CFP - 002M
C.P. – P.L. 87
Divulgation d'actes répréhensibles
DEUXIÈME
VERSION RÉVISÉE

LE PROTECTEUR DU CITOYEN
Assemblée nationale
Québec

Justice **Équité** **Respect** **Impartialité** **Transparence**

Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des finances publiques

sur le projet de loi nº 87
Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics

Québec, le 28 janvier 2016

La mission du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à un citoyen ou à un groupe de citoyens. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement d'une ou de plusieurs plaintes ou de sa propre initiative.

Le respect des citoyens et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse systémique de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans le meilleur intérêt des personnes concernées.

Le présent document est disponible en version électronique sur notre site web (http://www.protecteurducitoyen.qc.ca), section **Enquêtes et recommandations**, rubrique **Réactions aux projets de loi et de règlement.**

La forme masculine utilisée dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes.

© Protecteur du citoyen, 2016

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

Table des matières

Sigles ii

Sommaire 3

Introduction 4

1 Les finalités de la Loi 5

2 L'examen de la Loi à l'aune de ses finalités 7

2.1 Organismes assujettis 7

2.2 Nature et portée de l'acte répréhensible 12

2.3 Personnes pouvant faire une divulgation relative à un acte répréhensible 13

2.4 La protection contre les représailles : quelle protection, et pour qui? 13

3 Le mandat du Protecteur du citoyen dans le mécanisme projeté 15

3.1 Confidentialité et droits des personnes en cause 15

3.2 Rôle de conseil et d'accompagnement du Protecteur du citoyen 15

3.3 Pouvoirs du Protecteur du citoyen 17

3.3.1 Pouvoir d'initiative 17

3.3.2 Pouvoir de suggérer des réformes et d'intervenir publiquement 18

3.3.3 Pouvoirs complémentaires 20

3.4 Motifs pour mettre fin au traitement d'une divulgation, et effets de ce refus 22

3.5 Relations et échanges d'information entre le Protecteur du citoyen et d'autres instances 22

4 Autres enjeux pour l'application de la Loi 24

4.1 Divulgations au public en cas de risque grave et urgent pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement 24

4.2 Mécanismes de divulgation au sein des organismes publics 25

4.3 Rapport du ministre sur la mise en œuvre de la Loi 26

5 Mise en œuvre de la Loi par le Protecteur du citoyen 28

5.1 La portée du mandat confié au Protecteur du citoyen 28

5.2 Les enquêtes en vertu de la Loi sur le Protecteur du citoyen et de la nouvelle loi 29

5.3 Impacts du rôle de conseil et d'accompagnement du Protecteur du citoyen 29

Conclusion 31

Annexe : Liste des recommandations 32

Sigles

CLCC	Commissaire à la lutte contre la corruption
LAF	Loi sur l'administration financière
LCE	Loi sur les commissions d'enquête
LCLCC	Loi concernant la lutte contre la corruption
LEDMM	Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale
LNT	Loi sur les normes du travail
LPC	Loi sur le Protecteur du citoyen
LPU	Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux
LSSSS	Loi sur les services de santé et les services sociaux
LSSSSAC	Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris
UPAC	Unité permanente anticorruption

Sommaire

Le Protecteur du citoyen souscrit à la volonté gouvernementale de développer et de renforcer la probité au sein des services publics. En cela, il appuie les finalités et les modalités essentielles du projet de loi nº 87. Il propose néanmoins dans le présent mémoire des améliorations susceptibles selon lui de rendre le processus pleinement efficace et porteur.

Ses premiers commentaires portent sur la portée de la loi : ambitieuse quant au nombre d'organismes assujettis, bien que l'on y remarque quelques absents, elle pourrait être élargie pour ce qui est de la portée des actes répréhensibles, ainsi qu'en matière de protection contre les représailles pour les tiers qui ne sont pas des employés des organismes en question.

Appelé à exercer un rôle central en matière de traitement des divulgations d'actes répréhensibles, le Protecteur du citoyen attire aussi l'attention du législateur sur son rôle de conseil et d'accompagnement de ces organismes, ainsi que sur les pouvoirs qui permettraient à la Loi d'atteindre sa pleine portée, non seulement par la dissuasion, mais aussi par la promotion de la bonne administration et de la saine gouvernance.

Le Protecteur du citoyen formule aussi quelques commentaires et recommandations sur des enjeux qui, s'ils ne le touchent pas directement, n'en sont pas moins importants pour le bon fonctionnement du dispositif dans son ensemble.

Enfin, le mémoire aborde la question de la mise en œuvre de la Loi par le Protecteur du citoyen, notamment sous l'angle des ressources requises étant donné la portée du mandat, de la nature particulière des enquêtes et de son important rôle de conseil et d'accompagnement.

Introduction

1 Le Protecteur du citoyen souscrit à toute volonté de développer et de renforcer une culture de probité au sein des services publics, ainsi qu'à l'instauration de mécanismes permettant la divulgation de manquements, et ce, sans risque de représailles pour ceux qui, de bonne foi, dénoncent ces manquements. C'est pourquoi il appuie le principe et les modalités essentielles du projet de loi, tout en proposant des améliorations en vue d'assurer le succès de la mise en œuvre de l'éventuelle loi.

2 Le Protecteur du citoyen a étudié la gestion des divulgations d'actes répréhensibles par d'autres institutions au Canada – majoritairement des ombudsmans parlementaires comme lui – et cela le convainc de l'inutilité de créer un organisme à cette fin, ce qui entraînerait des coûts importants, sans garanties additionnelles d'efficacité. Plusieurs éléments prédisposent en effet le Protecteur du citoyen à jouer un rôle central dans le mécanisme de divulgation proposé, comme le fait qu'il s'agit d'une institution relevant de l'Assemblée nationale, avec l'indépendance et l'impartialité à l'égard du pouvoir exécutif qui en découlent, et qui possède déjà l'expertise nécessaire.

3 Rompu aux méthodes d'enquête et détenant des pouvoirs de commissaire-enquêteur, le Protecteur du citoyen a une connaissance approfondie de l'Administration publique et de sa culture, de son environnement, de ses possibilités et de ses contraintes.

4 Si le projet de loi sous examen est adopté, le Protecteur du citoyen sera un acteur clé dans le processus global de divulgation des actes répréhensibles mis en place. Au-delà du traitement même des divulgations qui lui seront soumises, il sera en effet appelé à jouer un rôle de conseil et d'accompagnement, principalement à l'endroit des hauts dirigeants des organismes publics et des responsables internes nommés par eux, mais également auprès des employés de ces organismes.

5 Le Protecteur du citoyen exercera donc un double rôle : il enquêtera relativement aux divulgations et sera la référence professionnelle pour les responsables internes du suivi des divulgations. Il importe conséquemment d'établir, avec la plus grande précision possible, les modalités et les ressources qui lui permettront d'assumer avec compétence et rigueur le nouveau mandat qui lui serait confié, et les fonctions qui en découleraient. Le présent mémoire aborde aussi ces dimensions.

1 Les finalités de la Loi

6 Au Québec, l'État occupe une place importante dans de nombreuses sphères de la vie des citoyens. Intervenant quotidiennement auprès de l'Administration publique et de ses acteurs, le Protecteur du citoyen est bien placé pour rendre compte de cette importance. Bien placé aussi pour constater que la bonne administration et la bonne gouvernance s'avèrent cruciales pour que les ressources de l'État servent aux fins premières auxquelles elles sont destinées : des services publics de qualité au bénéfice des citoyens.

7 La probité doit se refléter au sein de toutes les composantes de l'État, et chez tous ses acteurs. Il arrive pourtant que des personnes mal intentionnées posent des actes allant à l'encontre du bien commun. Les personnes qui ont connaissance de ces actes répréhensibles et qui les réprouvent ne savent pas toujours où et à qui s'adresser pour les faire connaître des plus hautes autorités. Elles craignent d'être ostracisées si elles dénoncent un collègue ou, pire encore, un supérieur hiérarchique. Elles sont déchirées entre le devoir de loyauté qui leur est imposé et leur sens éthique qui leur dicte de dénoncer.

8 Pour ces personnes, l'équilibre nécessaire entre, d'une part, le devoir de loyauté envers l'employeur et, d'autre part, le sentiment de devoir divulguer au nom de l'intérêt public des actes répréhensibles dont elles ont connaissance, peut sembler très difficile à atteindre[1]. C'est particulièrement le cas si aucun mécanisme interne ou indépendant n'est prévu pour ce faire. Si elles décident de dénoncer publiquement une situation, certaines de ces personnes peuvent être de bonne foi, mais mal informées : elles sont alors susceptibles de nuire, voire de détruire la réputation des auteurs présumés des actes répréhensibles allégués. Elles peuvent aussi, à juste titre, craindre les conséquences d'une telle divulgation.

9 C'est pourquoi il est essentiel qu'un canal efficace de divulgation soit mis à la disposition de ces personnes, de façon à les protéger et à préserver la réputation des personnes impliquées, dans le respect de la présomption d'innocence. On ne peut en effet concevoir que des personnes honnêtes qui, de bonne foi, dénoncent des situations qu'elles estiment inacceptables parce qu'elles vont à l'encontre du bien commun, puissent être punies pour avoir voulu protéger ce bien commun. Cela arrive pourtant.

10 Des mécanismes existent, il est vrai, dans certains secteurs, relativement à des catégories d'actes répréhensibles. Ainsi, en matière contractuelle dans le secteur public, les actes de corruption peuvent être dénoncés au Commissaire à la lutte contre la corruption (CLCC). Toutefois, la sphère d'application de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (LCLCC)[2] est plus ciblée, et nombre d'actes répréhensibles pouvant être commis dans le secteur public ne correspondent pas à cette définition. C'est pourquoi un mécanisme d'application plus large et englobant par sa portée est nécessaire, ce que prévoit le projet de loi n° 87.

---

[1] Cette recherche d'équilibre, et cet enjeu particulier, ont été clairement identifiés par les tribunaux, dont la Cour suprême du Canada, au cours des dernières années. Voir notamment à cet effet : *Fraser c. Commission des relations de travail dans la fonction publique* [1985] 2 RCS 455, *Haydon c. Canada* [2001] CF 82, *Stenhouse c. Canada (Conseil du Trésor)* [2004] CF 375, *Haydon c. Canada (Conseil du Trésor)* [2005] CAF 249 et *Merk c. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural, ornemental et d'armature, section locale 771* [2005] 3 RCS 425.

[2] RLRQ, c. L-6.1.

