



# **Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec**

**Sur le projet de loi n° 87, Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles  
dans les organismes publics**

**Présenté à la Commission des finances publiques**

**15 février 2016**

**Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)**

565, boulevard Crémazie Est, bureau 12100

Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : 514 383-8000

Télécopieur : 514 383-0311

Sans frais : 1 877-897-0057

[www.ftq.qc.ca](http://www.ftq.qc.ca)

Dépôt légal – 1<sup>er</sup> trimestre 2016

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-89639-299-5

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	3
PARTIE 1 : UN ENJEU SYNDICAL .....	4
1.1 Protéger les travailleurs et les travailleuses .....	4
1.2 Liberté d’expression et liberté d’association .....	5
1.3 Favoriser l’autonomie et la dignité humaine .....	5
PARTIE 2 : UN CADRE LÉGISLATIF INADÉQUAT .....	6
2.1 Des lois provinciales limitées.....	6
2.2 Une disposition du Code criminel peu utilisée .....	6
2.3 Le régime fédéral de protection des lanceurs d’alerte .....	7
PARTIE 3 : LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE LOI .....	7
3.1 Portée de la loi .....	7
3.2 Une définition large d’acte répréhensible.....	7
3.3 Trois canaux de divulgation .....	8
PARTIE 4 : LES FAILLES DU PROJET DE LOI.....	10
4.1 Exclusion des municipalités.....	10
4.2 Pas de nouvelles protections pour les lanceurs d’alertes .....	11
4.3 Des limites à la liberté d’expression .....	12
4.4 Pas de ressources financières et humaines additionnelles .....	13
CONCLUSION .....	14
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	15



## INTRODUCTION

La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec est la plus grande centrale syndicale québécoise. Ses membres œuvrent dans l'ensemble des secteurs d'activité économique et partout en région. Nous remercions la Commission des finances publiques de bien vouloir tenir compte de nos commentaires sur le projet de loi n° 87, Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics.

Les lanceurs d'alerte, que l'on appelle communément dénonciateurs ou *whistleblowers*, sont des individus qui divulguent des renseignements d'intérêt public en ce qui a trait à des actes répréhensibles. Contrairement à plusieurs pays et provinces canadiennes, le Québec n'a toujours pas instauré de régime pour les protéger. Certes, la Loi concernant la lutte contre la corruption offre une certaine protection, mais cette dernière ne porte que sur les contrats publics. Ainsi, les travailleurs et les travailleuses voulant dénoncer d'autres types d'actes répréhensibles ne bénéficient d'aucune protection. La grande majorité des provinces canadiennes ont adopté de telles lois, et ce, principalement pour le secteur public. Le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan protègent, quoique minimalement, les lanceurs d'alerte du secteur privé dans leur législation sur les normes d'emploi<sup>1</sup>. Le temps est venu d'agir pour corriger cette situation.

Récemment, deux partis d'opposition, soit la Coalition avenir Québec (CAQ) en 2014 et Québec solidaire (QS) en 2015, ont déposé des projets de loi sur la dénonciation d'actes répréhensibles. Le Parti québécois (PQ) a également déposé un projet de loi en 2009 et en 2011 sur la protection des dénonciateurs du secteur public québécois. Les travaux de la Commission Charbonneau ont également mis en exergue ces problèmes et ont révélé les obstacles et les difficultés vécues par ceux et celles qui dénoncent des actes répréhensibles<sup>2</sup>. Dans le contexte actuel, il était impératif que le gouvernement apporte une réponse à ces problèmes. La FTQ accueille favorablement le projet de loi n° 87, mais croit que plusieurs modifications doivent y être apportées.

---

<sup>1</sup> WOLFE, Simon et al., *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries. Priorities for Action*, Final Report, Blueprint for Free Speech, The University of Melbourne, Griffith University, Transparency International Australia, septembre 2014, p.30.

<sup>2</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION, *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, Tome 3 – Stratagèmes, causes, conséquences et recommandations, 2015, p.44-48.

