

Commissariat à l'intégrité
du secteur public
du Canada



Office of the Public Sector
Integrity Commissioner
of Canada

Conclusions du Commissariat à l'intégrité du secteur public dans le cadre d'une enquête concernant une divulcation d'actes répréhensibles

Pêches et Océans Canada

Rapport sur le cas
Juin 2017

Le Rapport peut être consulté sur notre site Web à l'adresse suivante : www.psic-isp.gc.ca

Pour obtenir un exemplaire du Rapport ou de toute autre publication du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, veuillez communiquer avec le Commissariat :

Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada
60, rue Queen, 7^e étage
Ottawa (Ontario) K1P 5Y7
Tél. : 613-941-6400
Sans frais : 1-866-941-6400
Télec. : 613-941-6535
Courriel : psic-isp@psic-isp.gc.ca

This document is also available in English.

©Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, 2017

No de cat. : PG4-22/2017

ISBN : 978-0-660-08564-7

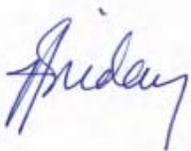
L'honorable George J. Furey, c.r.
Président du Sénat
Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le Rapport sur le cas concernant les conclusions du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada dans le cadre d'une enquête concernant une divulgation d'actes répréhensibles à l'encontre du ministère des Pêches et des Océans, rapport qui doit être déposé au Sénat conformément aux dispositions du paragraphe 38 (3.3) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Le rapport fait état des conclusions concernant les actes répréhensibles, des recommandations faites à l'administrateur général, de mon avis quant au caractère satisfaisant ou non de la réponse de l'administrateur général relativement aux recommandations et des commentaires écrits de ce dernier.

Je vous prie d'accepter, monsieur le Président, mes salutations distinguées.

A handwritten signature in blue ink that reads "Friday".

Joe Friday
Commissaire à l'intégrité du secteur public
OTTAWA, juin 2017

L'honorable Geoff Regan, C.P., député
Président de la Chambre des communes
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le Rapport sur le cas concernant les conclusions du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada dans le cadre d'une enquête concernant une divulgation d'actes répréhensibles à l'encontre du ministère des Pêches et des Océans, rapport qui doit être déposé à la Chambre des communes conformément aux dispositions du paragraphe 38 (3.3) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Le rapport fait état des conclusions concernant les actes répréhensibles, des recommandations faites à l'administrateur général, de mon avis quant au caractère satisfaisant ou non de la réponse de l'administrateur général relativement aux recommandations et des commentaires écrits de ce dernier.

Je vous prie d'accepter, monsieur le Président, mes salutations distinguées.

A handwritten signature in blue ink that reads "Friday".

Joe Friday
Commissaire à l'intégrité du secteur public
OTTAWA, juin 2017

Table des matières

Avant-propos	2
Mandat.....	3
La divulgation	4
Au sujet de l'organisme	4
Contexte.....	5
Résultats de l'enquête	5
Aperçu de l'enquête	6
Résumé des conclusions	6
Conclusion.....	9
Recommandations du commissaire et réponse du ministère.....	9

Avant-propos

Le présent rapport sur le cas, que j'ai déposé au Parlement conformément à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (la Loi), décrit un acte répréhensible commis au sein du ministère des Pêches et des Océans, lorsqu'on a omis de communiquer aux employés, pendant une période de sept mois, des renseignements essentiels sur les niveaux sonores nocifs à bord des bateaux du programme.

Les employeurs ont l'obligation d'assurer un environnement de travail sain et sécuritaire et d'aviser les employés de tous les risques connus en matière de santé et de sécurité dans leur lieu de travail. Dans le cas qui nous occupe, la non-communication de renseignements portant sur une question susceptible d'avoir une incidence sur quelque chose d'aussi important que l'ouïe d'une personne et l'ordre donné à certains employés de ne pas transmettre les renseignements en question à leur personnel et à leurs collègues sont une grande source de préoccupation. Ces comportements ne cadrent pas avec les responsabilités de la direction et ne respectent manifestement pas les principes de transparence, d'engagement, de collaboration et de communication respectueuse.

Le présent rapport sur le cas peut également servir de mise en garde : les objectifs à long terme qui consistent à mettre sur pied des approches nationales au sein des organismes fédéraux ne doivent pas se faire au détriment de la santé et la sécurité des employés.

