
la fonction publique du Nunavut**

Jeffrey Schnoor, c.r.

Responsable de l'éthique

Rapport annuel

2020-2021

Responsable de l'éthique pour la fonction publique du Nunavut

Je présente avec grand plaisir le sixième rapport annuel du responsable de l'éthique pour la fonction publique du Nunavut couvrant la période du 1er avril 2020 au 31 mars 2021.

Les pouvoirs du responsable de l'éthique sont énoncés à la partie 6 de la *Loi sur la fonction publique*, entrée en vigueur le 1er avril 2015. J'ai eu l'honneur d'être nommé premier responsable de l'éthique pour un mandat de cinq ans commençant le 5 janvier 2015. J'ai été reconduit pour un autre mandat de cinq ans en 2020.

Comme je l'ai fait dans les rapports annuels des années passées :

- je fournirai un aperçu de ce qui constitue un acte répréhensible et du mécanisme de divulgation;
- je décrirai les protections contre les représailles que la Loi procure aux fonctionnaires qui font une divulgation d'actes répréhensibles;
- je fournirai des données statistiques sur le nombre de demandes de conseils et le nombre de divulgations d'actes répréhensibles que j'ai reçues, et j'indiquerai ce qui est advenu de ces divulgations.

Je répéterai également les commentaires que j'ai faits dans le passé concernant les modifications susceptibles d'améliorer la capacité pour les fonctionnaires de divulguer un acte répréhensible.

Mécanisme de divulgation des actes répréhensibles

En bref, le responsable de l'éthique a pour mandat de recevoir les allégations d'actes répréhensibles commis dans la fonction publique du Nunavut, et d'enquêter à ce sujet. Lorsque les allégations sont fondées, il formule des recommandations pour remédier à la situation. Il offre la possibilité aux fonctionnaires de la fonction publique du Nunavut de divulguer en toute sécurité les actes répréhensibles dont ils ont connaissance. Les fonctionnaires et l'ensemble des Nunavummiut ont ainsi l'assurance que ces divulgations feront l'objet d'une enquête et seront traitées de manière prompte, équitable et efficace.

Selon la *Loi sur la fonction publique*, l'expression acte répréhensible s'entend de l'un ou l'autre des agissements suivants auxquels se livre un fonctionnaire en sa qualité de fonctionnaire au sein de la fonction publique :

POUR COMMUNIQUER AVEC LE RESPONSABLE DE L'ÉTHIQUE

Ethics.officer.nu@gmail.com

Tél. : 844-ETHICS2 (844-384-4272)

Télec. : 844-384-4272

- a) la violation d'une loi de l'Assemblée législative, du Parlement du Canada ou d'une législature provinciale ou territoriale, ou des règlements d'application de ces lois;
- b) le défaut de se conformer aux directives applicables du ministre, du ministre responsable de la Loi sur la gestion des finances publiques ou du Conseil de gestion financière en matière de gestion de la fonction publique ou des actifs publics dont le fonctionnaire est responsable;
- c) l'usage abusif des fonds ou des biens publics;
- d) les cas graves de mauvaise gestion des ressources ou des biens publics dont le fonctionnaire est responsable, notamment toute action ou omission démontrant un mépris irresponsable ou délibéré de la saine gestion des ressources ou des biens publics;
- e) le harcèlement ou la violence verbale ou physique à l'encontre de toute personne autre qu'un fonctionnaire, ou la violation des droits de la personne ou des droits contractuels dont est titulaire une personne fournissant des services à un ministère ou à un organisme public ou recevant de celui-ci des services ou des renseignements sur des services de tout type;
- f) le fait de causer, par action ou omission, un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines, pour les biens publics ou privés ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire;
- g) une grave violation du Code de valeurs et d'éthique;
- h) les représailles exercées contre un fonctionnaire ou une autre personne;
- i) une demande, un ordre ou un encouragement qui est adressé par un superviseur ou un cadre supérieur à un fonctionnaire, ou par un fonctionnaire à une autre personne, incitant le fonctionnaire ou la personne, selon le cas, à commettre un acte répréhensible visé aux alinéas a) à h).