11 Un tel mécanisme doit tout d'abord viser la prévention d'actes répréhensibles, que ce soit par la dissuasion ou grâce à la divulgation d'informations permettant de les empêcher. Si des actes répréhensibles sont néanmoins commis, la Loi doit permettre de les détecter, en facilitant leur divulgation. Pour cela, le mécanisme retenu doit être simple et inspirer confiance, par son caractère indépendant et confidentiel. Les auteurs des actes répréhensibles doivent être sanctionnés dans une juste mesure, et les divulgateurs protégés. Enfin, le mécanisme prévu doit empêcher la répétition et la commission d'actes semblables, tant dans le même organisme que dans les autres.

12 Pour assurer le succès du mécanisme de divulgation des actes répréhensibles que vise le projet de loi, plusieurs conditions sont impératives :

- la confiance des éventuels divulgateurs en ce mécanisme;
- la protection de la confidentialité;
- la protection des divulgateurs contre toute forme de représailles;
- le respect de la présomption d'innocence et la protection de la réputation des personnes visées par les allégations non encore démontrées ou, éventuellement, non fondées;
- la qualité (pertinence, diligence et exhaustivité) de l'enquête et le respect des personnes impliquées (équité procédurale);
- la cueillette, la préservation et la qualité de la preuve en vue des recours judiciaires à intenter, le cas échéant;
- la capacité d'agir sans délai pour prévenir l'acte répréhensible sur le point d'être commis ou en limiter les dommages lorsqu'il a été commis.

13 À plusieurs égards, le Protecteur du citoyen est d'avis que le projet de loi présenté est susceptible de répondre à ces conditions. Il reprend en effet plusieurs principes et dispositions d'intérêt des législations adoptées par d'autres parlements au Canada[3]. Il perpétue néanmoins quelques-unes de leurs lacunes et laisse de côté certaines de leurs forces. Ainsi, des améliorations au projet de loi sont souhaitables – et pour certaines, essentielles – afin de bien s'assurer du succès de la mise en œuvre et du respect des finalités de la Loi.

14 Étant en contact avec ses homologues ombudsmans qui remplissent ce rôle[4], le Protecteur du citoyen est pleinement conscient de la complexité et de l'importance du mandat qui lui serait confié. Il entend le remplir avec rigueur, et sans compromis quant à son indépendance, essentielle à la confiance du public, des employés des organismes publics et de leurs dirigeants.

[3] Voir références à la fin du mémoire, section *Législation canadienne analysée*.

[4] Les ombudsmans parlementaires des provinces et territoires suivants sont chargés de traiter les divulgations d'actes répréhensibles : Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve-et-Labrador, Nouveau-Brunswick, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Yukon et Nunavut. Pour le gouvernement fédéral, c'est le Commissaire à l'intégrité du secteur public qui joue ce rôle, et pour l'Ontario, le mandat a été confié au Bureau du commissaire à l'intégrité.

2 L'examen de la Loi à l'aune de ses finalités

15 Souscrivant aux finalités de la loi projetée, le Protecteur du citoyen est soucieux de s'assurer que toutes les conditions optimales seront réunies pour les atteindre. C'est pourquoi il formulera dans la présente partie des recommandations relatives à la portée même du projet de loi n° 87 en vue d'améliorer le système mis en place, principalement eu égard aux organismes assujettis, à la nature et la portée d'un acte répréhensible et à l'étendue de la protection contre les représailles.

2.1 Organismes assujettis

16 L'article 2 du projet de loi énumère les organismes publics visés par son application, en huit catégories. Selon nos estimations, en date du 1er janvier 2016, ce sont plus de 500 organismes, instances et entités, comptant quelque 681 000 employés, qui y seraient assujettis. Souscrivant à la pertinence d'assujettir l'ensemble de ces entités, le Protecteur du citoyen attire par ailleurs l'attention des parlementaires sur certains éléments, et notamment sur certaines entités absentes de cette énumération. En effet, en comparant la liste des organismes assujettis par le projet de loi avec celle de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (LCLCC) – puisqu'il s'agit d'une loi aux visées complémentaires – il lui semble que leur portée devrait tendre à être la même.

17 Ainsi, les entités du domaine municipal ne sont pas visées par le projet de loi n° 87. Certains argueront qu'elles ne sont couvertes par aucune juridiction canadienne en matière de divulgation d'actes répréhensibles. C'est exact, mais leur absence, dans le contexte québécois contemporain – notamment les travaux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction et les enquêtes de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) – nous paraît difficile à justifier et risque de susciter des réactions – compréhensibles – de l'opinion publique. De plus, ces entités sont visées par la LCLCC.

18 La *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (LEDMM)[5] prévoit déjà un mécanisme par lequel « toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'un membre d'un conseil d'une municipalité (*notre soulignement*) a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable peut en saisir le ministre »[6] qui, après examen préalable, peut la transmettre à la Commission municipale du Québec pour enquête[7].

19 Ce mécanisme ne couvre cependant que certaines situations. Les divulgations visant des employés municipaux, ou concernant d'autres types d'actes répréhensibles que ceux prévus au code d'éthique et de déontologie, ne sont pas visées. En outre, aucune protection contre d'éventuelles représailles à l'endroit du divulgateur n'est prévue.

20 Sans l'ajout au projet de loi n° 87 des entités du domaine municipal, les divulgations non couvertes par ce mécanisme ne pourraient pas être traitées par le Protecteur du citoyen. Face à ce constat, deux avenues peuvent être envisagées.

21 D'une part, la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* pourrait être modifiée pour permettre au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) et à la Commission municipale du Québec de se saisir également

[5] RLRQ, c. E-15.
[6] RLRQ, c. E-15, art. 20.
[7] RLRQ, c. E-15, art. 22.

des divulgations concernant les employés municipaux. Il serait alors essentiel de prévoir à cette loi toutes les protections requises contre les représailles pour protéger les divulgateurs qui agiraient en vertu de celle-ci.

22 D'autre part, une modification pourrait être apportée au projet de loi pour y assujettir les entités municipales. Dans cette perspective, pour éviter un chevauchement possible entre les deux mécanismes, il serait par ailleurs indiqué, sans modification à cette loi, de prévoir que le Protecteur du citoyen mette fin au traitement d'une divulgation si l'acte répréhensible allégué fait l'objet d'un examen préalable ou d'une enquête en vertu de la LEDMM, ou a fait l'objet d'une décision de la Commission municipale du Québec.

23 Dans cette optique, le Protecteur du citoyen formule des recommandations correspondant à chacune des deux options.

Recommandations :

Concernant l'assujettissement des municipalités.

Considérant :

Que suivant l'article 3 (11°) de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, les municipalités ainsi que les organismes mandataires de la municipalité et les organismes supramunicipaux[8] (organismes visés aux articles 18 ou 19 de la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux* (chapitre R-9.3)) sont assujettis à cette loi;

Que la *Loi concernant la lutte contre la corruption* et le projet de loi n° 87 ont des visées similaires;

Que la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* prévoit un mécanisme de divulgation des manquements des élus municipaux à leur code d'éthique et de déontologie, mais pas les actes répréhensibles commis par des employés;

Que la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* n'offre aux divulgateurs aucune protection contre les représailles;

Qu'il est souhaitable d'éviter des recommandations et des décisions potentiellement contradictoires.

[8] « Organisme supramunicipal » : une communauté métropolitaine, une municipalité régionale de comté, une régie intermunicipale, une société intermunicipale de transport, un conseil intermunicipal de transport, l'Administration régionale Kativik et tout autre organisme public dont le conseil d'administration est formé majoritairement d'élus municipaux », Loi sur le régime de retraite des élus municipaux, chapitre R-9.3, art. 18 (2°).

Le Protecteur du citoyen recommande :

Soit :

R-1 De modifier la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* afin d'y assujettir les employés municipaux et d'y prévoir une protection adéquate contre les représailles.

Soit :

R-2 De modifier l'article 2 du projet de loi pour y ajouter le paragraphe suivant : « les municipalités ainsi que les organismes visés aux articles 18 ou 19 de la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux (chapitre R-9.3) ».
ET
De modifier l'article 11 du projet de loi par l'ajout d'un 3e alinéa : « Le Protecteur du citoyen met également fin au traitement d'une divulgation concernant une entité visée au paragraphe (*à déterminer*) de l'article 2 si l'acte répréhensible allégué fait l'objet d'un examen préalable ou d'une enquête en vertu du chapitre III de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, ou a fait l'objet d'une décision de la Commission municipale du Québec ».

24 Cela étant, alors que les deux premiers paragraphes de l'article 2 du projet de loi reprennent quasi littéralement la définition d'organisme public au sens de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*[9], des entités qu'il connaît bien, l'ajout des organismes et entreprises des paragraphes 3° et 4° vient élargir cette compétence.

25 Le Protecteur du citoyen estime cet assujettissement de l'ensemble des organismes budgétaires et autres que budgétaires, des entreprises du gouvernement, ainsi que de la Commission de la construction du Québec et de la Caisse de dépôt et placement du Québec tout à fait pertinent.

26 Il souscrit de même à l'assujettissement des réseaux publics de l'éducation et de la santé et des services sociaux (art. 2, par. 5°, 6° et 7°), dont il connaît bien les réalités. L'analyse du projet de loi l'amène cependant à soulever la pertinence d'assujettir certaines autres instances associées à ces deux réseaux.

27 Pour un, les établissements privés agréés aux fins de subventions en vertu de la *Loi sur l'enseignement privé*[10], assujettis par ailleurs à la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, ne sont pas inclus à l'article 2 du projet de loi no 87. On peut a priori s'étonner de cette distinction.

28 Quant au secteur de la santé et des services sociaux, le 7e paragraphe de l'article 2 vise uniquement « les établissements publics au sens de la [LSSSS] de même que le conseil régional institué par la [LSSSSAC] »[11]. En se limitant aux établissements publics, le projet de loi vise moins large que la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* (LPU)[12]. Échappent donc à l'application du projet de loi n° 87, entre autres, les résidences privées pour aînés et les organismes

[9] RLRQ, c. P-32.
[10] RLRQ, c. E-9.1.
[11] Projet de loi no 87, art. 2(7°).
[12] RLRQ, c. P-31.1.

communautaires de ce secteur[13], sur lesquels le Protecteur du citoyen a par ailleurs compétence en vertu de la LPU. Est-ce parce que la logique de l'assujettissement à la loi projetée en est une de fonds publics, plutôt que de services publics?

29 Cela étant, cette disposition est aussi plus restrictive que la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, qui vise « tout établissement public ou privé conventionné visé par la [LSSSS] (c. S-4.2) ». Rappelons que les établissements privés conventionnés offrent, à un tarif réglementé, des soins et services de santé et de services sociaux subventionnés par l'État. Ils détiennent et gèrent donc des fonds publics. Le Protecteur du citoyen estime que ces établissements devraient logiquement être assujettis à la loi projetée.

Recommandation :

Concernant l'assujettissement de certains établissements de santé privés conventionnés.