## PARTIE 1 : UN ENJEU SYNDICAL

### 1.1 Protéger les travailleurs et les travailleuses

L'instauration d'un régime de dénonciation d'actes répréhensibles constitue un outil pour, entre autres, lutter contre la corruption, la fraude et la violation de lois et règlements. Bien que cette dimension soit importante, nous abordons cet enjeu d'abord et avant tout dans une logique de protection des lanceurs d'alerte, qui sont très souvent des travailleurs et des travailleuses.

Encore aujourd'hui, ceux et celles qui divulguent des renseignements sont la plupart du temps victimes de représailles. Ils font l'objet notamment d'un transfert, de harcèlement, d'une suspension, d'une rétrogradation, de tactiques d'isolement, de diffamation ou encore d'un congédiement. Ces mesures de représailles ne sont pas sans conséquence pour la santé et la qualité de vie des travailleurs et des travailleuses. Trop souvent encore, on tire sur le messager plutôt que de résoudre le problème révélé.

Au Royaume-Uni, l'organisme Public Concern at Work a réalisé une étude d'envergure sur l'expérience de 1000 lanceurs d'alerte provenant d'une multitude de milieux de travail<sup>3</sup>. L'on conclut qu'il est encore souvent inutile, voire même dangereux de dénoncer des actes répréhensibles et que la culture du silence est encore trop présente. Malgré l'adoption d'une loi protégeant les dénonciateurs, autant dans le secteur privé que public, ces derniers sont encore victimes de représailles. Ainsi, effectuer une dénonciation, en présence ou en l'absence d'un régime de protection, constitue une démarche parsemée d'embûches.

Au fil des ans, plusieurs cas ont fait les manchettes par rapport à la dénonciation d'actes répréhensibles. En voici quelques exemples :

- ▶ Sylvie Therrien, fonctionnaire à l'assurance-emploi, congédiée pour avoir dénoncé l'existence de quotas et de pratiques discriminatoires;
- ▶ Denis Petitclerc, congédié pour avoir donné une entrevue à une journaliste en ce qui a trait à la présence d'amiante dans un immeuble gouvernemental<sup>4</sup>;
- ▶ MaChouette, source confidentielle du journal Daniel Leblanc, ayant fourni des informations sur ce que l'on appelle désormais le scandale des commandites;
- ▶ Plusieurs cas de corruption et de collusion liés au milieu de la construction (Commission Charbonneau).

---

<sup>3</sup> PUBLIC CONCERN AT WORK et UNIVERSITY OF GREENWICH, *Whistleblowing: The Insider Story. A Study of the Experience of 1,000 whistleblowers*, 2013.

<sup>4</sup> BUISSIÈRES, Ian, « Amiante: un dénonciateur sera réembauché », *Le Soleil*, 23 mai 2009, [En ligne] [[www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/justice-et-faits-divers/200905/22/01-859053-amiante-un-denonciateur-sera-reembauche.php](http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/justice-et-faits-divers/200905/22/01-859053-amiante-un-denonciateur-sera-reembauche.php)] (Consulté le 7 janvier 2016).

## 1.2 Liberté d'expression et liberté d'association

Dans certains cas, la dénonciation de certaines situations est intimement liée aux activités syndicales. En effet, la liberté d'expression et la liberté d'association vont souvent de pair. Le cas de Denis Petitclerc, syndiqué au Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP), illustre bien cette situation. En 2006, une journaliste le contacte pour discuter de la présence d'amiante dans certains édifices gouvernementaux. Un article paraît ensuite dans le Journal de Québec sur le sujet. À ce moment, il occupait des fonctions syndicales, notamment au comité de santé et sécurité. L'employeur, soit la Société immobilière du Québec<sup>5</sup>, le congédie pour manquement grave à son obligation de loyauté et de réserve.

Dans un jugement de la Cour supérieure, l'on ordonne sa réintégration, puisque son congédiement « va à l'encontre de la protection prévue à la Charte des droits et libertés de la personne relative à la liberté d'association et d'expression<sup>6</sup> ». Ainsi, selon le juge, Denis Petitclerc a été congédié parce qu'il a exercé sa liberté d'expression dans le cadre de ses activités syndicales. L'on indique que l'employeur ne peut invoquer l'obligation de loyauté pour amoindrir la liberté d'expression d'un représentant syndical.