La *Loi sur la fonction publique* établit le processus que les fonctionnaires doivent suivre s'ils souhaitent divulguer de possibles actes répréhensibles. Ils doivent tout d'abord faire des efforts raisonnables afin de signaler la situation aux autorités compétentes au sein de la fonction publique. Il s'agit notamment des personnes suivantes :

- leur cadre supérieur;
- leur administrateur général ou leur sous-ministre;
- le sous-ministre des Ressources humaines;
- tout autre sous-ministre qu'ils estiment approprié dans les circonstances.

Les fonctionnaires peuvent divulguer un acte répréhensible à toute autre personne s'ils ont des motifs raisonnables de croire que la divulgation est nécessaire pour empêcher un risque imminent pour la vie, la santé ou la sécurité humaines, pour les biens ou pour l'environnement.

Si, dans les 30 jours suivant la divulgation, ils ne sont pas convaincus que les autorités au sein de la fonction publique ont pris des mesures raisonnables pour enquêter sur l'acte répréhensible et le corriger, ils peuvent en faire la divulgation au responsable de l'éthique. À ce moment, le responsable de l'éthique entreprend une enquête, généralement après avoir effectué un examen préliminaire pour confirmer que les allégations, si prouvées, constitueraient un acte répréhensible. Le responsable de l'éthique peut également :

- tenter de régler la question de façon informelle;
- soumettre une question à un autre mode de règlement des différends;
- décider après avoir fait un examen préliminaire qu'il n'est pas nécessaire ou adéquat de procéder à une enquête, et donc refuser de le faire;
- renvoyer la question aux autorités compétentes.

Le responsable de l'éthique possède d'importants pouvoirs d'enquête afin de recueillir de la preuve. Cela comprend le pouvoir de convoquer des témoins afin de recueillir leur témoignage et le pouvoir d'exiger la production de documents. Le responsable de l'éthique peut, dans le cadre d'une enquête, pénétrer dans des locaux occupés par un ministère ou un organisme public. Le responsable de l'éthique décide si une enquête doit être menée en public ou à huis clos. L'administrateur général doit collaborer et s'assurer que les fonctionnaires dont il est responsable collaborent à une enquête menée par le responsable de l'éthique. L'omission de se conformer à une telle exigence constitue une infraction passible d'une amende maximale de 10 000 \$. Un fonctionnaire doit fournir l'information demandée par le responsable de l'éthique. L'omission de se conformer à une telle exigence constitue une infraction passible d'une amende maximale de 5 000 \$.

Protection contre les représailles

La Loi interdit de pénaliser une personne qui a divulgué un acte répréhensible et une telle infraction est passible d'une amende maximale de 10 000 \$. Aux termes de la Loi, l'acte de représailles commis contre une personne s'entend notamment de l'action, de la menace ou de la tentative de la suspendre, rétrograder, renvoyer, congédier, évincer, intimider, contraindre, ou de mettre fin sans motif suffisant à un contrat auquel elle est partie, d'intenter des poursuites judiciaires contre elle, de lui imposer une peine pécuniaire ou autre, ou de faire preuve de discrimination envers elle, en raison de la divulgation par elle d'un acte répréhensible ou de sa collaboration à l'enquête relative à une divulgation faite par une autre personne.

Les fonctionnaires qui croient faire l'objet d'un acte de représailles peuvent déposer une plainte auprès

Pour en savoir plus :

<https://www.gov.nu.ca/fr/ressources-humaines/information/responsable-de-lethique>

du responsable de l'éthique; ils ne sont pas tenus de d'abord faire une divulgation interne de l'allégation de représailles. Le responsable de l'éthique doit mener une enquête au sujet de la plainte de la même manière qu'il le ferait dans le cas de la divulgation d'un acte répréhensible.