Considérant :

Que les établissements privés conventionnés sont financés par des fonds publics, et qu'ils offrent des soins et services de santé à tarif réglementés;

Qu'ils sont assujettis à la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 De modifier l'article 2 du projet de loi en ajoutant dans le paragraphe 7°, après le mot « publics », les mots « ou privés conventionnés ».

30 Outre le paragraphe 8° de l'article 2 qui vise l'ensemble des personnes nommées ou désignées par l'Assemblée nationale pour exercer une fonction en relevant, avec le personnel qu'elles dirigent, le Protecteur du citoyen note que l'Assemblée nationale elle-même n'est pas visée. Cela lui semble tout à fait justifié pour ce qui est des députés et du personnel politique. Toutefois, les services administratifs de l'Assemblée nationale (c'est-à-dire « les services visés aux sections III et V du chapitre IV de la *Loi sur l'Assemblée nationale* »), pourtant couverts par l'art. 15(2°) de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, ne sont pas mentionnés à l'article 2 du projet de loi n° 87. Il y a là un oubli probable qui devrait être corrigé, de l'avis du Protecteur du citoyen.

Recommandation :

Concernant l'assujettissement des services administratifs de l'Assemblée nationale.

Considérant :

Que les services visés aux sections III et V du chapitre IV de la *Loi sur l'Assemblée nationale* sont des services administratifs et non politiques;

Que les membres du personnel de ces services font partie du personnel de la fonction publique.

[13] Cette disposition ne couvre pas non plus la Corporation d'urgences-santé, assujettie à la LPU, mais celle-ci est néanmoins assujettie en vertu de l'article 2 (3°), puisqu'elle est nommée à l'annexe 2 de la *Loi sur l'administration financière* (LAF).

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-4 De modifier l'article 2 du projet de loi en y ajoutant le paragraphe suivant : « les services visés aux sections III et V du chapitre IV de la Loi sur l'Assemblée nationale (chapitre A-23.1); ».

31 Le même paragraphe 8° de l'article 2 fait aussi en sorte d'assujettir le Protecteur du citoyen à la Loi, ce qui va de soi. Ce dernier estime toutefois important de prévoir un mécanisme ou une autre instance pour la réception et le traitement des divulgations d'actes répréhensibles éventuellement commis au sein de l'institution. Même avec une procédure interne, la possibilité d'avoir recours à un mécanisme indépendant, équivalent au recours au Protecteur du citoyen pour tous les autres cas, est essentielle pour conserver l'impartialité – réelle et perçue – nécessaire à l'efficacité même du processus de divulgation.

32 Le Protecteur du citoyen estime que la solution idéale consisterait à prévoir dans la Loi que le divulgateur s'adresse à une autre institution de l'Assemblée nationale, à savoir le Commissaire à l'éthique et à la déontologie, les divulgateurs bénéficiant alors évidemment des mêmes protections prévues par le projet de loi.

Recommandation :

Concernant une divulgation visant le Protecteur du citoyen.

Considérant :

Que l'institution du Protecteur du citoyen n'est pas à l'abri d'allégations d'actes répréhensibles;

Que les personnes souhaitant divulguer des informations relatives à un tel acte, y compris les employés du Protecteur du citoyen, doivent pouvoir bénéficier des mêmes recours et protections de la Loi;

Que ces personnes et employés doivent pouvoir s'adresser en toute confidentialité à une instance indépendante et impartiale.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-5 D'ajouter, après l'article 5 du projet de loi, l'article suivant :
« Lorsqu'il reçoit une divulgation de renseignements pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis au sein du Protecteur du citoyen ou est sur le point de l'être, le Protecteur du citoyen transmet la divulgation au Commissaire à l'éthique et à la déontologie.
Toute personne peut s'adresser au Commissaire à l'éthique et à la déontologie pour divulguer des renseignements pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis au sein du Protecteur du citoyen ou est sur le point de l'être.
À l'égard de cette divulgation, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie exerce les pouvoirs et dispose des immunités conférées au Protecteur du citoyen en vertu de la présente loi. ».

33 Également, le Protecteur du citoyen constate que d'autres entités assujetties à la *Loi concernant la lutte contre la corruption* ne font pas partie du périmètre d'application du projet de loi : c'est le cas notamment des centres de la petite enfance, des garderies bénéficiant de places dont les services de garde sont subventionnés et des

bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial visés par la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*[14]. Si le Législateur venait à ajouter l'une ou l'autre de ces entités en vertu du paragraphe 9° de l'article 2 du projet de loi, le Protecteur du citoyen pourra en assumer le mandat.

2.2 Nature et portée de l'acte répréhensible

34 De l'avis du Protecteur du citoyen, les articles 3 et 4 du projet de loi définissent avec clarté et suffisamment de souplesse légistique ce qui constitue ou non un acte répréhensible.

35 Par ailleurs, l'un des objets du projet de loi est de « faciliter la divulgation d'actes répréhensibles commis ou sur le point d'être commis au sein des organismes publics » (nous soulignons)[15]. Le Protecteur du citoyen est plutôt d'avis que les actes visés devraient aussi comprendre ceux qui sont commis « à l'égard des organismes publics », comme c'est le cas dans la grande majorité des juridictions canadiennes[16].

36 Cet ajout permettrait de couvrir des actes répréhensibles commis à l'égard des organismes publics, par des personnes qui n'en sont pas des employés (comme des consultants, des mandataires, des sous-traitants), mais qui ont néanmoins un impact négatif sur ces organismes. Pensons au sous-traitant qui prend avantage de sa relation avec un organisme par un usage abusif de ses fonds ou de ses biens, ou encore à l'utilisation par un consultant de ressources matérielles ou informationnelles de l'organisme public à des fins personnelles. Le divulgateur pourrait aussi bien être un employé de l'organisme public qu'un autre consultant. L'acte répréhensible, sans être commis « au sein de l'organisme public », le serait « à l'égard » de cet organisme. Toutefois, le texte actuel du projet de loi ne permettrait pas au Protecteur du citoyen d'intervenir en pareilles circonstances.

37 Cette bonification, cohérente avec les solutions adoptées par plusieurs parlements au Canada, permettrait de donner à la loi une portée plus large, et davantage d'actes répréhensibles pourraient faire l'objet d'enquêtes et, ultimement, leurs auteurs être sanctionnés.

Recommandation :

Concernant les actes répréhensibles pouvant être commis à l'égard des organismes publics.

Considérant :

Que des actes répréhensibles peuvent également être commis à l'égard d'organismes publics, par des personnes extérieures à ceux-ci;

Que ces actes répréhensibles ont un impact négatif sur les organismes publics et devraient pouvoir être divulgués en toute sécurité par les personnes qui en ont connaissance.

---

[14] RLRQ, c. S-4.1.1.
[15] Projet de loi n° 87, art. 1.
[16] Provinces ou territoires canadiens dont la compétence s'étend aux actes répréhensibles commis au sein ou à l'égard d'organismes publics (« in or relating to ») : Nouveau-Brunswick (art. 3), Manitoba (art. 1(a) et 3), Alberta (art. 3(1)), Saskatchewan (art. 3), Yukon (art. 3), Terre-Neuve-et-Labrador (art. 3), Canada (art. 8).

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-6 De modifier les articles 1 et 5 pour ajouter, après chaque mention des termes « au sein », les mots « ou à l'égard ».

2.3 Personnes pouvant faire une divulgation relative à un acte répréhensible

38 Le Protecteur du citoyen estime opportun que les mécanismes de réception et de traitement des divulgations ne soient pas restreints aux employés des organismes publics. En effet, des informations valables peuvent provenir de tiers (sous-traitants, employés de contractants du gouvernement, parents, usagers, etc.). Il est donc satisfait que *toute personne* (incluant des ex-employés de l'organisme public et tout citoyen – incluant les personnes morales) puisse effectuer une divulgation à l'instance indépendante mandatée pour traiter les divulgations. Il tient par ailleurs à s'assurer que toutes ces personnes soient bien protégées, ce que nous abordons à l'instant.

2.4 La protection contre les représailles : quelle protection, et pour qui?

39 De façon générale dans les autres législations canadiennes, les représailles sont définies comme une mesure prise à l'égard d'un fonctionnaire 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 Loi.

40 Ces mesures incluent toute sanction disciplinaire, la rétrogradation, le licenciement, toute mesure portant atteinte à l'emploi ou aux conditions de travail, ainsi que toute menace à cet égard. Dans plusieurs de ces lois, seuls les fonctionnaires sont protégés étant donné qu'ils sont les seuls à pouvoir faire une divulgation.

41 Dans le projet de loi n° 87, bien que la possibilité de faire une divulgation « protégée » soit en principe ouverte à toute personne en vertu de l'article 5, la philosophie suivie en matière de protection contre les représailles repose exclusivement sur une logique de protection contre les mesures liées à l'emploi[17]. Le projet de loi semble ainsi avoir été conçu d'abord et avant tout pour protéger les fonctionnaires divulgateurs, et non les tiers.

42 En effet, comme elles sont uniquement assimilées à des pratiques interdites en matière d'emploi, en vertu de la *Loi sur les normes du travail*[18], les dispositions du projet de loi n° 87 ne visent que des mesures prises contre des salariés. Ces salariés peuvent être à l'emploi d'un organisme public ou d'une entreprise privée. Aucune protection n'est donc prévue pour des représailles non liées à l'emploi[19].

43 Et pourtant, puisque le projet de loi prévoit que les tiers – qui peuvent aussi être témoins d'actes répréhensibles commis au sein de l'Administration publique, ou à son endroit le cas échéant – sont aussi autorisés à utiliser le mécanisme de divulgation prévu, le Protecteur du citoyen estime primordial de leur accorder une protection équivalente.

44 Il est aisé de trouver des exemples de situations où des tiers divulgateurs pourraient subir les conséquences de leur divulgation, et ce, malgré tout le soin apporté à la

[17] Projet de loi n° 87, art. 26 à 28 et 36 à 38.
[18] RLRQ, c. N-1.1.
[19] Bien que des amendes soient prévues pour quiconque exerce des représailles (art. 28 du projet de loi), ce qui peut avoir un effet dissuasif, elles ne constituent pas en soi une mesure de protection ou de réparation pour les personnes qui en sont victimes.

confidentialité de cette divulgation. Quel serait, par exemple, le recours d'un parent impliqué au sein d'un comité de parents qui dénonce un acte répréhensible de la commission scolaire et qui se voit exclu du comité, ou dont l'enfant est « puni »? Et qu'en serait-il d'un consultant qui, à la suite d'une divulgation, perd son contrat ou, injustement, ne se qualifie plus pour de nouveaux contrats?

45 Aucune de ces situations ne semble actuellement couverte par le projet de loi. À qui peuvent donc s'adresser ces personnes, de quel recours disposent-elles?