Joe Friday, commissaire à l'intégrité du secteur public

Mandat

Le Commissariat contribue à renforcer la reddition de comptes et à accroître la surveillance des activités du gouvernement :

- en fournissant aux fonctionnaires et au grand public un processus indépendant et confidentiel pour recevoir les divulgations d'actes répréhensibles au sein du secteur public fédéral, ou concernant ce dernier, et pour faire enquête sur celles-ci, ainsi qu'en déposant au Parlement des rapports sur les cas d'actes répréhensibles avérés et en formulant des recommandations de mesures correctives aux administrateurs généraux; et
- en offrant aux fonctionnaires et aux anciens fonctionnaires un mécanisme visant à traiter les plaintes de représailles dans le but de résoudre la question, y compris renvoyer des cas au Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs.

Le Commissariat est un organisme indépendant créé en 2007 dans le but de mettre en œuvre la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (la Loi).

L'article 8 de la Loi définit ainsi les actes répréhensibles :

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

Loi prévoit que les enquêtes menées sur une divulgation ont pour objet de porter l'existence d'actes répréhensibles à l'attention de l'administrateur général de l'organisme concerné et de lui recommander des mesures correctives.

La Loi a été créée pour fournir un mécanisme de dénonciation confidentiel au sein du secteur public fédéral. Le régime de divulgation établi par la Loi vise non seulement à déceler les actes répréhensibles lorsqu'ils se produisent et à prendre des mesures correctives pour y mettre fin; il sert aussi de moyen de dissuasion à l'échelle du secteur public fédéral. Voilà pourquoi la Loi exige que les cas d'actes répréhensibles avérés soient signalés au Parlement. Il s'agit d'un puissant outil de transparence et de responsabilité à l'égard du public.

La divulgation

Le 17 juin 2015, le Commissariat a été informé que le ministère des Pêches et des Océans (MPO) aurait commis un acte répréhensible en omettant de communiquer, pendant une période d'environ sept mois, les résultats d'une évaluation du bruit à bord des bateaux du programme du MPO utilisés par les employés de la Direction de la conservation et de la protection (DCP) dans la région des Maritimes. L'évaluation du bruit a permis de déterminer que certains bateaux produisaient un bruit excessif et a indiqué que les employés qui travaillent à bord de ces bateaux doivent porter un dispositif de protection de l'ouïe.

Le 14 septembre 2015, après une analyse détaillée des renseignements fournis, une enquête a été lancée dans le but de déterminer si un acte répréhensible avait été commis, au sens des alinéas 8d) et e) de la Loi : le fait de causer – par action ou omission – un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement; et la contravention grave d'un code de conduite.

Au sujet de l'organisme

Comme il est indiqué sur son site Web, « Pêches et Océans Canada joue un rôle de premier plan au sein de l'administration fédérale pour ce qui est de la gestion des pêches et de la protection des eaux canadiennes. »

Le MPO comprend six régions : Terre-Neuve-et-Labrador, Québec, Pacifique, Centre-Arctique, Golfe et Scotia-Fundy (région des Maritimes).

Parmi ces régions, la région des Maritimes est l'une des plus grandes et des plus diversifiées. La pêche au homard s'y déroule toute l'année. Même si les agents des pêches se rendent moins souvent sur l'eau pendant l'hiver, ils sont néanmoins appelés à effectuer des patrouilles maritimes pendant toute l'année, selon la météo et la condition des océans.

Selon les renseignements obtenus lors de l'enquête menée par le Commissariat, les bateaux du MPO sont généralement achetés dans une région et restent dans cette région pendant toute la durée de leur vie utile. Par contre, les agents des pêches peuvent être mutés d'une région à l'autre n'importe quand pendant leur carrière. C'est une condition d'emploi. Par conséquent, les agents des pêches peuvent être exposés à divers niveaux de bruit provenant des bateaux et des moteurs dans différentes régions.

Contexte

Après la réception de deux demandes d'indemnisation présentées à la Commission des accidents du travail (CAT) par des agents des pêches de la région des Maritimes relativement à une perte auditive, un conseiller en santé et sécurité au travail de la région a communiqué avec la directrice de la DCP pour lui proposer qu'une évaluation du bruit soit menée à l'égard de la flotte de la région des Maritimes dans le but de faciliter le traitement des demandes d'indemnisation actuelles et futures présentées à la CAT. Ainsi, le MPO a retenu les services d'une entreprise d'experts-conseils du secteur privé pour qu'elle mène une évaluation du bruit relativement à quatre bateaux utilisés dans la région des Maritimes :

- Samson 30 (propulsion hydrolique)—moteur diesel Cummins 430 ch (Samson 30);
- Hurricane 733—moteur 2x150 ch Yamaha (Hurricane 733);
- Bateau 9.11—moteur Evinrude 2x225 ch (Rosborough 9.11);
- Rosborough à coque rigide, moteur diesel 150 ch (Rosborough à coque rigide).