## 1.3 Favoriser l'autonomie et la dignité humaine

L'instauration d'un régime de protection des lanceurs d'alerte représente une opportunité de démocratiser les milieux de travail et de favoriser l'autonomie des travailleurs et des travailleuses. Dans une situation où un supérieur hiérarchique demande à une personne salariée d'effectuer une tâche contraire à une loi ou à un code d'éthique, elle pourra se soustraire à son obligation de loyauté sans crainte de congédiement.

Lever le voile sur des actes répréhensibles consiste avant tout à refuser de participer à une situation injuste et à respecter la dignité humaine des personnes salariées. De telles mesures s'inscrivent directement dans la protection du droit d'expression et du droit d'association qui sont protégés de manière générale par les chartes. Il s'agit aussi d'une façon d'exercer sa citoyenneté, puisque les lanceurs d'alerte nous informent de situations qui affectent autant leur milieu de travail, leur communauté, l'environnement ou l'intérêt public.

---

<sup>5</sup> En novembre 2013, la Société immobilière du Québec et Infrastructure Québec ont été fusionnées pour former la Société québécoise des infrastructures.

<sup>6</sup> *Petitclerc c. Commissions des relations du travail et Société immobilière du Québec*, 2009 QCCS 2687, p.18.

## PARTIE 2 : UN CADRE LÉGISLATIF INADÉQUAT

### 2.1 Des lois provinciales limitées

Plusieurs lois protègent les lanceurs d’alerte au Québec, mais il n’existe pas de régime cohérent et complet. Nous n’en ferons pas un portrait exhaustif, préférant nous concentrer sur les deux lois les plus pertinentes<sup>7</sup>. La Loi concernant la lutte contre la corruption protège les lanceurs d’alerte en ce qui a trait à la corruption en matière contractuelle dans le secteur public. Quant à la Loi concernant l’inspecteur général de la Ville de Montréal, les renseignements divulgués doivent être en lien avec le mandat de l’inspecteur général, soit la surveillance des « processus de passation des contrats et l’exécution de ceux-ci par la Ville ou par une personne morale qui lui est liée<sup>8</sup> ».

Pour ces deux lois, l’on a amendé l’article 122 de la Loi sur les normes du travail (LNT) afin d’interdire à un employeur d’exercer des mesures de représailles en raison d’une divulgation effectuée à l’Unité permanente anticorruption (UPAC) ou à l’inspecteur général. Dans les deux cas, le lanceur d’alerte doit absolument passer par ces canaux officiels pour bénéficier de la protection de la loi. Cependant, les lois ne prévoient aucune protection pour une divulgation de renseignements à l’intérieur d’une organisation, à un autre organisme ou au public. En résumé, ces lois ont une portée plutôt limitée.

### 2.2 Une disposition du Code criminel peu utilisée

En 2004, le gouvernement fédéral a amendé le Code criminel (section 425.1) afin de rendre illégales les mesures de représailles (sanctions disciplinaires, rétrogradations, congédiements, etc.) contre un lanceur d’alerte ayant fourni des informations à une personne responsable du contrôle ou de l’application d’une loi ou d’un règlement. Cette disposition s’applique autant pour les lois fédérales que provinciales. Une personne reconnue coupable est passible d’un emprisonnement maximal de cinq ans s’il s’agit d’un acte criminel.

Bien que cette disposition puisse avoir un effet dissuasif, elle ne semble pas avoir été utilisée pour poursuivre ceux et celles ayant exercé des représailles contre les lanceurs d’alerte<sup>9</sup>. De plus, le Code criminel ne s’applique pas à toutes les situations. Les lanceurs

---

<sup>7</sup> Par exemple, il existe également un article du Code civil (1472) qui traite de la divulgation d’un secret commercial lorsque motivé par des motifs liés à la santé ou à la sécurité du public. CANTIN, Isabelle et Jean-Maurice CANTIN, *La dénonciation d’actes répréhensibles en milieu de travail ou whistleblowing*, 2005, Éditions Yvon Blais, p.59.