46 Il nous semble qu'elles devraient pouvoir s'adresser à nouveau au Protecteur du citoyen, qui connaît déjà leur situation. Après vérification, ou enquête au besoin, celui-ci, s'il juge la plainte fondée, pourrait faire toute recommandation qu'il juge utile et requérir d'être informé des mesures correctrices prises pour donner suite à ses recommandations.

47 Cette façon de faire ne serait pas en contradiction avec le mandat actuel du Protecteur du citoyen qui, suivant l'article 18 (5°) LPC, « ne peut intervenir à l'égard de l'acte ou de l'omission (…) d'un organisme public ou d'une personne dans le cadre de relations de travail avec la personne ou le groupe dont les intérêts seraient visés par l'intervention », puisque les plaintes en matière de représailles qu'il traiterait seraient celles qui n'ont pas eu lieu dans un contexte d'emploi. Elles ne constitueraient donc pas des pratiques interdites au sens de l'article 122 de la *Loi sur les normes du travail*.

Recommandation :

Concernant la portée de la protection contre les représailles.

Considérant :

Que les mesures de protection contre les représailles prévues au projet de loi ne visent que les représailles liées à l'emploi d'un salarié;

Que des tiers divulgateurs pourraient être victimes d'autres formes de représailles, non liées à leur emploi.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-7 Que soit ajouté, après l'article 27 du projet de loi, l'article suivant : « Toute personne qui croit, pour les motifs de l'article 26, avoir été victime de représailles non liées à son emploi peut porter plainte auprès du Protecteur du citoyen. Si, après avoir examiné la plainte, le Protecteur du citoyen la juge fondée, il procède conformément aux articles 14 et 15, compte tenu des adaptations nécessaires. ».

3 Le mandat du Protecteur du citoyen dans le mécanisme projeté

48 Le principal moyen de divulgation prévu au projet de loi est la divulgation faite au Protecteur du citoyen. Acteur central du mécanisme de divulgation, il devra agir en toute confidentialité, en s'assurant de préserver les droits de toutes les personnes en cause. Pour s'acquitter pleinement de ce mandat, il disposera de pouvoirs – notamment des pouvoirs d'enquête – et d'immunités, dont certains lui sont déjà reconnus par la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (LPC) ou la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux* (LPU).

49 Chargé d'enquêter sur les divulgations qu'il reçoit, il sera entre autres appelé à décider de leur traitement, à formuler des recommandations lorsqu'il constate un acte répréhensible, à assurer le suivi de ces recommandations et à rendre compte de ses activités. Il aura également un rôle-conseil auprès des organismes assujettis, et un rôle d'information auprès des éventuels divulgateurs.

3.1 Confidentialité et droits des personnes en cause

50 Le Protecteur du citoyen insiste pour que la procédure appliquée protège non seulement l'identité du divulgateur et celle des témoins, mais aussi – et au moins jusqu'au terme de l'enquête – celle de l'auteur présumé de l'acte répréhensible.

51 Le Protecteur du citoyen est d'ailleurs rompu au niveau élevé de confidentialité associé à ses enquêtes menées en vertu de la LPC et de la LPU. Des mesures strictes permettent déjà de préserver cette confidentialité.

52 Étant conduites privément, les enquêtes du Protecteur du citoyen sont confidentielles. La personne désignée par l'Assemblée nationale, les vice-protecteurs et les employés prêtent tous serment avant d'entrer en fonctions, en plus d'être soumis à une disposition pénale s'ils révélaient, sans y être dûment autorisés, un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, ils ne peuvent être contraints de faire une déposition portant sur un tel renseignement, ni de produire un document contenant un tel renseignement. Et nul n'a droit d'accès à un tel document[20].

53 L'ensemble de ces mesures est incorporé au projet de loi[21]. En outre, celui-ci énonce que la procédure établie par le Protecteur du citoyen doit prévoir « des mesures pour que l'identité de la personne qui divulgue des renseignements ou qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation demeure confidentielle » et « des mesures pour que les droits des personnes mises en cause par une divulgation soient respectés, notamment lors d'une enquête »[22].

3.2 Rôle de conseil et d'accompagnement du Protecteur du citoyen

54 Au-delà du rôle central qu'il serait appelé à jouer pour le traitement des divulgations qu'on lui soumettrait, le Protecteur du citoyen serait appelé à remplir d'autres rôles qui

[20] Art. 24 al. 1, 5, 11, 33 et 34 LPC.
[21] Projet de loi n° 87, art. 25 : « Les articles 24, 25, 30 à 33, 34 et 35 de la Loi sur le Protecteur du citoyen s'appliquent au Protecteur du citoyen, compte tenu des adaptations nécessaires, à l'égard des enquêtes et des autres actes qu'il accomplit en vertu de la présente loi. ».
[22] Projet de loi n° 87, art. 9 (3°) et (4°).

seront très importants pour le bon fonctionnement du processus dans son ensemble. Et qui nécessiteront de sa part des efforts non négligeables.

55 Ainsi, avant même de pouvoir commencer à traiter les divulgations, le Protecteur du citoyen devra rédiger une procédure qui, concrètement, établira et précisera la façon dont les divulgations pourront être faites, comment il les traitera, et toutes les mesures et modalités prévues à l'article 9 du projet de loi. Il devra aussi s'assurer de la diffusion de cette procédure, ce qui demandera des efforts de communication, autant que possible concertés avec les instances assujetties.

56 Responsable de la rédaction et de la publication à l'intention des organismes publics d'un « document de référence concernant la procédure devant être établie »[23], le Protecteur du citoyen sera aussi en quelque sorte appelé à jouer un rôle de conseil et d'accompagnement, principalement à l'endroit des hauts dirigeants de ces organismes publics et auprès des responsables internes nommés par eux, mais également auprès de leurs employés, et des représentants de ces derniers.

57 Le document de référence, qui comprendra des lignes directrices exposant aux organismes assujettis les éléments essentiels d'une procédure de divulgation modèle, devra être notamment présenté – et expliqué – aux dirigeants et aux responsables internes du suivi des divulgations, dès que ceux-ci auront été nommés.

58 En outre, lorsque le mécanisme de divulgation sera fonctionnel, le Protecteur du citoyen devra répondre aux demandes de renseignements que toute personne pourrait lui faire « concernant la possibilité d'effectuer une divulgation » et aux demandes de « conseils sur la procédure à suivre »[24].

59 Enfin, le Protecteur du citoyen exercerait aussi un certain rôle de contrôle sur le processus interne des organismes publics, puisqu'il serait chargé – par l'article 18 du projet de loi – d'autoriser les dispenses relatives aux obligations faites aux dirigeants d'établir une procédure et de désigner un responsable interne du suivi des divulgations.

60 Compte tenu de ce qui précède, et pour permettre au Protecteur du citoyen de jouer pleinement le rôle-conseil que le projet de loi n° 87 lui réserve, il pourrait être pertinent de préciser formellement dans la loi une obligation générale de collaboration pour les organismes assujettis en vertu de l'article 2. Cette collaboration devra se manifester aussi bien dans le cadre du traitement des divulgations par le Protecteur du citoyen, que dans l'exercice de son rôle de conseil et d'accompagnement. À noter qu'une obligation de même nature est inscrite à la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux (art. 21 al. 2).

[23] Projet de loi n° 87, art. 19, al. 2.
[24] Projet de loi n° 87, art. 8.

Recommandation :

Concernant la collaboration requise des organismes publics dans le cadre de l'exercice des fonctions dévolues au Protecteur du citoyen dans le projet de loi.

Considérant :

Que le Protecteur du citoyen sera appelé à remplir plusieurs rôles importants pour le bon fonctionnement du processus, en plus du traitement même des divulgations;

Que la collaboration des organismes assujettis avec le Protecteur du citoyen est essentielle, non seulement pour les vérifications et les enquêtes, mais aussi pour faire connaître le processus de divulgation et les droits des personnes en cause.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-8 De modifier le projet de loi par l'ajout, après l'article 12, d'un article prévoyant pour les organismes assujettis (employés et dirigeants) une obligation générale de collaboration avec le Protecteur du citoyen dans le cadre de l'application de la Loi.

3.3 Pouvoirs du Protecteur du citoyen

61 Si le projet de loi est adopté, le Protecteur du citoyen se verra confier ou confirmer plusieurs des pouvoirs et immunités – outre ceux relatifs à la confidentialité mentionnés à la section précédente – qui sont essentiels pour bien exercer sa mission, notamment les pouvoirs de commissaire-enquêteur (art. 25 LPC), l'immunité de poursuite (art. 30 LPC), l'immunité à l'encontre des recours extraordinaires du *Code de procédure civile* ou à l'encontre d'injonctions (art. 31 LPC)[25]. Il s'agit là de pouvoirs et d'immunités essentiels à la réalisation du mandat qui lui serait confié.

62 Certains des pouvoirs qui lui sont dévolus dans les rôles qu'il exerce actuellement en vertu de la LPC et de la LPU ne sont toutefois pas repris dans le projet de loi. Il s'agit selon le Protecteur du citoyen d'une omission qui risque de faire en sorte que le mécanisme mis en place ne puisse atteindre pleinement ses objectifs. En effet, au-delà de la simple détection et correction des actes répréhensibles, la Loi n'atteindra sa pleine portée que si elle permet de promouvoir la bonne administration et la saine gouvernance, non seulement par la dissuasion, mais aussi en évitant la répétition des actes répréhensibles ou la commission d'actes similaires.

3.3.1 Pouvoir d'initiative

63 Le Protecteur du citoyen estime souhaitable de pouvoir enquêter de sa propre initiative. Ce pouvoir lui permettrait, au besoin, d'intervenir à l'égard de problèmes constatés dans le cadre de ses enquêtes, ou mis au jour autrement, par exemple à la suite d'allégations multiples, individuellement mal documentées mais qui pointent toutes dans la même direction. Un tel pouvoir d'initiative est d'ailleurs déjà accordé au Protecteur du citoyen dans son rôle classique d'ombudsman parlementaire en vertu de la LPC et de la LPU[26].

[25] Projet de loi n° 87, art. 25 .

[26] Art. 13 al. 2 LPC : « Il intervient de sa propre initiative ou à la demande de toute personne ou groupe de personnes, qui agit pour son compte ou pour autrui. » et art. 20 al. 1 LPU : « Le Protecteur des usagers peut intervenir de sa propre initiative s'il a des motifs raisonnables de croire

64 Ces dispositions existent depuis longtemps et la démonstration est faite de leur pertinence, sinon de leur caractère indispensable, pour la pleine réalisation de la mission d'un ombudsman parlementaire, notamment eu égard à la prévention des préjudices à effets collectifs.

Recommandation :

Concernant le pouvoir d'initiative du Protecteur du citoyen.