La version définitive de l'évaluation du bruit a indiqué qu'il existait des risques liés au bruit, compte tenu des normes fédérales et provinciales de sécurité et des normes reconnues à l'échelle internationale. Le 5 novembre 2013, la DCP du MPO dans la région des Maritimes a reçu le rapport définitif sur le bruit. Le rapport recommandait que les employés portent un dispositif de protection de l'ouïe.

Or, la directive provisoire informant les employés des risques liés au bruit et leur ordonnant de porter un dispositif de protection de l'ouïe n'a été distribuée aux employés que le 16 juin 2014.

Résultats de l'enquête

L'enquête a permis de conclure qu'un acte répréhensible a été commis au sens des alinéas 8d) et e) pour les raisons suivantes :

- **La directrice de la DCP à l'époque, M^{me} Jacinta Berthier (la directrice), a causé un risque grave et précis pour la santé et la sécurité des employés du MPO et a commis une contravention grave du *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* :**
 - en omettant de communiquer les résultats de l'évaluation du bruit menée à l'égard des bateaux du programme du MPO dans la région des Maritimes;
 - en attendant sept mois avant de conseiller aux employés exposés directement aux risques liés au bruit de porter un dispositif de protection de l'ouïe.

- **La DCP dans la région des Maritimes et à l'échelle nationale (ACN) a causé un risque grave et précis pour la santé et la sécurité des employés du MPO et a commis une contravention grave du *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* :**
 - en omettant de prendre les mesures appropriées et nécessaires pour régler un problème de santé et de sécurité clairement démontré.

Aperçu de l'enquête

L'enquête a été lancée le 14 septembre 2015 et a été menée par Nicole Hoszko (Sacharuk), du Commissariat. La preuve recueillie comprenait des courriels, des registres de bord, des dossiers se rapportant aux allégations, ainsi que le témoignage de douze personnes. Le MPO et son personnel ont apporté leur entière collaboration dans le cadre de l'enquête.

Conformément aux obligations qui me sont imposées par la Loi, j'ai remis à la directrice et au sous-ministre du MPO une copie du rapport d'enquête préliminaire, et je leur ai donné la possibilité pleine et entière de répondre aux allégations.

Pour tirer mes conclusions, j'ai pris en compte tous les renseignements reçus pendant l'enquête, notamment les commentaires formulés par la directrice et le sous-ministre du MPO en réponse aux conclusions préliminaires.

Résumé des conclusions

Fait de causer – par action ou omission – un risque grave et précis pour la santé humaine

Pour déterminer si une action ou une omission cause «un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire » aux termes de l'alinéa 8d) de la *Loi*, il faut tenir compte de ce qui suit :

- Ce type d'acte répréhensible renvoie à une situation sérieuse dans laquelle les adjectifs « grave » et « précis » sont l'expression claire de l'intention du législateur à l'effet que les situations moins graves, soient celles où la possibilité de causer un danger est moins évidente, ne constituent pas un « acte répréhensible » selon la *Loi*.
- Le « risque » s'entend d'une exposition à ce qui est susceptible de causer un préjudice, une douleur ou une blessure.

Contravention grave d'un code de conduite

Pour établir si une action ou une omission constitue une contravention « grave » d'un code de conduite au sens de l'alinéa 8e) de la Loi, il faut tenir compte des éléments caractéristiques suivants :

- la contravention constitue un écart important par rapport aux pratiques généralement acceptées au sein du secteur public fédéral;
- les conséquences actuelles ou potentielles de la contravention sur les employés ou les clients de l'organisme en cause, ou sur la confiance du public, sont importantes;
- l'auteur allégué des actes répréhensibles occupe au sein de l'organisme un poste d'un niveau hiérarchique élevé ou nécessitant un niveau de confiance élevé;
- il ne fait aucun doute qu'une personne raisonnable conclurait que des erreurs graves ont été commises;
- la contravention du code de conduite est de caractère systémique ou chronique ;
- les contraventions au code de conduite sont répétées ou multiples sur une longue période;
- le caractère délibéré ou insouciant de la contravention.

Pour l'évaluation de cette allégation précise, l'enquêteur a apprécié les faits de l'affaire en fonction des valeurs de « respect envers les personnes », d'« intégrité » et d'« intendance » que l'on trouve dans le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*.