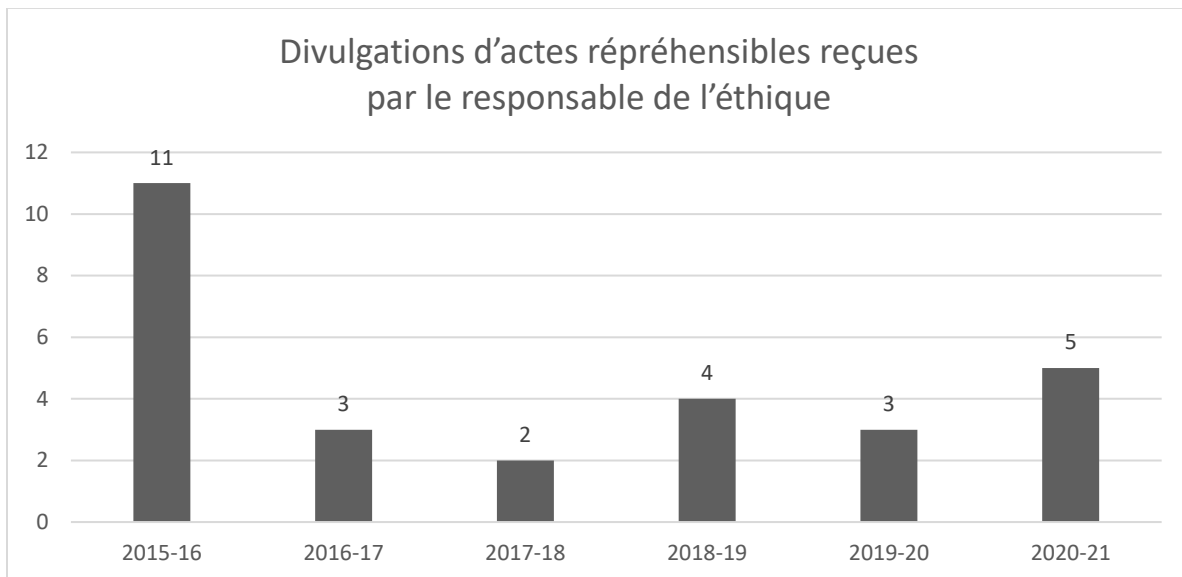
Si le responsable de l'éthique conclut que la plainte relative à des représailles est valide, une mesure disciplinaire appropriée doit être imposée à la personne ayant commis l'acte de représailles, et d'autres mesures recommandées par le responsable de l'éthique peuvent être prises en vue de dédommager l'auteur de la plainte des pertes ou des dommages causés par l'acte de représailles.

En cas de défaut de prendre les autres mesures recommandées par le responsable de l'éthique, l'administrateur général ou le ministre approprié doit en fournir les raisons au responsable de l'éthique et doit décrire les autres mesures, le cas échéant, qui seront prises en réponse aux recommandations.

Divulgations et enquêtes

Comme il est mentionné précédemment, les fonctionnaires doivent faire une divulgation interne d'actes répréhensibles avant de pouvoir divulguer ces actes au responsable de l'éthique. Les responsables ministériels m'avisent de ces divulgations internes, mais je n'ai pas le pouvoir de les enquêter avant que la divulgation me soit faite, après un délai d'au moins 30 jours. En 2020-2021, j'ai été avisé d'une divulgation interne, qui n'a pas été divulguée au responsable de l'éthique. En comparaison, il y en a eu deux en 2019-2020, quatre en 2018-2019, une en 2017-2018, deux en 2016-2017 et trois en 2015-2016.

En 2020-2021, j'ai reçu cinq divulgations d'actes répréhensibles. Le tableau qui suit compare les chiffres des dernières années, remontant jusqu'à 2015-2016, la première année à laquelle il était possible pour les fonctionnaires du Nunavut de faire une divulgation d'actes répréhensibles au responsable de l'éthique.



