

MÉMOIRE DU BARREAU DU QUÉBEC

Projet de loi n° 87 – *Loi facilitant la divulgation d'actes
répréhensibles dans les organismes publics*

Présenté à la Commission des finances publiques
de l'Assemblée nationale

2 février 2016

Afin d'assurer la protection du public, le Barreau du Québec surveille l'exercice de la profession, fait la promotion de la primauté du droit, valorise la profession et soutient ses membres dans l'exercice du droit.

Le Barreau du Québec remercie les membres du Comité en droit criminel :

M^e Giuseppe Battista, Ad. E., président

M^e Claude Beaulieu

M^e Line Boivin

M^e Isabelle Doray

M^e Jean-Claude Dubé

M^{me} la bâtonnière Julie-Maude Greffe

M^e Lucie Joncas

M^e Pascal Levesque

M^e Flavia Karine Longo

M^e Patrick Michel

M^e Francis Paradis

M^e Joëlle Roy

M^e Maxime Roy Martel

M^e Normand Sauvageau

Le secrétariat de ce Comité est assuré par le Service de recherche et législation du Barreau du Québec :

M^e Ana Victoria Aguerre

Le Barreau du Québec a pris connaissance du projet de loi n° 87 intitulé *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*¹ (ci-après « projet de loi »).

Ce projet de loi a pour objectif de faciliter la divulgation, par toute personne, d'actes répréhensibles au sein d'organismes publics en prévoyant des conditions et une procédure pour ce faire. De plus, le projet de loi prévoit un régime de protection des dénonciateurs éthiques contre les représailles qu'ils pourraient subir suivant leur dénonciation.

Le projet de loi s'apparente au projet de loi n° 196 intitulé *Loi sur la protection des dénonciateurs du secteur public québécois* tant au niveau de l'objectif poursuivi que de son contenu².

C'est dans ce contexte que le Barreau du Québec formule ses commentaires et recommandations concernant le projet de loi.

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS

Articles 3, 26, 27 et 29

L'article 3 du projet de loi énonce la liste des « actes répréhensibles » que l'on peut dénoncer et qui sont susceptibles de donner lieu à des représailles, interdites dans le projet de loi, mais pour lesquelles aucune réelle protection ne semble être prévue.

En effet, le Barreau constate que le Chapitre VI intitulé « Protection contre les représailles » ne prévoit que des interdictions « d'exercer » (article 26) ou « de menacer d'exercer » (article 27) des représailles. Le Chapitre VII intitulé « Disposition pénale » prévoit aussi que la contravention aux articles 26 et 27 constitue une infraction et est passible d'amendes.

Ces interdictions constituent certainement des mesures dissuasives, mais le Barreau invite le législateur à prévoir des mesures concrètes de protection pour les dénonciateurs, particulièrement dans les cas de représailles.

Article 5

L'article 5 énonce les deux entités qui peuvent recevoir la divulgation en vertu du projet de loi : il s'agit soit du Protecteur du citoyen, ou encore du responsable du suivi des divulgations de l'organisme public. Cette dernière option ne s'offre de manière alternative qu'aux employés de l'organisme public.

Tout d'abord, le Barreau du Québec estime que le projet de loi serait mieux servi si la procédure de dénonciation était uniforme, de type « guichet unique ».

¹ Présenté par Martin Coiteux, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et président du Conseil du trésor, en date du 5 décembre 2015. En ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-87-41-1.html>.

² Voir le Mémoire du Barreau concernant le projet de loi n° 196 – *Loi sur la protection des dénonciateurs du secteur public québécois*, 21 avril 2010. En ligne : <https://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2010/20100421-projet-loi-196.pdf>.

En effet, le Protecteur du citoyen est assujéti à un code de déontologie³ et à des obligations d'équité, de respect, d'impartialité, de transparence, d'intégrité et de rigueur. À l'inverse, le rôle de « responsable du suivi des divulgations » de l'organisme public pour lequel un employé désire faire une dénonciation n'est pas soumis à de telles obligations⁴. En outre, le « responsable du suivi des divulgations » est nommé par le dirigeant de l'organisme; il peut donc être impliqué dans l'acte répréhensible dénoncé.

Au surplus, le responsable du suivi des divulgations a la discrétion de déterminer s'il transmet les renseignements reçus au Protecteur du citoyen, ou encore « à la personne ayant la plus haute autorité administrative » dans l'organisme public. Cette dernière « apporte, s'il y a lieu, les mesures correctrices qu'elle estime appropriées », eu égard à l'acte répréhensible commis ou sur le point de l'être dans l'organisme public⁵.

Hormis les problèmes évidents relativement à la transparence de la procédure et des conflits d'intérêts potentiels qui peuvent survenir, la procédure à deux voies prévue dans le projet de loi se traduira potentiellement en des traitements différents des dossiers.

Pour ces raisons, nous recommandons que seul le Protecteur du Citoyen reçoive les renseignements divulgués et que ce dernier détermine s'il s'agit ou non d'une dénonciation valable. Il déciderait alors d'amorcer ou non une enquête ou de transmettre les renseignements reçus à une autre autorité compétente.