<sup>8</sup> QUÉBEC, *Loi concernant l’inspecteur général de la Ville de Montréal*, article 57.1.8, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2014, 16p.

<sup>9</sup> WOLFE, Simon et al., *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries. Priorities for Action*, Final Report, Blueprint for Free Speech, The University of Melbourne, Griffith University, Transparency International Australia, septembre 2014, p.29; BOWAL, Peter, « Retaliation Against Whistleblowers is a Crime », *Law Now*, novembre-décembre 2011, p.28.



d'alerte qui dénoncent un acte répréhensible à l'interne ou au public ne semblent pas être protégés<sup>10</sup>. Au final, cette disposition n'équivaut pas à un véritable régime de protection des lanceurs d'alerte<sup>11</sup>. Cela nous amène à émettre des doutes quant à sa réelle efficacité.

### **2.3 Le régime fédéral de protection des lanceurs d'alerte**

Au niveau fédéral, la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (2007) est censée protéger les travailleurs et les travailleuses de la fonction publique fédérale contre les représailles. Ces derniers doivent effectuer leur dénonciation au Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada. Selon plusieurs ONG<sup>12</sup>, ce régime ne protège pas adéquatement les lanceurs d'alerte et impose trop de conditions pour dénoncer les actes répréhensibles. Ironiquement, la situation des lanceurs d'alerte ne ferait qu'empirer depuis l'adoption de la loi en 2007<sup>13</sup>. De plus, le vérificateur général du Canada a mis en lumière, à plusieurs reprises, des cas graves de mauvaise gestion de la part du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (rapport avril 2014). Il importe, selon nous, de tenir compte de l'expérience fédérale afin de ne pas répéter les mêmes erreurs.

## **PARTIE 3 : LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE LOI**

### **3.1 Portée de la loi**

Le projet de loi n° 87 permet à toute personne de dénoncer des actes répréhensibles, et ce, uniquement en ce qui a trait aux organismes publics, c'est-à-dire : les ministères, les organismes gouvernementaux, les sociétés d'État, les commissions scolaires, les universités, les établissements de santé, etc. Les municipalités et le secteur privé sont donc exclus du projet de loi.

### **3.2 Une définition large d'acte répréhensible**

Comparativement à plusieurs législations similaires qui se limitent à la violation d'une loi ou d'un règlement, la définition que l'on trouve dans le projet de loi n° 87 ratisse plus large. En plus d'une violation à une loi ou un règlement, on y inclut d'autres éléments, comme un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie; un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public; un cas grave de mauvaise gestion d'un organisme public;

---

<sup>10</sup> BOWAL, Peter, « Retaliation Against Whistleblowers is a Crime », *Law Now*, novembre-décembre 2011, p.33.

<sup>11</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL CANADA, *UNCAC Implementation Review*, Civil Society Organization Report, octobre 2013, p.16-17.

<sup>12</sup> Pensons entre autres au Federal Accountability Initiative for Reform (FAIR) et au Canadians for Accountability.

<sup>13</sup> HUTTON, David, « Canada's crackdown on government whistleblowers », *Toronto Star*, 20 décembre 2013, [En ligne] [[www.thestar.com/opinion/commentary/2013/12/20/canadas\\_crackdown\\_on\\_government\\_whistleblowers.html](http://www.thestar.com/opinion/commentary/2013/12/20/canadas_crackdown_on_government_whistleblowers.html)] (Consulté le 7 janvier 2016).

le fait, par un acte ou une omission, de porter ou de risquer de porter atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement; etc. (voir encadré ci-dessous). Cette définition nous semble adéquate et nous tenons à souligner l'intégration d'une préoccupation pour la protection de l'environnement.

Une définition large d'acte répréhensible nous semble adéquate. Soulignons que la loi ne s'applique pas « aux divulgations qui sont effectuées à des fins personnelles et non d'intérêt public, par exemple dont l'objet porte uniquement sur une condition de travail de la personne qui effectue la divulgation, ni aux divulgations dont l'objet est de mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme du gouvernement ou d'un organisme public<sup>14</sup> ».