Une des divulgations a fait l'objet d'une enquête et j'ai déterminé que l'acte répréhensible n'avait pas été démontré. Suit un résumé du cas :

Un fonctionnaire de la fonction publique du Nunavut (« A ») a allégué avoir subi du harcèlement sexuel de la part d'un autre fonctionnaire détenant un poste supérieur (« B »). Les incidents présumés auraient eu lieu plus de cinq ans avant la divulgation des actes répréhensibles allégués. La *Loi sur la fonction publique* énonce que le responsable de l'éthique ne peut enquêter sur une question de plus de cinq ans sauf si le responsable de l'éthique est convaincu que le fonctionnaire avait des motifs raisonnables de retarder la divulgation, que l'intérêt public commande d'enquêter sur la question malgré le retard, et que les personnes et les renseignements nécessaires à l'enquête sont encore disponibles. J'ai déterminé que j'étais convaincu que les trois conditions avaient été satisfaites.

Les incidents allégués de harcèlement sexuel comprenaient des commentaires par ailleurs innocents faits de façon sexuellement suggestive à deux occasions. Après m'être entretenu avec A, B et d'autres personnes qui étaient présentes lors de ces incidents, j'ai conclu qu'il était probable que la conduite de B réponde à la définition de harcèlement sexuel figurant dans le Code de valeurs et d'éthique et dans la *politique relative au milieu de travail exempt de harcèlement* du gouvernement du Nunavut. La conduite était importune, la conduite était de nature sexuelle et la conduite a touché négativement le milieu de travail.

Toutefois, selon la *Loi sur la fonction publique*, une simple violation du Code de valeurs et d'éthique ne constitue pas un acte répréhensible. Seule une « grave violation » répond à ce critère. Dans le cas qui nous occupe, la conduite de B ne comportait pas de contacts physiques. L'incident a été bref et non persistant. Il n'a pas été répété au cours des cinq dernières années, même lorsque A et B ont travaillé ensemble récemment. Je reconnais l'effet préjudiciable que la conduite de B a eu sur A, mais cette conduite se situait nettement à l'échelon ou près de l'échelon le plus bas du spectre des conduites pouvant constituer du harcèlement sexuel. Je n'ai donc pas pu conclure que la conduite répondait au critère de grave violation du Code de valeurs et d'éthique, et je n'ai pas pu conclure qu'il y a eu un acte répréhensible au sens de la Loi.

Le paragraphe 42(1) de la *Loi sur la fonction publique* énonce les situations dans lesquelles le responsable de l'éthique peut décider de ne pas procéder à une enquête. J'ai exercé ce pouvoir discrétionnaire à l'égard de deux autres divulgations reçues :

- Une divulgation alléguait que le ministère employeur avait omis de remettre au fonctionnaire la lettre énonçant les conclusions d'une réunion d'établissement des faits tenue à la suite de la mauvaise conduite présumée du fonctionnaire. On a mis fin à l'emploi du fonctionnaire en raison du défaut du fonctionnaire de prendre les mesures correctives énoncées dans cette lettre. Le ministère a indiqué que le fonctionnaire est bel et bien allé chercher la lettre. J'ai déterminé que le défaut de fournir la lettre, si prouvé, ne constituerait pas un acte répréhensible aux termes de la *Loi sur la fonction publique*. Même si la lettre n'a pas été fournie

au fonctionnaire, le fonctionnaire aurait dû prendre des mesures pour l'obtenir et était au courant des conséquences liées à ce manquement.

Le fonctionnaire a aussi allégué que, depuis son congédiement, il a postulé à différents postes auprès du gouvernement du Nunavut, et qu'il s'est vu refuser l'emploi à chaque occasion pour cause de racisme (particulier ou systémique). J'ai déterminé qu'au moment des refus d'emploi allégués, le particulier n'était pas un fonctionnaire du gouvernement du Nunavut et que je n'avais donc pas le ressort de traiter de cette question.