L'article 5 prévoit également que la divulgation doit concerner « des renseignements pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis au sein de l'organisme public ou est sur le point d'être commis ».

À notre avis, il s'agit d'un fardeau beaucoup trop lourd à faire porter au citoyen qui désire faire une dénonciation. La responsabilité de qualifier et ultimement de démontrer qu'il s'agit bien d'un « acte répréhensible » devrait appartenir au Protecteur du citoyen.

Article 6

L'article 6 du projet de loi prévoit des critères supplémentaires et une procédure spécifique dans les cas d'urgence pour lesquels la personne peut dénoncer des renseignements au public à condition que « la communication de ces renseignements n'ait pas comme effet prévisible de nuire aux mesures d'intervention pour parer au risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement ». Plus particulièrement, cette procédure prévoit l'obligation pour le dénonciateur de dénoncer préalablement l'affaire aux autorités policières ou au Commissaire à la lutte contre la corruption. Ce n'est que par la suite qu'il lui est permis d'alerter le public. Pourquoi prévoir ce préalable? Quel serait l'intérêt d'alerter le public si les autorités policières sont informées? Qu'advient-il à la personne qui, de bonne foi, dénonce une

³ *Code d'éthique et de déontologie du Protecteur du citoyen*, adopté et en vigueur le 28 mars 2011, en ligne : https://protecteurducitoyen.gc.ca/sites/default/files/pdf/Code_ethique_0.pdf.

⁴ Uniquement une obligation de moyens concernant la confidentialité des renseignements recueillis (art. 20).

⁵ Art. 23 du projet de loi.

situation alors que l'on pourrait croire qu'il était « prévisible » qu'une telle dénonciation allait avoir des effets sur les mesures d'intervention en cours?

Article 8

Par ailleurs, le projet de loi prévoit à l'article 8 que « toute personne peut s'adresser au Protecteur du citoyen pour obtenir des renseignements concernant la possibilité d'effectuer une divulgation conformément à la présente loi ou des conseils sur la procédure à suivre ».

Cette disposition devrait constituer la voie privilégiée pour toute information, dénonciation ou plainte au sujet d'actes répréhensibles et elle devrait rassurer les employés qui voudraient faire état du constat d'un acte répréhensible ou potentiellement répréhensible. Par contre, dans la mesure où la loi ne fait pas du Protecteur du citoyen l'organisme responsable de l'application de la loi et qu'il ne reçoit pas les ressources suffisantes pour répondre à cette nouvelle responsabilité, nous nous demandons comment les personnes pourront se prévaloir de cette ressource dans les cas d'urgence comme ceux définis à l'article 6 du projet de loi.

Finalement, malgré l'article 8, le Barreau constate que le projet de loi n'offre pas de possibilité d'avoir accès à des services juridiques pour orienter les dénonciateurs, ce qui était prévu dans le projet de loi n° 196. À notre avis, ce genre de service serait d'une grande utilité et viendrait compléter ce qui est actuellement prévu dans le projet de loi en ce qui a trait aux ressources pour les personnes.

Article 11

L'article 11 du projet de loi prévoit que « le Protecteur du citoyen doit mettre fin au traitement d'une divulgation si l'acte répréhensible allégué fait l'objet d'un recours devant un tribunal ou porte sur une décision rendue par un tribunal ».

L'obligation de mettre fin au traitement d'une divulgation est trop restrictive. En effet, on peut concevoir des situations pour lesquelles l'objet précis du litige devant le tribunal ne porte pas sur une divulgation qui se situe à l'intérieur du mandat du Protecteur du citoyen. Le projet de loi pourrait prévoir une discrétion qui assure que le Protecteur du citoyen ne fait pas double emploi et qu'il n'enquête pas ou ne poursuit pas une enquête lorsqu'une affaire est judiciairisée.

Article 13

L'article 13 prévoit que le transfert des renseignements portés à la connaissance du Protecteur du citoyen à un corps de police est à sa discrétion, si ces renseignements peuvent servir dans le cadre d'une enquête relative à une infraction présumée à une loi.

À l'inverse, le Protecteur du citoyen doit transmettre ces renseignements au Commissaire à la lutte contre la corruption si ceux-ci peuvent faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.

Cette disposition est incompatible avec l'article 34 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*⁶ concernant le devoir ou la possibilité de transmettre des informations qu'il a recueillies dans le cadre de ses pouvoirs en tant que Protecteur du citoyen. L'article 34 prévoit :

« 34. Malgré toute loi au contraire, nul ne peut être contraint de faire une déposition portant sur un renseignement qu'il a obtenu dans l'exercice de la fonction de Protecteur du citoyen, de vice-protecteur ou de fonctionnaire ou d'employé du Protecteur du citoyen ni de produire un document contenant un tel renseignement.

Malgré l'article 9 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics* et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), nul n'a droit d'accès à un tel document. »

À notre avis, le projet de loi doit être plus nuancé à cet égard. Le législateur pourrait créer l'obligation de « considérer la possibilité de transmettre le renseignement au Commissaire à la lutte contre la corruption » et prévoir « la possibilité de transmettre l'information » si les critères concernant l'article 26 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* sont satisfaits.

⁶ RLRQ, c. P-32.