### **Définition d'acte répréhensible (article 3)**

Au sens de la présente loi, est considéré comme répréhensible tout acte qui constitue, selon le cas :

1. une contravention à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi;
2. un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie;
3. un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public, y compris de ceux qu'il gère ou détient pour autrui;
4. un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public;
5. le fait, par un acte ou une omission, de porter gravement atteinte ou de risquer de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement;
6. le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible visé aux paragraphes 1° à 5°.

### **3.3 Trois canaux de divulgation**

D'après le projet de loi, les lanceurs d'alerte peuvent divulguer des renseignements de manière anonyme de trois façons. Ils peuvent s'adresser directement au Protecteur du citoyen. Cet organisme est indépendant du gouvernement puisque l'Assemblée nationale nomme le Commissaire. Il semble s'agir d'un canal de divulgation adéquat qui, nous l'espérons, permettra de maintenir la confidentialité des divulgations.

Lorsque le Protecteur du citoyen reçoit une divulgation, il vérifie si un acte répréhensible est commis ou sur le point d'être commis et il peut faire enquête. S'il y a lieu, il transmet les renseignements à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption. Après

---

<sup>14</sup> QUÉBEC, *Projet de loi n° 87, Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*, article 4, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2015, 14p.

son enquête, il fait rapport au responsable de l'organisme public visé et émet des recommandations. Si aucune mesure satisfaisante n'est prise dans un délai raisonnable, il en avise le ministre responsable ou il peut faire état de la situation dans son prochain rapport à l'Assemblée nationale.

Quant aux travailleurs et aux travailleuses des organismes publics visés, ils peuvent dénoncer des actes répréhensibles à l'interne. En effet, le projet de loi prévoit que chacun des organismes publics, sauf exception pour des raisons de taille et de ressources, doit établir une procédure pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles. La personne ayant la plus haute autorité administrative, pensons notamment à un sous-ministre dans un ministère, doit nommer un responsable du suivi des divulgations. Ce dernier doit accomplir ses tâches tout en maintenant la confidentialité des renseignements communiqués. Lorsqu'il reçoit une divulgation, le responsable du suivi peut vérifier si un acte répréhensible a été commis ou sur le point de l'être, la transmettre au Protecteur du citoyen ou mettre fin à son traitement. S'il y a lieu, le responsable fait rapport à la personne ayant la plus haute autorité administrative.

Finalement, toute personne peut divulguer des renseignements au public si elle « a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible commis ou sur le point de l'être présente un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement<sup>15</sup> ». Cette même personne doit toutefois, au préalable, communiquer ces renseignements à la police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption. Ainsi, la divulgation aux médias doit uniquement être effectuée pour des situations urgentes.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, article 6.

## PARTIE 4 : LES FAILLES DU PROJET DE LOI

Après l'étude du projet de loi, force est de constater qu'il comporte plusieurs failles. Quand on le compare avec la recommandation formulée par la Commission Charbonneau, l'on observe plusieurs points de divergence. Ainsi, le projet de loi n° 87 n'instaure pas de régime général de protection pour tous les lanceurs d'alerte; ne propose pas de mesures d'accompagnement et n'offre aucun soutien financier. Nous avons également soulevé d'autres problèmes avec ce projet de loi et nous espérons que le gouvernement tiendra compte de nos recommandations pour le bonifier.

### **Recommandation de la Commission Charbonneau sur les lanceurs d'alerte**

« [...] la Commission est d'avis qu'un régime général de protection des lanceurs d'alerte s'impose. Un tel régime permettrait non seulement d'assurer la protection de tous les lanceurs d'alerte, mais aussi de leur offrir l'accompagnement et le soutien requis, notamment au plan financier. C'est qu'en dépit des recours à leur portée, les lanceurs d'alerte peuvent avoir à engager des dépenses importantes pour faire valoir leurs droits, notamment lorsqu'ils font face à de grandes organisations aux ressources financières importantes, qui ont la capacité de mener une lutte judiciaire de longue durée. Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'améliorer le régime de protection des lanceurs d'alerte pour garantir :  
la protection de l'identité de tous les lanceurs d'alerte, peu importe l'instance à laquelle ils s'adressent;  
l'accompagnement des lanceurs d'alerte dans leurs démarches;  
un soutien financier, lorsque requis<sup>16</sup>. »

### **4.1 Exclusion des municipalités**

Les municipalités ne font pas partie du projet de loi, ce qui apparaît curieux. Pourquoi avoir fait ce choix? La Loi concernant la lutte contre la corruption s'applique pourtant à ces dernières. De plus, la Commission Charbonneau a démontré que plusieurs actes répréhensibles ont été commis dans le secteur municipal. Nous estimons que les travailleurs et les travailleuses du secteur municipal doivent bénéficier de la protection de la loi.