- L'autre divulgation a été faite par un ancien fonctionnaire concernant une conduite alléguée survenue pendant qu'il était fonctionnaire du gouvernement du Nunavut. Le particulier a allégué qu'un contrat avait été octroyé à un tiers dans des circonstances suspectes. Toutefois, aucune preuve crédible n'a été fournie et j'ai déterminé que l'allégation était conjecturale. Le particulier a aussi fait plusieurs allégations de mauvaises décisions de la part de son ancien superviseur, notamment la réaffectation des fonctions de manière déraisonnée. J'ai déterminé que, même si prouvée, une telle conduite ne constituerait pas un acte répréhensible. Le particulier a aussi allégué qu'un courriel envoyé par son superviseur au particulier et à tous les autres fonctionnaires de ce bureau, qui critiquait la conduite du particulier, constituait une infraction criminelle de libelle diffamatoire. Même si je conviens que le courriel était inapproprié, il est, selon moi, improbable, dans les circonstances, que de telles accusations soient portées par un procureur. La conduite ne constituerait donc pas un acte répréhensible.

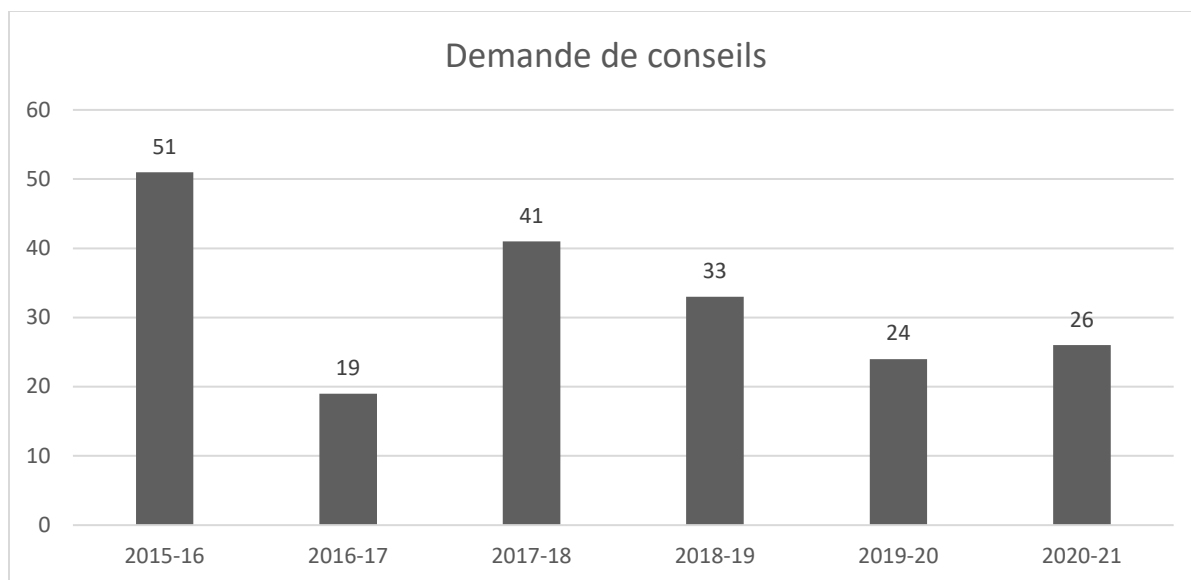
Les deux divulgations finales ont été reçues en mars 2021 et n'ont pas encore été réglées.

Représailles

Aucune allégation de représailles n'a été reçue cette année.

Conseils

Le responsable de l'éthique peut fournir de manière confidentielle des conseils aux fonctionnaires qui envisagent de faire une divulgation d'acte répréhensible. Les conseils sont généralement donnés concernant des circonstances particulières pouvant constituer un acte répréhensible et du processus à suivre pour faire une divulgation. En 2020-2021, j'ai reçu 26 demandes de conseils.