L'évaluation du bruit préparée par l'entreprise d'experts-conseils du secteur privé indiquait clairement l'existence de risques liés au bruit sur certains bateaux du programme dans la région des Maritimes. Les renseignements obtenus dans le cadre de la présente enquête montrent qu'un petit nombre d'employés connaissaient les résultats de l'évaluation du bruit mais que la directrice leur a demandé de ne pas les communiquer étant donné qu'elle voulait d'abord prendre en considération les résultats du point de vue national, parce qu'elle était persuadée que tous les employés du MPO au pays pourraient être touchés.

L'évaluation du bruit a été envoyée à l'administration centrale (AC) par la DGCP, région des Maritimes. Toutefois, étant donné que l'aide de l'AC n'a pas été demandée explicitement en vue de l'élaboration d'une directive nationale en réponse à l'évaluation du bruit, l'AC a cru que l'évaluation du bruit leur avait été envoyée à titre d'information uniquement. Par conséquent, aucune mesure n'a été prise pour régler le problème identifié.

Bien que les résultats de l'évaluation du bruit aient d'abord été reçus par la DGCP, région des Maritimes le 14 octobre 2013, puis mis au point le 5 novembre 2013, ce n'est que le 16 juin 2014 qu'une directive provisoire a été publiée et diffusée aux employés. Sept mois se sont écoulés avant que les employés soient avisés des risques connus liés au bruit.

Le MPO savait que les agents des pêches étaient exposés à des niveaux de bruit excessifs qui pourraient entraîner une perte auditive. Pourtant, les employés touchés n'ont pas été informés du danger, n'ont pas reçu d'orientations ou d'indications afin d'atténuer le danger et aucun équipement de protection auditive ne leur a été fourni en temps opportun.

L'enquête a déterminé qu'environ trois mois se sont écoulés entre le moment où l'évaluation du bruit a été reçue par la DGCP, région des Maritimes, et celui où une directive provisoire a été rédigée et fournie à la directrice. Par la suite, environ quatre mois supplémentaires se sont écoulés avant que la directrice autorise la diffusion de la directive provisoire aux employés de la région des Maritimes. Au cours de ces quatre mois, aucune mesure importante n'a été prise pour mettre la dernière main à la version préliminaire de la directive provisoire. Ce n'est que lorsqu'un agent des pêches a appris l'existence d'une évaluation du bruit et en a demandé une copie que la directive provisoire a été achevée et envoyée aux employés 13 jours plus tard.

Dans les circonstances, il est évident que ce retard s'explique par une absence de direction claire et concise, de même que par l'absence de mesures de suivi adéquates et opportunes par la gestion.

Peu importe la raison pour laquelle la directrice voulait adopter une directive nationale, sa décision de ne pas communiquer l'évaluation du bruit aux employés de la région des Maritimes qui étaient exposés aux risques liés au bruit, était contraire à ses obligations en tant que gestionnaire.

Informar les employés d'un risque pour la santé et mettre en œuvre une nouvelle politique pour répondre à ce risque sont deux mesures bien distinctes. Il est raisonnable de croire qu'il faut du temps pour mettre en œuvre une nouvelle politique. Ce qui n'est pas raisonnable, c'est de continuer à exposer des employés à un risque connu pour la santé et la sécurité pendant sept mois. Un tel comportement ne peut être reconnu comme un comportement responsable, en particulier par des personnes qui occupent des postes nécessitant un niveau élevé de confiance au sein de l'organisation.

En fin de compte, les employés de la région des Maritimes ont été informés du risque pour la santé au moyen d'un bref courriel d'une page. On leur a suggéré d'utiliser les dispositifs de protection de l'ouïe disponibles au MPO. La publication de cette directive provisoire aurait pu, et aurait dû, être faite immédiatement.

Conclusion

La santé et la sécurité doivent toujours être prises au sérieux, et les employeurs doivent s'acquitter de leur mandat de protection des employés en milieu de travail.

Cette enquête a révélé que des actes répréhensibles ont été commis au MPO au sens des alinéas 8d) et e) de la Loi. Le fait de ne pas communiquer les résultats de l'évaluation du bruit et de ne pas informer les employés d'un risque reconnu pour la santé et la sécurité a causé un risque grave pour la santé et la sécurité des employés du MPO de la région des Maritimes et constituait une contravention grave au *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*.