Pour le moment, le secteur privé ne fait pas partie du projet de loi. Martin Coiteux, alors qu'il était président du Conseil du trésor, a indiqué vouloir d'abord commencer par le secteur

---

<sup>16</sup> COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION, *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, Tome 3 – Stratagèmes, causes, conséquences et recommandations, 2015, p.110-111.

public et qu'il pourrait se pencher plus tard sur la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé<sup>17</sup>. Bien que cela puisse mener à un régime plus fragmenté et complexe, nous estimons qu'il est pertinent de s'attarder d'abord au secteur public. Au moment opportun, la FTQ participera aux consultations en ce qui a trait à la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur privé.

**Recommandation n° 1 :** La FTQ accueille favorablement le projet de loi, mais demande que les municipalités soient couvertes par le projet de loi.

#### 4.2 Pas de nouvelles protections pour les lanceurs d'alertes

Le projet de loi met l'accent sur la divulgation d'actes répréhensibles et ne propose pas vraiment de nouveaux mécanismes pour protéger les lanceurs d'alerte par rapport à ce que l'on trouve dans la Loi concernant la lutte contre la corruption. L'on prévoit uniquement des pénalités et un amendement à la Loi sur les normes du travail (LNT). Soulignons que cela ne protège pas les travailleurs et les travailleuses autonomes qui divulgueraient des renseignements, puisqu'ils ne sont pas couverts par la LNT.

Contrairement aux recommandations de la Commission Charbonneau, le projet de loi n° 87 ne prévoit pas de mesures d'accompagnement ou de soutien financier pour les lanceurs d'alerte. Il est seulement énoncé que toute personne peut s'adresser au Protecteur du citoyen pour obtenir des renseignements. Le projet de loi n° 496, déposé par Québec solidaire, prévoit des services gratuits de consultation juridique et propose que le Commissaire à l'intégrité veille à la protection de toute personne ayant effectué une dénonciation en vertu de la loi. Pour s'assurer de l'efficacité du régime de divulgation, il importe d'offrir une protection adéquate. Or, la timidité des mesures du projet de loi risque de miner la confiance de ceux et celles qui souhaitent divulguer des renseignements.

Ce manque de protection semble être souhaité par le gouvernement. En campagne électorale, le premier ministre a affirmé craindre les effets pervers de telles protections en raison de la possible instauration d'un climat permanent de dénonciation<sup>18</sup>. Assurément, certains individus pourraient être tentés d'effectuer une « dénonciation par intérêt méprisable<sup>19</sup> ». On parle ici de délation plutôt que de dénonciation. La dénonciation, contrairement à la délation, est effectuée de manière désintéressée et dans l'intérêt public.

---

<sup>17</sup> DUTRISAC, Robert, « Les lanceurs d'alerte en partie protégés », *Le Devoir*, 3 décembre 2015, [En ligne] [[web2.ledouvoir.com/politique/quebec/456935/les-lanceurs-d-alerte-en-partie-proteges](http://web2.ledouvoir.com/politique/quebec/456935/les-lanceurs-d-alerte-en-partie-proteges)] (Consulté le 20 janvier 2016).

<sup>18</sup> JOURNET, Paul, « Protection des dénonciateurs: Couillard craint les effets pervers », *La Presse*, 24 mars 2014, [En ligne] [[www.lapresse.ca/actualites/elections-quebec-2014/201403/24/01-4750767-protection-des-denoncateurs-couillard-craint-les-effets-pervers.php](http://www.lapresse.ca/actualites/elections-quebec-2014/201403/24/01-4750767-protection-des-denoncateurs-couillard-craint-les-effets-pervers.php)] (Consulté le 7 janvier 2016).