Quelques observations sur le processus de divulgation

L'année dernière, j'ai soulevé une préoccupation concernant un aspect de la *Loi sur la fonction publique* qui, selon moi, entrave la divulgation d'actes répréhensibles par les fonctionnaires. Je réitère ici cette préoccupation.

Comme il est indiqué précédemment dans le rapport, les fonctionnaires doivent présenter une divulgation initiale à une personne en situation d'autorité au sein du gouvernement du Nunavut. Je crois que cette mesure a été mise en place pour que les hauts fonctionnaires demeurent responsables de leur ministère ou autre entité, et aient l'occasion de corriger la situation. Toutefois, mon inquiétude est que plusieurs fonctionnaires qui communiquent avec moi pour obtenir des conseils à propos d'un acte répréhensible potentiel qui, à première vue, semble crédible et inquiétant, ne passent pas à la prochaine étape et ne font pas de divulgation officielle. Cela s'explique dans la plupart des cas par une peur de représailles. Je reconnais que la Loi contient des protections robustes contre les représailles, qui comprennent des pénalités substantielles, mais le fait demeure que les fonctionnaires de la fonction publique du Nunavut travaillent dans de petites collectivités et dans des lieux de travail encore plus petits. Une divulgation nécessite beaucoup de courage et engendre un risque important, autant au travail que dans la collectivité.

La plupart des provinces et des territoires au Canada règlent cette préoccupation en donnant aux fonctionnaires la capacité de choisir à qui ils s'adresseront pour divulguer un acte répréhensible. Presque partout ailleurs au pays, les fonctionnaires peuvent faire une divulgation interne, comme c'est le cas au Nunavut, mais peuvent aussi sauter cette étape et faire la divulgation directement auprès de l'agent indépendant approprié (au Nunavut, le responsable de l'éthique). L'agent indépendant fait de son mieux pour protéger l'identité de la personne qui fait la divulgation, mais, selon les circonstances, l'anonymat ne peut être garanti.

Même s'il est possible que ce processus entraîne une légère hausse des divulgations frivoles, je crois que ce risque serait largement compensé par l'effet incitatif que le processus exercerait auprès des fonctionnaires pour procéder à des divulgations légitimes et graves. Je propose de nouveau que l'Assemblée législative se penche sérieusement sur le bien-fondé d'une telle approche.

J'aimerais aussi faire remarquer qu'à certains endroits ailleurs au Canada, la personne occupant un poste équivalent à celui du responsable de l'éthique est autorisée à enquêter sur les allégations d'acte répréhensible au sein de la fonction publique qui sont soulevées par une personne hors de la fonction publique. Ce n'est pas le cas au Nunavut et, lorsque je reçois une telle demande, je suis tenu d'aviser le divulgateur potentiel du fait que je n'ai pas la compétence de me charger de l'affaire. Je propose que l'on examine également le bien-fondé de cette approche.

Groupe national concernant les divulgations faites dans l'intérêt public

J'aimerais encore une fois exprimer ma reconnaissance à tous les membres du Groupe national concernant les divulgations faites dans l'intérêt public. Cet organisme informel réunit des responsables de partout au Canada, chargés des questions d'éthique et de divulgation dans la fonction publique. La pandémie actuelle nous empêche de tenir nos réunions annuelles habituelles en personne, mais le groupe demeure un forum important pour l'éducation et l'échange d'expériences.

Conclusion

Comme je l'ai fait par le passé, je souhaite conclure mon rapport annuel en témoignant de ma gratitude aux dirigeants du ministère des Ressources humaines pour l'excellent soutien que j'ai reçu dans l'exercice de mes fonctions au cours de la dernière année.

Le tout respectueusement soumis,

Jeffrey Schnoor, c.r.
Responsable de l'éthique