Considérant :

Que le pouvoir d'intervenir de sa propre initiative a déjà permis au Protecteur du citoyen de régler des situations préjudiciables pour un grand nombre de citoyens;

Que la pertinence de ce pouvoir a été démontrée;

Que ce pouvoir permettrait au Protecteur du citoyen d'enquêter sur des situations qui, autrement, pourraient perdurer ou demeurer impunies.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-9 D'ajouter, après le 2e alinéa de l'article 10, l'alinéa suivant : « Il peut également, de sa propre initiative, mener la vérification ou l'enquête visée au 1er et au 2e alinéas lorsqu'il a des motifs de croire qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être. ».

3.3.2 Pouvoir de suggérer des réformes et d'intervenir publiquement

65 La prévention fait partie intégrante de la mission du Protecteur du citoyen. Il en a même fait la première orientation de son *Plan stratégique 2012-2017*[27].

66 Il estime donc qu'il devrait aussi pouvoir suggérer des réformes ou commenter ses rapports ou ses interventions. Il devrait par exemple pouvoir indiquer les problèmes systémiques constatés et faire les recommandations indiquées en matière d'amélioration. Cette faculté de produire des rapports spéciaux et de les commenter ne devrait pas être subordonnée à l'absence de suivi satisfaisant de la part des dirigeants de l'organisme visé par une enquête, ce à quoi se limite l'article 15 du projet de loi.

---

qu'une personne physique ou un groupe de personnes physiques a été lésé ou peut vraisemblablement l'être […] ».

[27] *Plan stratégique 2012-2017* du Protecteur du citoyen : « Orientation 1 – Prévenir la manifestation des préjudices ».

67 Le Protecteur du citoyen devrait pouvoir produire de tels rapports sans qu'il y ait eu au préalable de recommandations dans un dossier particulier, ou sans égard au suivi apporté à ces recommandations, ou même en l'absence d'un acte répréhensible au sens de la Loi, et ce, dans une perspective d'amélioration et d'éducation des autres organismes.

68 Ces rapports pourraient même favoriser, à terme, la confiance du public et être source d'autodiscipline pour le personnel des services publics, dans toutes les sphères et à tous les niveaux. Si un tel rapport découle d'une enquête, l'organisme visé par cette dernière n'aurait pas nécessairement à y être nommé, puisque le but premier ici serait la prévention. L'article 27.3 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* prévoit déjà une telle situation[28].

69 Par ailleurs, en vertu du projet de loi n° 87, les seules communications publiques que le Protecteur du citoyen serait autorisé à faire relativement à son nouveau mandat se retrouveraient dans ses rapports spéciaux – qui seraient produits uniquement en cas de suivi insatisfaisant de ses recommandations – ou dans son rapport annuel d'activités.

70 Le pouvoir d'un ombudsman en est un de persuasion. Par définition, il formule ultimement des recommandations qui, bien qu'elles ne soient pas contraignantes, n'en sont pas moins efficaces, comme en témoignent les résultats rendus publics année après année[29]. Dans cette perspective, le Protecteur du citoyen estime que le pouvoir de commentaire public que lui confère l'article 27.4 LPC[30] devrait s'appliquer aux vérifications et enquêtes effectuées en vertu de la loi projetée, compte tenu des adaptations nécessaires.

71 L'article 27.4 est déjà utilisé avec parcimonie et jugement par le Protecteur du citoyen, et la même approche sera de mise dans le contexte particulier d'une enquête menée en vertu du projet de loi n° 87 et des enjeux spécifiques qu'on y décèle.

---

[28] « Le Protecteur du citoyen peut, en vue de remédier à des situations préjudiciables constatées à l'occasion de ses interventions, pour éviter leur répétition ou pour parer des situations analogues, appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.
S'il le juge à propos, il peut exposer la situation dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale. ».

[29] Taux d'acceptation des recommandations concernant des dossiers individuels se situant entre 97 % et 99 % au cours des trois dernières années. *Rapport annuel de gestion 2014-2015* du Protecteur du citoyen, p. 29.

[30] « Le Protecteur du citoyen, lorsqu'il juge d'intérêt public de le faire, peut commenter publiquement un rapport qu'il a soumis à l'Assemblée nationale ou une intervention qu'il a faite.
Il peut également commenter publiquement une intervention qu'il a faite ou une intervention en cours lorsqu'il juge que l'intérêt de la personne, du groupe, de l'organisme public, de son dirigeant, du fonctionnaire, de l'employé ou de l'officier en cause l'exige. ». LPC, art. 27.4.

Recommandation :

Concernant le pouvoir du Protecteur du citoyen de suggérer des réformes et d'intervenir publiquement.

Considérant :

Que la Loi n'atteindra sa pleine portée que si elle permet de promouvoir la bonne administration et la saine gouvernance, dans une optique de prévention;

Que des situations rapportées au Protecteur du citoyen peuvent ne pas constituer des actes répréhensibles au sens de la Loi, mais tout de même représenter des situations de fragilité qui mériteraient d'être corrigées dans l'ensemble de l'appareil public;

Que le fait que le dirigeant d'un organisme public ait pris les mesures satisfaisantes pour donner suite aux recommandations du Protecteur du citoyen n'empêche pas que la situation puisse être source d'enseignements pour les autres organismes publics;

Qu'il peut être opportun de formuler des suggestions de réformes législatives, réglementaires ou administratives, notamment pour améliorer les façons de faire dans les organismes publics.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-10 Que soit modifié l'article 25 du projet de loi en ajoutant dans l'énumération : « 27.3, 27.4, ».

3.3.3 Pouvoirs complémentaires

72 D'autres pouvoirs permettraient de bonifier la loi en permettant au Protecteur du citoyen de remplir efficacement son rôle, compte tenu notamment des particularités du traitement de divulgations d'actes répréhensibles.

Droit d'accès aux locaux

73 Contrairement à la majorité des ombudsmans parlementaires canadiens, le Protecteur du citoyen n'a pas, dans le cadre de sa loi constitutive, le droit d'accès aux locaux des organismes assujettis, puisque ce droit n'est pas inclus dans la *Loi sur les commissions d'enquête*[31].

74 Un tel pouvoir paraît essentiel dans le cadre du mandat qui lui est confié par le projet de loi nº 87. Rappelons que la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction a pu compter sur une intervention spécifique du Législateur pour exercer ce pouvoir dans le cadre de son mandat[32].

75 Le Protecteur du citoyen propose donc l'ajout d'une disposition lui permettant d'accéder aux locaux des organismes publics lorsqu'il le juge utile pour la conduite de ses vérifications et de ses enquêtes. Pour ce faire, il s'inspire des dispositions législatives

[31] RLRQ, c. C-37.
[32] *Loi attribuant certains pouvoirs de saisie et d'inspection à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction,* L.Q. 2012, c. 17, art. 3.

prévues dans les lois constitutives des autres ombudsmans canadiens, pour la plupart applicables dans leur mandat d'enquête sur les divulgations d'actes répréhensibles.

Recommandation :

Concernant l'accès du Protecteur du citoyen aux locaux des organismes publics.

Considérant :

Que la nature particulière des enquêtes du Protecteur du citoyen en suivi des divulgations d'actes répréhensibles commande qu'il puisse avoir accès aux locaux de l'organisme sous enquête;

Que ce pouvoir n'est pas inclus dans la *Loi sur les commissions d'enquête*.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-11 D'ajouter, après l'article 10 du projet de loi, l'article suivant : « Pour l'application de la présente loi, le Protecteur du citoyen peut pénétrer à toute heure raisonnable dans les locaux d'un organisme public pour y exercer les fonctions qui relèvent de sa compétence.
Avant de pénétrer dans tout lieu en vertu du premier alinéa, le Protecteur du citoyen doit aviser le dirigeant de l'organisme public de son intention. ».

Délégation de pouvoirs à une personne non membre du personnel

76 La nature même de certains actes répréhensibles allégués pourrait nécessiter le recours à des expertises particulières en certaines matières. Il serait donc utile de permettre au Protecteur du citoyen de déléguer ses pouvoirs d'enquête à d'autres personnes que ses employés, comme cela lui est permis en vertu de l'article 5 de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*[33], soit de confier par écrit à une personne qui n'est pas membre de son personnel le mandat de conduire une enquête, ou lui confier tout autre mandat spécifique. En contrepartie, cette personne respecterait les obligations conséquentes, notamment celles relatives à la plus stricte confidentialité des enquêtes.

Recommandation :

Concernant le recours du Protecteur du citoyen à des ressources externes.

Considérant :

Que la nature de certains actes répréhensibles allégués pourrait nécessiter des expertises particulières;

Que le Protecteur du citoyen possède déjà ce pouvoir en vertu de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*.

[33] « Le Protecteur des usagers peut, par écrit, confier à une personne qui n'est pas membre de son personnel le mandat d'examiner une plainte et, le cas échéant, de conduire une enquête ou lui confier tout autre mandat spécifique relié à l'une ou l'autre de ses fonctions. Il peut déléguer à cette personne l'exercice de chacun de ses pouvoirs ».

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-12 Que soit ajouté, après le 1er alinéa de l'article 25, l'alinéa suivant :
« Le Protecteur du citoyen peut, par écrit, confier à une personne qui n'est pas membre de son personnel le mandat de procéder à une vérification et, le cas échéant, de conduire une enquête ou lui confier tout autre mandat spécifique relié à ses fonctions. Il peut alors déléguer à cette personne l'exercice des pouvoirs requis. ».

3.4 Motifs pour mettre fin au traitement d'une divulgation, et effets de ce refus

77 L'article 11 du projet de loi n° 87 prévoit les cas où le Protecteur du citoyen met fin au traitement d'une divulgation. Aucune précision n'est toutefois donnée quant aux actions à poser en cas de non-traitement de la divulgation. La question doit être envisagée, particulièrement dans le cas où le Protecteur du citoyen considérerait que « l'objet de la divulgation ne relève pas de son mandat »[34].

78 Le Protecteur du citoyen ne croit pas qu'il devrait cesser d'enquêter uniquement parce que la divulgation pourrait possiblement être traitée par un autre organisme, selon une procédure prévue par une autre loi[35]. S'agissant d'un acte répréhensible répondant par ailleurs aux autres critères prévus à la Loi, le Protecteur du citoyen pourrait en poursuivre l'examen, quitte à requérir la collaboration ou l'expertise de cet organisme, tout en gardant le contrôle de l'enquête.

79 Dans le cas où le Protecteur du citoyen en arriverait effectivement à la conclusion que l'objet d'une divulgation ne relève pas de son mandat, il ne pourrait éthiquement pas laisser le divulgateur à lui-même. Dans ce cas, s'il invite ce dernier à se tourner vers un autre organisme, pourra-t-il bénéficier de la même protection? Cela mériterait d'être précisé. Devrait-il plutôt lui demander son consentement et transférer le dossier (potentiellement sans révéler son identité) à l'organisme en question? Il s'agit là de questions auxquelles le Protecteur du citoyen doit réfléchir, et qu'il pourra notamment préciser dans sa procédure.