<sup>19</sup> Définition tirée du logiciel Antidote.

Malheureusement, on fait trop souvent l'amalgame entre ces deux concepts qui demeurent différents l'un de l'autre.

Pour empêcher la délation, l'on pourrait tout simplement stipuler que ceux et celles qui divulguent des renseignements de mauvaise foi ne peuvent bénéficier de la protection de la loi. D'ailleurs, certains régimes de dénonciation ont adopté une telle approche en n'accordant aucune protection à ceux qui effectuent une dénonciation de mauvaise foi<sup>20</sup>. Dans certains cas, les personnes fautives peuvent se voir imposer une amende ou une peine de prison. De notre avis, il vaut mieux fournir des protections additionnelles pour ceux et celle qui effectuent une dénonciation tout en instaurant des mesures pour limiter le recours à la délation.

**Recommandation n° 2 :** La FTQ demande au gouvernement d'inclure des mesures additionnelles pour s'assurer de la protection des lanceurs d'alerte, ce qui pourrait notamment comprendre des mesures d'accompagnement, des services gratuits de consultation juridique et un soutien financier lorsque nécessaire. L'on pourrait également envisager, à l'instar du projet de loi déposé par QS, d'inclure la protection des lanceurs d'alerte en tant que mandat du Commissaire de la nouvelle instance.

#### 4.3 Des limites à la liberté d'expression

Le projet de loi ne s'applique pas aux divulgations « dont l'objet porte uniquement sur une condition de travail de la personne qui effectue la divulgation, ni aux divulgations dont l'objet est de mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme du gouvernement ou d'un organisme public » (article 4). Nous nous questionnons sur la portée de cet article. Prenons l'exemple des travailleurs et des travailleuses d'un CHSLD. Est-ce qu'ils et elles bénéficieront de la protection de la loi s'ils mettent en lumière un problème associé à une condition de travail, notamment une surcharge de travail pouvant mettre en péril la santé et la sécurité des patients et des patientes? Dans un jugement récent de la Cour européenne des droits de l'homme, l'on indique que « l'intérêt du public à être informé à propos de la qualité des services publics prime sur les intérêts de protéger la réputation d'une organisation quelconque<sup>21</sup> » (traduction libre). Ainsi, il nous apparaît important de préciser la portée de cet article du projet de loi.

Pour la divulgation aux médias ou au public, les recours sont limités aux situations urgentes. Comme souligné antérieurement, la personne doit avoir des motifs raisonnables de croire que l'acte répréhensible, commis ou sur le point de l'être, constitue un risque grave pour la santé et la sécurité d'une personne ou pour l'environnement. La loi ne prévoit aucun autre

<sup>20</sup> OCDE, *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, Paris, 2012, p.8.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p.25.

mécanisme. Au niveau fédéral, la loi contient une disposition similaire, mais permet aussi les divulgations publiques pour une infraction grave à une loi fédérale ou provinciale, et ce, toujours pour les situations urgentes<sup>22</sup>. Les lois de certains États australiens permettent la divulgation aux médias sous d'autres conditions, notamment si l'organisme de surveillance a choisi de ne pas faire enquête, si l'enquête n'a mené à aucune recommandation ou si le lanceur d'alerte n'a pas reçu de nouvelles après six mois<sup>23</sup>. Dans plusieurs cas, des situations inacceptables peuvent subsister alors qu'un individu a épuisé ses recours à l'interne. Le projet de loi doit donc inclure des critères additionnels pour la divulgation de renseignements au public.

**Recommandation n° 3 :** La FTQ demande d'ajouter des critères additionnels pour la divulgation de renseignements au public. Il pourrait s'agir, par exemple, de permettre la divulgation externe lorsque tous les recours internes ont été épuisés, que le Protecteur du Citoyen (ou le Commissaire de la nouvelle instance) n'a pas donné suite au dossier ou lorsqu'aucune mesure correctrice n'a été mise en place après un certain délai.