Recommandations du commissaire et réponse du ministère

Conformément à la Loi, j'ai présenté des recommandations à la sous-ministre du MPO, M^{me} Catherine Blewett, en ce qui a trait aux mesures qu'il convient de prendre afin de corriger l'acte répréhensible. Je suis satisfait de la réponse M^{me} Blewett quant aux recommandations et quant aux mesures prises à ce jour par le ministère afin de remédier aux actes fautifs relevés dans le présent rapport. J'assurerai un suivi à l'égard de ces recommandations et rendrai compte des résultats dans mon rapport annuel.

Voici mes recommandations et les réponses du ministère.

Il est recommandé que le MPO adopte une approche nationale pour procéder à des évaluations du bruit sur tous les bateaux existants et nouveaux, informer les employés des résultats de ces évaluations en temps opportun et prendre les mesures appropriées, y compris s'assurer que l'équipement de protection individuelle approprié soit fourni, au besoin.

Le MPO a adopté une approche nationale sur la conduite des évaluations du bruit sur tous les navires, existants et nouveaux, qui est en place depuis environ cinq ans. Conformément à cette approche, la Garde côtière canadienne, qui est investie du pouvoir d'acquisition de tous les navires du MPO et de ceux qui lui sont destinés, effectue des lectures de décibels sur les nouveaux navires durant la phase des essais en mer, avant leur mise en service. Les résultats de ces essais sont communiqués à tout le personnel qui navigue à bord de ces navires. Pour ce qui est des navires qui sont entrés en service avant que la Garde côtière canadienne effectue de tels essais (c'est-à-dire depuis cinq ans), Pêches et Océans Canada s'engage à effectuer des lectures de décibels et communiquera les résultats finals à tout le personnel qui navigue à bord de ces navires, dès qu'ils deviendront disponible. Le Ministère s'engage à prendre les mesures qui s'imposent, incluant la fourniture de l'équipement de protection individuel approprié, pour protéger l'ouïe des employés qui pourraient être exposés à des niveaux de bruit supérieurs aux niveaux indiqués dans les directives nationales, lorsqu'ils sont à bord de ses navires.

Le Ministère est déterminé à veiller à ce que le bon équipement de protection individuel soit mis à la disposition de tous les employés qui travaillent à bord des navires qui les exposent à des niveaux de bruit élevés comme l'indiquent les lecteurs de décibels. Depuis des décennies, Pêches et Océans Canada offre deux formes de protection auditive à tous les agents des pêches, et cette pratique courante et appelée à se poursuivre à l'avenir, témoigne de l'engagement du Ministère. En outre, en 2016, le Ministère a mené un examen de toutes ses analyses nationales et régionales des risques liés à la tâche et il a produit une série mise à jour des procédures opérationnelles normalisées (PON) pour assurer la sécurité au travail des agents des pêches qui travaille dans tous les environnements et sur toutes les plates-formes. Les PON s'accompagnent de rappels aux employés de faire preuve de vigilance à l'égard des exigences en matière de sécurité de leurs lieux de travail et de porter l'équipement de protection individuel approprié qui figure sur la Liste nationale de l'équipement approuvé.

Il est recommandé que le MPO prenne les mesures appropriées pour s'assurer que les employés qui pourraient avoir été touchés soient soumis à un examen auditif adéquat et que les résultats soient communiqués et consignés intégralement et ce, en temps opportun.

Le Ministère exige actuellement un test auditif pour les employés qui travaillent à bord des navires. Ce test fait partie des examens médicaux réguliers que le Ministère impose pour s'assurer que les employés sont en bonne santé et en mesure d'exercer leurs fonctions en toute sécurité à bord des navires. Les examens médicaux, qui révéleront les déficiences auditives pouvant avoir été causées par un milieu de travail bruyant, sont prévus selon un calendrier qui est défini dans le Programme de santé professionnels des fonctionnaires fédéraux. Les résultats des tests auditifs sont consignés par des professionnels médicaux compétents et communiqués aux employés au moment du test.

Il est recommandé que le MPO examine la nécessité de prendre des sanctions disciplinaires et des mesures de réparation individuelles, étant donné la nature de l'acte répréhensible.

Le Ministère accepte cette recommandation et il veillera à ce qu'un processus soit suivi lorsque les faits consignés dans le rapport seront présentés à l'employé et que celui-ci aura eu l'occasion d'y répondre. La direction examinera ensuite tous les facteurs aggravants et atténuants dans cette affaire et elle déterminera le quantum approprié de la mesure disciplinaire à appliquer en s'appuyant sur la jurisprudence.

Elle envisagera également toute autre mesure administrative applicable qui pourrait devoir être prise pour faire en sorte que l'acte répréhensible ne se répète pas.