3.5 Relations et échanges d'information entre le Protecteur du citoyen et d'autres instances

80 L'article 13 du projet de loi no 87 prévoit que le Protecteur du citoyen transmette, en certaines situations, des renseignements à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption (CLCC ou UPAC).

81 Cela étant, vu la nature complémentaire de leurs mandats, et le fait que celui du Protecteur du citoyen soit plus large et englobant, on peut aisément penser que des situations sont susceptibles de se produire où une divulgation porterait sur un acte commis dans un organisme public et pouvant être un acte répréhensible au sens du projet de loi no 87, mais pas au sens de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (LCLCC), l'UPAC étant d'avis que cet acte n'est pas lié à un contrat public. L'UPAC pourrait alors, réciproquement, transférer l'allégation ou le dossier au Protecteur du citoyen.

---

[34] Projet de loi n° 87, art. 11, al. 2 (1°).

[35] Par exemple, un acte répréhensible entraînant un danger pour la sécurité de travailleurs, par la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST); un délit d'initié, par l'Autorité des marchés financiers; un acte répréhensible ayant des conséquences environnementales, par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC).

82 Si le Législateur l'estime nécessaire, une modification à la LCLCC pourrait être apportée à cet effet. À tout le moins, le divulgateur devrait en pareil cas être invité à s'adresser au Protecteur du citoyen, où il aurait les mêmes garanties de protection.

4 Autres enjeux pour l'application de la Loi

4.1 Divulgations au public en cas de risque grave et urgent pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement

83 L'article 6 du projet de loi permet à toute personne, lorsque des conditions bien définies sont réunies – urgence de la situation, acte répréhensible présentant un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement – de « divulguer au public les renseignements qu'elle estime raisonnablement nécessaires pour parer à ce risque ». À certaines conditions, le divulgateur bénéficiera de la même protection contre les représailles que s'il s'était adressé à son responsable interne ou au Protecteur du citoyen.

84 Même si certains pourraient souhaiter que la divulgation au public – sans doute par l'intermédiaire des médias – soit permise et protégée en tout temps et pour tout acte répréhensible, le Protecteur du citoyen croit que les balises prévues sont raisonnables, et permettent de limiter les atteintes à la réputation de personnes visées. En cela, l'approche se compare à celle retenue par plusieurs parlements au Canada[36].

85 Il convient de souligner que l'article 6 du projet de loi, comme les dispositions semblables ailleurs au Canada, prévoit aussi une divulgation préalable à celle faite au public. Alors que les autres législations canadiennes mentionnent « un organisme d'application de la loi compétent » (en précisant parfois « au médecin hygiéniste en chef » dans le cas d'une situation touchant la santé), le projet de loi nº 87 mentionne plutôt une divulgation préalable « à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption » (CLCC). Le Protecteur du citoyen estime que l'identification précise de ces instances est restrictive, et risque parfois de ne pas être la plus appropriée pour contrer le danger anticipé. Il s'interroge particulièrement ici sur la pertinence d'une divulgation au CLCC en cas d'urgences relatives à des actes présentant « un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement », alors que le CLCC traite les cas de corruption ou de collusion dans les contrats publics.

86 Par ailleurs, le Protecteur du citoyen note que les législations provinciales prévoient des gestes à poser après la divulgation publique. En effet, en pareilles circonstances, le divulgateur informe son supérieur ou son responsable interne immédiatement après avoir effectué sa divulgation à l'organisme d'application de la loi compétent et au public. Le projet de loi nº 87 ne prévoit rien à cet égard.

[36] Notamment, le Commissaire à l'intégrité au Fédéral (art. 16(1), le Manitoba (art. 14), le Nouveau-Brunswick (art. 14), la Nouvelle-Écosse (art. 8) et le Yukon (art. 13).

Recommandation :

Concernant la divulgation publique d'actes répréhensibles.

Considérant :

Qu'en cas de divulgation au public d'un acte répréhensible présentant un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement, en situation d'urgence, l'objectif de la communication préalable de renseignements à une autorité est d'aviser les personnes en danger ou de minimiser les risques encourus;

Que, outre un corps de police, des organismes d'application de la loi compétents (directions de santé publique, urgence-environnement, sécurité civile) peuvent agir rapidement à cette fin;

Que le danger exige une intervention rapide, sans égard à l'existence d'un contrat public.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-13 Que soit modifié l'article 6 du projet de loi, en remplaçant « ou au Commissaire à la lutte contre la corruption » par « ou à un organisme d'application de la loi compétent ».

4.2 Mécanismes de divulgation au sein des organismes publics

87 Le projet de loi n° 87, à l'article 5, accorde préséance au recours au Protecteur du citoyen en matière de divulgation d'actes répréhensibles, en offrant tout de même la possibilité à un employé de se référer à son responsable interne si tel est son souhait.

88 Le Protecteur du citoyen tient à affirmer qu'il est crucial, pour susciter la confiance des employés à l'égard de ce mécanisme, et celle du public envers ces organismes, qu'une certaine uniformité de traitement prévale au sein de ces derniers, et ce, malgré que chacun d'entre eux doive se doter d'une procédure propre. Au-delà de l'inclusion des éléments jugés essentiels à une procédure interne, les mêmes garanties de protection pour les divulgateurs doivent en effet exister au sein de l'ensemble des organismes publics. Ces derniers doivent aspirer à la cohérence dans le traitement des divulgations, ainsi que des divulgateurs, témoins et personnes visées par les allégations, d'un organisme à l'autre.

89 Même si le document de référence qu'il produira devrait permettre de réduire les disparités, le Protecteur du citoyen estime souhaitable que le ministre responsable de l'application de la Loi s'assure de la conformité des procédures préalablement à leur mise en œuvre.

90 Le Protecteur du citoyen s'interroge aussi quant au fait que le projet de loi n° 87 ne donne aucune balise au dirigeant de l'organisme pour la désignation du responsable interne du suivi des divulgations. Ni les qualifications, ni même le niveau hiérarchique requis ne sont précisés. Des précisions à ce sujet dans le projet de loi, de même que des règles relatives à l'exercice concurrent de cette responsabilité avec d'autres fonctions, témoigneraient de la considération qui lui est accordée.

91 Le Protecteur du citoyen estime par ailleurs que les organismes assujettis devraient avoir l'obligation de rendre compte, dans leurs rapports annuels, de l'application de

la Loi. Une telle reddition de comptes, ne serait-ce que quantitative, paraît essentielle pour favoriser la confiance du public, d'une part, et pour mieux évaluer le succès du mécanisme mis en place dans les organismes, d'autre part. Elle permettrait aussi de connaître le ratio de divulgations faites à l'interne par rapport à celles soumises au Protecteur du citoyen. La seule communication au ministre, à sa demande, des informations mentionnées à l'article 41[37] pour la préparation du rapport de mise en œuvre de la loi après cinq ans ne lui paraît pas suffisante.

92 Cette reddition de comptes pourrait être incluse au rapport annuel de gestion de l'organisme public, de la même façon que le sont les données portant sur la protection des renseignements personnels, l'accès à l'information et l'éthique, par exemple.

Recommandation :

Concernant la reddition de comptes des organismes publics.

Considérant :

Que l'absence de reddition de comptes des organismes publics quant au suivi interne des divulgations n'est pas de nature à favoriser la confiance du public et des employés de ces organismes;

Que des enseignements utiles à l'application de la Loi peuvent être tirés d'une telle reddition de comptes, ne fût-elle que quantitative;

Que d'autres obligations de même nature sont déjà prévues au rapport annuel de gestion.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-14 Que le projet de loi soit modifié afin que les organismes assujettis à la Loi soient tenus de rendre compte, dans leur rapport annuel de gestion, du nombre de divulgations reçues par le responsable interne ainsi que du nombre de celles qui sont fondées ou auxquelles il a été mis fin.

4.3 Rapport du ministre sur la mise en œuvre de la Loi

93 L'article 41 du projet de loi prévoit que le ministre doit, au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de l'article 1, faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la Loi et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier. Bien qu'il soit prévu que le rapport soit déposé par le ministre dans les 30 jours suivants à l'Assemblée nationale, aucun suivi de ce rapport n'est prévu.

94 Le Protecteur du citoyen estime que le rapport devrait être étudié par la commission pertinente de l'Assemblée nationale. Celle-ci analyserait l'opportunité de modifier la Loi et pourrait entendre à ce sujet les représentations des personnes et des organismes intéressés.

[37] « Le nombre de divulgations reçues ainsi que le nombre de celles qui sont fondées ou auxquelles il a été mis fin en application du paragraphe 3° de l'article 21 ». Projet de loi nº 87, art. 41.

Recommandation :

Concernant le rapport sur la mise en œuvre de la Loi.

Considérant :

Que d'autres lois[38] prévoient que leur rapport d'application déposé à l'Assemblée nationale soit étudié par la commission parlementaire pertinente;

Que l'utilité d'un tel examen est manifeste, et qu'il permettrait d'entendre l'ensemble des intéressés, dont le Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-15 Que l'article 41 du projet de loi soit modifié par l'ajout d'un 3e alinéa précisant que le rapport déposé par le ministre doit être étudié par la commission parlementaire pertinente, et que celle-ci étudie l'opportunité de modifier la Loi et peut entendre à ce sujet les représentations des personnes et des organismes intéressés.

[38] Par exemple, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, chapitre A-2.1, et la *Loi sur le tabac*, chapitre T-0.01.

5 Mise en œuvre de la Loi par le Protecteur du citoyen

95 Le défi de mise en œuvre de la Loi qui incombera au Protecteur du citoyen est motivant, mais imposant.

96 Si le projet de loi n° 87 est sanctionné, le Protecteur du citoyen devra entreprendre des actions dès ce moment, et avant même la mise en application du mécanisme de divulgation des actes répréhensibles. Ces actions, qu'elles soient en matière de dotation, de ressources informationnelles (adaptation du système de traitement des dossiers) ou de communication, sans oublier la rédaction de la procédure de suivi des divulgations par le Protecteur du citoyen et celle du document de référence à l'intention des organismes publics, nécessiteront des efforts importants et soutenus.

97 Le Protecteur du citoyen, on le comprendra, ne pourrait réaliser ce mandat avec toute la compétence et la rigueur requises – et sans nuire à l'exercice de son actuel mandat – sans que les modalités et les ressources nécessaires ne soient réunies.

98 Conscient des enjeux budgétaires actuels, le Protecteur du citoyen évalue de façon très rigoureuse et conservatrice les ressources qui seraient requises en prévision de son rôle dans le processus global de divulgation des actes répréhensibles mis en place par le projet de loi. Cela étant, il se préoccupe aussi que la planification et le démarrage des activités liées à ce nouveau mandat ne fassent pas l'objet de dérapages conséquents à un manque de ressources essentielles.