#### 4.4 Pas de ressources financières et humaines additionnelles

Pour le moment, le gouvernement ne souhaite pas allouer de nouveaux fonds au Protecteur du citoyen pour la divulgation d'actes répréhensibles<sup>24</sup>. Sans moyens supplémentaires pour mettre la loi en exécution, on peut douter de son efficacité. L'expérience américaine démontre qu'un manque de ressources à l'organisme de surveillance entraîne des conséquences graves dont la tenue d'enquêtes sommaires; le rejet de plaintes valides pour limiter le nombre de plaintes accumulées et une capacité limitée à informer les travailleurs et les travailleuses de leurs droits<sup>25</sup>. Dans les années 80, l'organisme responsable de la réception et du traitement des dénonciations était débordé à un point tel que son dirigeant évitait sciemment d'en faire la promotion auprès des fonctionnaires. Voilà des dérives qu'il faut éviter à tout prix<sup>26</sup>.

De plus, le projet de loi ne semble pas prévoir de mesures pour mettre sur pied des programmes de sensibilisation et de formation quant à la dénonciation d'actes

<sup>22</sup> CANADA, *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, article 16.

<sup>23</sup> OCDE, *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, Paris, 2012, p.22.

<sup>24</sup> BELLEROSE, Patrick, « Projet de loi pour protéger les lanceurs d'alerte : Sitôt déposé, sitôt dénoncé », *Huffington Post*, 2 décembre 2015, [En ligne] [quebec.huffingtonpost.ca/2015/12/02/martin-coiteux-depose-un-projet-de-loi-pour-protoger-les-denonciateurs\_n\_8698462.html] (Consulté le 7 janvier 2016).

<sup>25</sup> VAUGHN, Robert G., *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*, Edward Elgard, Northampton, 2012, p.169-171.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p.172.

répréhensibles et à la protection des lanceurs d'alerte. Soulignons que l'adoption d'une loi ne constitue qu'une première étape pour protéger les lanceurs d'alerte. La dénonciation d'actes répréhensibles est encore malheureusement perçue de manière très négative, c'est-à-dire comme une forme de délation ou de trahison. Pour qu'un véritable changement de culture s'opère, il faudra des moyens et du temps. C'est pourquoi le gouvernement doit envoyer un signal fort en y consacrant les ressources nécessaires.

**Recommandation n° 4 :** La FTQ recommande au gouvernement de se doter des ressources humaines et financières nécessaires afin d'assurer une mise en œuvre efficace de la loi.

## CONCLUSION

En conclusion, la FTQ est d'avis que le projet de loi n° 87 constitue un pas dans la bonne direction. Il faudra toutefois lui apporter quelques modifications, dont l'inclusion des municipalités, l'ajout de mesures de protection pour les lanceurs d'alerte, l'assouplissement des critères pour la divulgation au public ainsi que des investissements supplémentaires pour assurer une mise en œuvre efficace de la loi.

CLÉ/yh  
Sepb-574  
15-02-2016



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** La FTQ accueille favorablement le projet de loi, mais demande que les municipalités soient couvertes par le projet de loi.

**Recommandation n°2 :** La FTQ demande au gouvernement d'inclure des mesures additionnelles pour s'assurer de la protection des lanceurs d'alerte, ce qui pourrait notamment comprendre des mesures d'accompagnement, des services gratuits de consultation juridique et un soutien financier lorsque nécessaire. L'on pourrait également envisager, à l'instar du projet de loi déposé par QS, d'inclure la protection des lanceurs d'alerte en tant que mandat du Commissaire de la nouvelle instance.

**Recommandation n° 3 :** La FTQ demande d'ajouter des critères additionnels pour la divulgation de renseignements au public. Il pourrait s'agir, par exemple, de permettre la divulgation externe lorsque tous les recours internes ont été épuisés, que le Protecteur du Citoyen (ou le Commissaire de la nouvelle instance) n'a pas donné suite au dossier ou lorsqu'aucune mesure correctrice n'a été mise en place après un certain délai.

**Recommandation n° 4 :** La FTQ recommande au gouvernement de se doter des ressources humaines et financières nécessaires afin d'assurer une mise en œuvre efficace de la loi.