99 Quelques particularités du nouveau mandat sont présentées ci-après. Celles-ci le distinguent du mandat actuel du Protecteur du citoyen ainsi que de ceux des autres instances canadiennes chargées du traitement des divulgations d'actes répréhensibles, et justifient l'octroi de ressources additionnelles.

5.1 La portée du mandat confié au Protecteur du citoyen

100 À la lumière d'analyses quantitatives et qualitatives des mandats des institutions remplissant un rôle similaire au Canada, ainsi que d'échanges avec les titulaires de ces charges, il est clair que le Québec se dote d'une loi ambitieuse en facilitant la divulgation des actes répréhensibles pour l'ensemble de son secteur public, soit environ 681 000 travailleurs[39]. Si les instances municipales étaient aussi assujetties, quelque 108 000 employés additionnels seraient visés.

101 Il est pertinent de noter que cet assujettissement de tout le secteur public ne se trouve pas dans la plupart des autres provinces. Pour prendre un exemple extrême, l'Ontario ne couvre que les divulgateurs de ses ministères centraux et sociétés de la Couronne, soit à peine plus de 88 000 employés sur les 1,1 million d'employés de son grand secteur public. Plusieurs provinces excluent par ailleurs le réseau de la santé, le réseau scolaire, l'éducation supérieure, les agences de la branche législative, les organismes quasi judiciaires ou les entreprises d'État, ce qui fait en sorte que, selon les données dont nous disposons, aucune organisation chargée du traitement des divulgations d'actes répréhensibles ne couvre plus de 236 000 employés.

102 Le Québec, en couvrant tous ces secteurs, doit s'attendre à recevoir plus de divulgations que ne le laisserait croire une simple comparaison des populations des provinces. Et ce, sans compter l'inclusion possible des municipalités, que nulle autre

[39] En vertu des entités visées à l'article 2 du Projet de loi n° 87.

instance canadienne en matière de divulgation n'a sous sa compétence. On ne peut non plus négliger le fait que le projet de loi n° 87 permet à « toute personne » – et pas uniquement aux employés des organismes publics – de divulguer au Protecteur du citoyen un acte répréhensible commis au sein d'un organisme public.

103 D'autres facteurs peuvent également influencer le nombre potentiel de divulgations que le Protecteur du citoyen aura à traiter. Ainsi en est-il des attentes élevées des citoyens en matière de probité, des efforts qui seraient consentis par différents intervenants pour faire connaître le mécanisme de divulgation et du fait d'inciter les divulgateurs et les responsables internes à se tourner vers le Protecteur du citoyen.

104 On doit par ailleurs tenir compte de la possibilité, au Québec, de divulguer les actes répréhensibles en matière de contrats publics en vertu de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, ce qui contribuera possiblement à restreindre la demande sur ce plan.

5.2 Les enquêtes en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* et de la nouvelle loi

105 Tout en présentant plusieurs similitudes avec le mandat actuel du Protecteur du citoyen en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* et de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*, le mandat qui lui serait confié par le projet de loi s'en distingue à certains égards. Notamment, ce type d'enquête risque d'être généralement plus long à réaliser que les enquêtes individuelles découlant de plaintes menées en vertu de ces deux lois. C'est du moins le constat qui découle de l'expérience ailleurs au Canada.

106 La finalité même des enquêtes est particulière : il s'agit ici de valider la commission d'un acte répréhensible par un individu (parfois une personne en autorité), acte pouvant s'avérer de nature criminelle. La cueillette et la conservation de la preuve nécessiteront notamment des modalités particulières, pour répondre à cette finalité spécifique. D'après nos échanges avec d'autres instances canadiennes en la matière, une expérience antérieure en enquête policière ou en vérification peut s'avérer fort utile, alors que des connaissances et une expertise juridiques sont fondamentales.

107 Les enquêteurs qui mèneront ces interventions devront conséquemment posséder une expérience et un profil professionnel particuliers. Bien que certaines de ces personnes puissent déjà être à l'emploi du Protecteur du citoyen, il est clair que l'exercice de son mandat actuel ne saurait souffrir d'une perte de ressources au profit de celui du nouveau mandat. Il en va de la crédibilité même de l'institution.

5.3 Impacts du rôle de conseil et d'accompagnement du Protecteur du citoyen

108 Comme il a été précédemment mentionné, si le projet de loi est adopté, le Protecteur du citoyen exercerait un double rôle : celui d'enquêteur relativement aux divulgations et celui d'accompagnateur à l'égard des responsables internes.

109 Conséquemment, certaines activités liées au mandat se dérouleront indépendamment de celles dédiées aux divulgations et aux demandes de renseignements reçues par le Protecteur du citoyen. Des ressources devront donc être allouées pour son rôle de conseil et d'accompagnement. Des efforts de communication devront également être consentis pour faire connaître les documents de référence (procédure modèle, entre autres) produits au bénéfice des organismes. Le Protecteur du citoyen devra s'assurer de leur compréhension commune, notamment auprès des dirigeants et des responsables internes du suivi des divulgations, mais aussi auprès des employés et de leurs représentants, de même que

du grand public. Des séances d'information et de formation dans les organismes publics devront avoir lieu, notamment auprès des responsables internes.

110 Il faudra aussi prendre en compte les efforts requis pour analyser les demandes faites par les plus petits organismes pour être dispensés de l'obligation de se doter d'un responsable interne et d'une procédure de divulgation, conformément à l'article 18 du projet de loi n° 87.

111 Il ne s'agit là que des principaux éléments dont il faut tenir compte dans l'analyse des ressources requises au Protecteur du citoyen pour mener à bien ce mandat, au-delà du strict traitement des divulgations. Faire abstraction de cet enjeu, c'est courir le risque de ne pas atteindre les finalités recherchées par ce projet de loi porteur.

112 Le projet de loi n° 87 est en effet la manifestation d'une volonté de renforcement de la confiance des citoyens à l'égard de son Administration publique et de ses institutions. Cet objectif mérite que l'on y consacre les efforts essentiels à sa réussite.

Conclusion

113 Le Protecteur du citoyen souscrit à la volonté gouvernementale de développer et de renforcer la probité au sein des services publics, ainsi qu'à l'instauration de mécanismes permettant la divulgation des actes répréhensibles, et ce, sans risque de représailles pour les divulgateurs quels qu'ils soient. En effet, le respect des citoyens et de leurs droits passe aussi par la promotion de la bonne administration et de la bonne gouvernance, et l'État, en cela, doit être exemplaire.

114 Certains dénonceront le fait que le projet de loi, s'il est adopté, ne s'appliquera qu'au secteur public. Le Protecteur du citoyen croit qu'il s'agit déjà d'un pas important. Il signale aussi qu'à sa connaissance, aucune instance canadienne n'est chargée de recevoir et de traiter les divulgations relatives à tous les types d'actes répréhensibles commis au sein ou à l'égard de toutes les entités, publiques et privées. Certaines instances visent à la fois le secteur privé et le secteur public, mais dans un seul domaine (le domaine financier, l'environnement, la sécurité du travail, par exemple).

115 Le mandat qui serait confié au Protecteur du citoyen est en outre plus large, par sa portée, que celui dont ont hérité à ce jour la plupart des ombudsmans parlementaires au Canada. Le mécanisme retenu dans le projet de loi n° 87 lui semble donc prometteur, même si des améliorations peuvent certes lui être apportées, comme en font foi les recommandations du présent mémoire.

116 Le Protecteur du citoyen accueille avec enthousiasme le mandat que lui confierait la Loi, si elle est adoptée et sanctionnée. Il tient toutefois à affirmer que des ressources appropriées – de beaucoup moins élevées que celles qu'aurait exigées la création d'un nouvel organisme – seront néanmoins essentielles pour que le mécanisme mis en place ne soit pas qu'un écran de fumée, et qu'il atteigne pleinement les visées souhaitées depuis longtemps par plusieurs. En outre, le Protecteur du citoyen réitère que ce mandat ne saurait se réaliser au détriment de sa mission actuelle, essentielle pour assurer le respect des droits des citoyens dans leurs relations avec les services publics.

117 Au cours des prochains jours, d'autres intervenants feront part à la Commission des finances publiques de leurs commentaires et suggestions. Le Protecteur du citoyen y sera très attentif, et les étudiera avec ouverture. Il se réserve donc la possibilité de faire de nouvelles recommandations lors de sa deuxième audition à la fin des travaux de la Commission, dans le but de doter les citoyens du meilleur dispositif possible.

Annexe : Liste des recommandations

Recommandations concernant l'assujettissement des municipalités :

Considérant :

Que suivant l'article 3 (11°) de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, les municipalités ainsi que les organismes mandataires de la municipalité et les organismes supramunicipaux[40] (organismes visés aux articles 18 ou 19 de la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux* (chapitre R-9.3)) sont assujettis à cette loi;

Que la *Loi concernant la lutte contre la corruption* et le projet de loi nº 87 ont des visées similaires;

Que la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* prévoit un mécanisme de divulgation des manquements des élus municipaux à leur code d'éthique et de déontologie, mais pas les actes répréhensibles commis par des employés;

Que la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* n'offre aux divulgateurs aucune protection contre les représailles;

Qu'il est souhaitable d'éviter des recommandations et des décisions potentiellement contradictoires.

Le Protecteur du citoyen recommande :

Soit :

R-1 De modifier la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* afin d'y assujettir les employés municipaux et d'y prévoir une protection adéquate contre les représailles.

Soit :

R-2 De modifier l'article 2 du projet de loi pour y ajouter le paragraphe suivant : « les municipalités ainsi que les organismes visés aux articles 18 ou 19 de la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux (chapitre R-9.3) ».
ET
De modifier l'article 11 du projet de loi par l'ajout d'un 3e alinéa : « Le Protecteur du citoyen met également fin au traitement d'une divulgation concernant une entité visée au paragraphe (*à déterminer*) de l'article 2 si l'acte répréhensible allégué fait l'objet d'un examen préalable ou d'une enquête en vertu du chapitre III de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, ou a fait l'objet d'une décision de la Commission municipale du Québec ».

[40] « Organisme supramunicipal » : une communauté métropolitaine, une municipalité régionale de comté, une régie intermunicipale, une société intermunicipale de transport, un conseil intermunicipal de transport, l'Administration régionale Kativik et tout autre organisme public dont le conseil d'administration est formé majoritairement d'élus municipaux », Loi sur le régime de retraite des élus municipaux, chapitre R-9.3, art. 18 (2°).

Recommandation concernant l'assujettissement de certains établissements de santé privés conventionnés :

Considérant :

Que les établissements privés conventionnés sont financés par des fonds publics, et qu'ils offrent des soins et services de santé à tarif réglementés;

Qu'ils sont assujettis à la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-3 De modifier l'article 2 du projet de loi en ajoutant dans le paragraphe 7°, après le mot « publics », les mots « ou privés conventionnés ».

Recommandation concernant l'assujettissement des services administratifs de l'Assemblée nationale :

Considérant :

Que les services visés aux sections III et V du chapitre IV de la *Loi sur l'Assemblée nationale* sont des services administratifs et non politiques;

Que les membres du personnel de ces services font partie du personnel de la fonction publique.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-4 De modifier l'article 2 du projet de loi en y ajoutant le paragraphe suivant : « les services visés aux sections III et V du chapitre IV de la Loi sur l'Assemblée nationale (chapitre A-23.1); ».

Recommandation concernant une divulgation visant le Protecteur du citoyen :

Considérant :

Que l'institution du Protecteur du citoyen n'est pas à l'abri d'allégations d'actes répréhensibles;

Que les personnes souhaitant divulguer des informations relatives à un tel acte, y compris les employés du Protecteur du citoyen, doivent pouvoir bénéficier des mêmes recours et protections de la Loi;

Que ces personnes et employés doivent pouvoir s'adresser en toute confidentialité à une instance indépendante et impartiale.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-5 D'ajouter, après l'article 5 du projet de loi, l'article suivant :
« Lorsqu'il reçoit une divulgation de renseignements pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis au sein du Protecteur du citoyen ou est sur le point de l'être, le Protecteur du citoyen transmet la divulgation au Commissaire à l'éthique et à la déontologie.
Toute personne peut s'adresser au Commissaire à l'éthique et à la déontologie pour divulguer des renseignements pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis au sein du Protecteur du citoyen ou est sur le point de l'être.
À l'égard de cette divulgation, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie exerce les pouvoirs et dispose des immunités conférées au Protecteur du citoyen en vertu de la présente loi. ».

Recommandation concernant les actes répréhensibles pouvant être commis à l'égard des organismes publics :

Considérant :

Que des actes répréhensibles peuvent également être commis à l'égard d'organismes publics, par des personnes extérieures à ceux-ci;

Que ces actes répréhensibles ont un impact négatif sur les organismes publics et devraient pouvoir être divulgués en toute sécurité par les personnes qui en ont connaissance.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-6 De modifier les articles 1 et 5 pour ajouter, après chaque mention des termes « au sein », les mots « ou à l'égard ».

Recommandation concernant la portée de la protection contre les représailles :

Considérant :

Que les mesures de protection contre les représailles prévues au projet de loi ne visent que les représailles liées à l'emploi d'un salarié;

Que des tiers divulgateurs pourraient être victimes d'autres formes de représailles, non liées à leur emploi.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-7 Que soit ajouté, après l'article 27 du projet de loi, l'article suivant : « Toute personne qui croit, pour les motifs de l'article 26, avoir été victime de représailles non liées à son emploi peut porter plainte auprès du Protecteur du citoyen. Si, après avoir examiné la plainte, le Protecteur du citoyen la juge fondée, il procède conformément aux articles 14 et 15, compte tenu des adaptations nécessaires. ».

Recommandation concernant la collaboration requise des organismes publics dans le cadre de l'exercice des fonctions dévolues au Protecteur du citoyen dans le projet de loi :

Considérant :

Que le Protecteur du citoyen sera appelé à remplir plusieurs rôles importants pour le bon fonctionnement du processus, en plus du traitement même des divulgations;

Que la collaboration des organismes assujettis avec le Protecteur du citoyen est essentielle, non seulement pour les vérifications et les enquêtes, mais aussi pour faire connaître le processus de divulgation et les droits des personnes en cause.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-8 De modifier le projet de loi par l'ajout, après l'article 12, d'un article prévoyant pour les organismes assujettis (employés et dirigeants) une obligation générale de collaboration avec le Protecteur du citoyen dans le cadre de l'application de la Loi.

Recommandation concernant le pouvoir d'initiative du Protecteur du citoyen :

Considérant :

Que le pouvoir d'intervenir de sa propre initiative a déjà permis au Protecteur du citoyen de régler des situations préjudiciables pour un grand nombre de citoyens;

Que la pertinence de ce pouvoir a été démontrée;

Que ce pouvoir permettrait au Protecteur du citoyen d'enquêter sur des situations qui, autrement, pourraient perdurer ou demeurer impunies.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-9 D'ajouter, après le 2e alinéa de l'article 10, l'alinéa suivant : « Il peut également, de sa propre initiative, mener la vérification ou l'enquête visée au 1er et au 2e alinéas lorsqu'il a des motifs de croire qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être. ».

Recommandation concernant le pouvoir du Protecteur du citoyen de suggérer des réformes et d'intervenir publiquement :

Considérant :

Que la Loi n'atteindra sa pleine portée que si elle permet de promouvoir la bonne administration et la saine gouvernance, dans une optique de prévention;

Que des situations rapportées au Protecteur du citoyen peuvent ne pas constituer des actes répréhensibles au sens de la Loi, mais tout de même représenter des situations de fragilité qui mériteraient d'être corrigées dans l'ensemble de l'appareil public;

Que le fait que le dirigeant d'un organisme public ait pris les mesures satisfaisantes pour donner suite aux recommandations du Protecteur du citoyen n'empêche pas que la situation puisse être source d'enseignements pour les autres organismes publics;

Qu'il peut être opportun de formuler des suggestions de réformes législatives, réglementaires ou administratives, notamment pour améliorer les façons de faire dans les organismes publics.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-10 Que soit modifié l'article 25 du projet de loi en ajoutant dans l'énumération : « 27.3, 27.4, ».

Recommandation concernant l'accès du Protecteur du citoyen aux locaux des organismes publics :

Considérant :

Que la nature particulière des enquêtes du Protecteur du citoyen en suivi des divulgations d'actes répréhensibles commande qu'il puisse avoir accès aux locaux de l'organisme sous enquête;

Que ce pouvoir n'est pas inclus dans la *Loi sur les commissions d'enquête*.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-11 D'ajouter, après l'article 10 du projet de loi, l'article suivant : « Pour l'application de la présente loi, le Protecteur du citoyen peut pénétrer à toute heure raisonnable dans les locaux d'un organisme public pour y exercer les fonctions qui relèvent de sa compétence.
Avant de pénétrer dans tout lieu en vertu du premier alinéa, le Protecteur du citoyen doit aviser le dirigeant de l'organisme public de son intention. ».

Recommandation concernant le recours du Protecteur du citoyen à des ressources externes :

Considérant :

Que la nature de certains actes répréhensibles allégués pourrait nécessiter des expertises particulières;

Que le Protecteur du citoyen possède déjà ce pouvoir en vertu de la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-12 Que soit ajouté, après le 1er alinéa de l'article 25, l'alinéa suivant :
« Le Protecteur du citoyen peut, par écrit, confier à une personne qui n'est pas membre de son personnel le mandat de procéder à une vérification et, le cas échéant, de conduire une enquête ou lui confier tout autre mandat spécifique relié à ses fonctions. Il peut alors déléguer à cette personne l'exercice des pouvoirs requis. ».

Recommandation concernant la divulgation publique d'actes répréhensibles :

Considérant :

Qu'en cas de divulgation au public d'un acte répréhensible présentant un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement, en situation d'urgence, l'objectif de la communication préalable de renseignements à une autorité est d'aviser les personnes en danger ou de minimiser les risques encourus;

Que, outre un corps de police, des organismes d'application de la loi compétents (directions de santé publique, urgence-environnement, sécurité civile) peuvent agir rapidement à cette fin;

Que le danger exige une intervention rapide, sans égard à l'existence d'un contrat public.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-13 Que soit modifié l'article 6 du projet de loi, en remplaçant « ou au Commissaire à la lutte contre la corruption » par « ou à un organisme d'application de la loi compétent ».

Recommandation concernant la reddition de comptes des organismes publics :

Considérant :

Que l'absence de reddition de comptes des organismes publics quant au suivi interne des divulgations n'est pas de nature à favoriser la confiance du public et des employés de ces organismes;

Que des enseignements utiles à l'application de la Loi peuvent être tirés d'une telle reddition de comptes, ne fût-elle que quantitative;

Que d'autres obligations de même nature sont déjà prévues au rapport annuel de gestion.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-14 Que le projet de loi soit modifié afin que les organismes assujettis à la Loi soient tenus de rendre compte, dans leur rapport annuel de gestion, du nombre de divulgations reçues par le responsable interne ainsi que du nombre de celles qui sont fondées ou auxquelles il a été mis fin.

Recommandation concernant le rapport sur la mise en œuvre de la Loi :

Considérant :

Que d'autres lois[41] prévoient que leur rapport d'application déposé à l'Assemblée nationale soit étudié par la commission parlementaire pertinente;

Que l'utilité d'un tel examen est manifeste, et qu'il permettrait d'entendre l'ensemble des intéressés, dont le Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen recommande :

R-15 Que l'article 41 du projet de loi soit modifié par l'ajout d'un 3e alinéa précisant que le rapport déposé par le ministre doit être étudié par la commission parlementaire pertinente, et que celle-ci étudie l'opportunité de modifier la Loi et peut entendre à ce sujet les représentations des personnes et des organismes intéressés.

[41] Par exemple, la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, chapitre A-2.1, et la *Loi sur le tabac*, chapitre T-0.01.

Législation canadienne analysée

1. **Alberta**. *Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act*. 2012, c. P 39.5.

2. **Canada.** *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. L.C. 2005, c. 46) [*Public servants Disclosure Protection Act*]

3. **Manitoba.** *Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles)*. C.P.L.M, c. P217. [*The Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act*]

4. **Nouveau-Brunswick.** *Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public*. R.S.N.B., 2012, c. 112. [*Public Interest Disclosure Act*]

5. **Nouvelle-Écosse.** *Public Interest Disclosure of Wrongdoing Act*. 2010, c.42

6. **Nunavut.** *Public Service Act*. S.Nu., 2013, c. 26.

7. **Ontario.** *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*. L.O. 2006, c. 35, Annexe A.

8. **Saskatchewan.** *The Public Interest Disclosure Act*. The Statutes of Saskatchewan, 2011, c. P-38.1.

9. **Terre-Neuve-et-Labrador.** *Public Interest Disclosure and Whistleblower Protection Act*. SNL 2014, c. P-37.2.

10. **Yukon.** *Loi sur la divulgation d'actes répréhensibles dans l'intérêt public*. LY 2014, c. 19. [Public Interest Disclosure of Wrongdoing Act]

www.protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
525, boul. René-Lévesque Est
Bureau 1.25
Québec (Québec) G1R 5Y4
Téléphone : **418 643-2688**

Bureau de Montréal
1080, côte du Beaver Hall
10e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : **514 873-2032**

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**
Télécopieur : **1 866 902-7130**
Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca