

# LIGUE D'ACTION CIVIQUE

PROJET DE LOI N<sup>o</sup> 87

Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics

MÉMOIRE DÉPOSÉ À  
LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES  
ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

9 FÉVRIER 2016

Adopté par le conseil d'administration de la Ligue d'action civique le 9 février 2016

## TABLE DES MATIÈRES

### SYNTHÈSE

1. OBJET ET CHAMPS D'APPLICATION DE LA LOI
  2. DÉFINITION D'ACTE RÉPRÉHENSIBLE
  3. QUELS SONT LES DIVULGATEURS VISÉS PAR LE PROJET DE LOI?
  4. ORGANISME RESPONSABLE DE L'ENQUÊTE ET DE LA PROTECTION DES DIVULGATEURS ET MÉCANISME INTERNE DE DIVULGATION
    - 4.1 L'organisme responsable
    - 4.2 Mécanisme interne de divulgation
  5. PROTECTION ACCORDÉE AUX DIVULGATEURS
    - 5.1 Anonymat vs. Confidentialité de l'identité
    - 5.2 Protection contre les représailles
      - 5.2.1 Protection en relation avec l'emploi du divulgateur
      - 5.2.2 Protection au niveau de « représailles » judiciaires
      - 5.2.3 Protection au niveau de « représailles » physiques
      - 5.2.4 Protection financière
  6. RECONNAISSANCE ACCORDÉE AUX DIVULGATEURS
  7. FINANCEMENT ASSOCIÉ AU PROJET DE LOI
- ### RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

## SYNTHÈSE

Depuis la création de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC) le 9 novembre 2011, rare sont les Québécois qui n'ont pas été abasourdis par les multiples témoignages révélant des systèmes de corruption et de collusion sophistiqués et solidement ancrés dans divers marchés et organismes publics, parapublics et privés.

La Commission a rendu son rapport le 25 novembre 2015. La tentation peut être forte de passer à autre chose. Bien au contraire, il nous faut mettre en œuvre ses recommandations et ainsi continuer à combattre la corruption et la collusion. Adopter une loi protégeant les divulgateurs en fait partie, et la Ligue d'action civique accueille favorablement cette initiative législative.

La Ligue d'action civique est elle-même constituée de nombreux divulgateurs et autres citoyens préoccupés de saine gouvernance, de saine gestion, et de lutte à la corruption, en particulier au niveau municipal. Nous assistons et guidons des divulgateurs dans leurs démarches administratives, politiques, médiatiques, et même parfois judiciaires. Chacun de nous a vu de très près le coût de la parole et le prix du silence.

Nous sommes guidés par trois principes :

- La facilitation : le divulgateur se demande à qui il doit s'adresser, s'il aura des alliés, s'il sera protégé par la Loi ? Si oui, quelle sera l'étendue de cette protection ? Le dénonciateur doit pouvoir trouver des réponses simples, claires et crédibles à chacune de ces questions.
- L'effectivité : au-delà de la prise de parole, est-ce qu'il y a une conclusion favorable, une suite donnée jusqu'à la réalisation d'un gain pour la société ? Le divulgateur subira les contrecoups au niveau de son emploi, de sa réputation, de sa santé physique et mentale, de ses finances personnelles, etc. : il ne veut pas qu'être entendu, il ne le fera que s'il est convaincu que cela fera une différence.
- La valorisation : au-delà du coût personnel et du bénéfice pour la société, ils veulent être reconnus. Une connotation négative est associée à la dénonciation, la plupart doivent subir l'opprobre de leurs pairs. Or, comme nous profitons, tous et chacun, des dénonciations, surtout lorsqu'elles visent des actes répréhensibles commis dans des organismes publics, nous devons mettre en

œuvrer à un changement de mentalités pour rendre les divulgations plus nombreuses.

La Ligue d'action civique considère que le projet de loi réalise des avancées en :

- Valorisant publiquement le rôle du divulgateur d'actes répréhensibles dans les organismes publics ;
- Fixant la responsabilité du suivi dans un organisme indépendant ;
- En offrant une protection légale du dénonciateur, en particulier par l'inclusion d'un nouvel alinéa à l'article 122 de la Loi des normes du travail.

La Ligue d'action civique considère que le projet de loi serait bonifié si :

- L'organisme indépendant responsable de recevoir les signalements est l'UPAC plutôt que le Protecteur du citoyen ;
- Une portée plus large de l'application de la Loi, en incluant davantage d'organismes et en particulier les municipalités ;
- La définition des actes répréhensibles est élargie ainsi que leur localisation, de telle sorte que les actes collusoires privés dans les marchés publics soient inclus ;
- La protection des divulgateurs est accrue contre les poursuites judiciaires découlant de leur démarche.

Le présent mémoire aborde en détail ces questions et plusieurs autres telles que les mécanismes internes de divulgation et de suivi.

Pour la Ligue d'action civique, ce projet de loi doit être vu non seulement comme l'occasion d'appliquer une des recommandations clés de la Commission Charbonneau, mais également, et surtout, comme une opportunité unique d'instaurer un régime complet de protection des dénonciateurs. À cette fin, le projet de loi doit être amendé et nous vous soumettons les recommandations suivantes.

## *Présentation de la Ligue d'action civique*

*La Ligue d'action civique est une organisation à but non lucratif fondée en 2011 par des citoyens vigilants, des élus et des organisateurs politiques de toutes allégeances.*

*La mission de la Ligue est triple :*

- *Saine gouvernance des villes et autres administrations locales*
- *Plus grande participation des citoyens à l'administration locale*
- *Plus grand engagement des citoyens dans les élections*

*La Ligue a mis en place :*

- *Réseau d'information et d'entraide pour les dénonciateurs;*
- *Colloque annuel d'échanges, de formation et de sensibilisation;*
- *Gala annuel de remise de prix soulignant les contributions exceptionnelles de citoyens, de personnalités publiques et d'élus;*
- *Initiatives juridique en matières municipales;*
- *Partage d'outils nécessaires à des élections professionnelles et propres;*
- *Obtention d'engagements des candidats et des élus;*
- *Évaluation de la gouvernance des villes.*

## 1. OBJET ET CHAMPS D'APPLICATION DE LA LOI

L'article premier du projet de loi limite son champ d'application à des actes répréhensibles qui ont été ou sont sur le point d'être commis dans des organismes publics.

Bien qu'une telle identification de l'acte répréhensible en fonction de l'endroit où il est ou sera commis et non de la personne qui le commet nous semble intéressant à priori<sup>1</sup>, nous sommes d'avis que l'article 2 du projet de loi comporte des lacunes majeures en ce que la définition d' « organismes publics » est trop restrictive et limite indument le champ d'application du projet de loi.

En effet, une lecture conjointe avec une autre loi récente qui vise la lutte à la corruption et instaure elle aussi des mesures protectrices pour les dénonciateurs, soit la *Loi concernant la lutte contre la corruption*<sup>2</sup>, nous indique que semblent être exclus du champ d'application du projet de loi :

- a) Le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres, ainsi que certains des organismes qui remplissent les conditions prévues aux alinéas 1, 3 et 4 de l'article 4 de la *Loi sur le Vérificateur général*<sup>3</sup>, mais qui ne seraient pas incluses à travers les alinéas 2, 3, 4 et 8 du projet de loi ;
- b) Tout établissement privé agréé aux fins de subventions en vertu de la *Loi sur l'enseignement privé*<sup>4</sup> ;
- c) Tout autre établissement d'enseignement dont plus de la moitié des dépenses sont prévues aux crédits qui apparaissent dans le budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert ;
- d) Tout centre de la petite enfance, toute garderie bénéficiant de places dont les services de garde sont subventionnés ainsi que tout bureau coordonnateur de la garde en milieu familial visés par la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*<sup>5</sup> ;

---

<sup>1</sup> Nous y reviendrons plus loin au point 3 « Quels sont les divulgateurs visés par le projet de loi ? ».

<sup>2</sup> RLRQ, chapitre L-6.1.

<sup>3</sup> RLRQ, chapitre V-5.01. La *Loi sur le vérificateur général* est incluse par référence au premier alinéa de l'article 3 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.

<sup>4</sup> RLRQ, chapitre E-9.1.

<sup>5</sup> RLRQ, chapitre S-4.1.1.

- e) Tout établissement privé conventionné visé par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*<sup>6</sup> ;
- f) Toute municipalité ainsi que tout organisme visé aux articles 18 ou 19 de la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*<sup>7</sup> ;
- g) L'Administration régionale Baie-James et tout organisme délégataire visé à l'article 126.4 de la *Loi sur les compétences municipales*<sup>8</sup> ;
- h) Tout organisme visé au paragraphe 4° de l'article 4 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*<sup>9</sup>.

Limiter le champ d'application de la loi aux seuls organismes publics de certains systèmes, tels que les établissements d'enseignement et les établissements de santé, risque de créer un système à deux vitesses dans ces domaines. De plus, l'exclusion des municipalités nous consterne profondément.

La Commission Charbonneau ne saurait avoir été un exemple plus éloquent de la nécessité d'encourager et de protéger les divulgateurs dans le monde municipal. Il serait à tout le moins incongru d'appliquer une des recommandations phare du rapport de la Commission sans pour autant l'étendre au cœur de son domaine d'enquête.

Par ailleurs, tel que nous l'avons mentionné en ouverture, l'ambiguïté est un des principaux obstacles à la mise en œuvre d'une protection législative efficace des divulgateurs. À cet effet, nous recommandons un arrimage entre les champs d'application de l'actuel projet de loi et de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.

Dans la même optique, un divulgateur sera peu enclin à aller de l'avant avec sa divulgation s'il n'est pas protégé par le projet de loi ou s'il doute qu'il le soit. En effet, bien malin serait le citoyen moyen pouvant identifier, à partir de l'article 2 du projet de loi et ce, avec une certitude absolue, quels organismes publics sont couverts et lesquels ne le sont pas. Nous recommandons donc à cet égard que, lors de la mise en œuvre de cette loi, soit publiée une liste exhaustive identifiant tout et chacun des organismes publics couverts par cette loi.

---

<sup>6</sup> RLRQ, chapitre S-4.2.

<sup>7</sup> RLRQ, chapitre R-9.3.

<sup>8</sup> RLRQ, chapitre C-47.1.

<sup>9</sup> RLRQ, chapitre T-11.011.

## 2. DÉFINITION D'ACTE RÉPRÉHENSIBLE

La définition d'acte répréhensible nous semble globalement suffisante. Néanmoins, quelques remarques s'imposent.

Tout d'abord, en ayant toujours en tête l'objectif d'inciter davantage de divulgations, nous recommandons que l'article 3 du projet de loi soit rédigé d'une façon non limitative afin d'inclure toute éventualité qui ne peut être envisagée en ce moment.

De même, nous recommandons d'ajouter à l'alinéa 1 de l'article 3 toute contravention aux directives ou décrets adoptés en vertu des lois et règlements mentionnés.

Finalement, nous soumettons qu'une lecture conjointe des articles 3 et 4 peut être source de confusion pour un divulgateur potentiel, notamment en ce qui a trait à l'exclusion des divulgations ayant pour objet de mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme du gouvernement ou d'un organisme public.

Bien que nous soyons d'accord que le présent mécanisme de divulgation n'est pas et ne devrait pas servir de tribune à des employés souhaitant débattre des politiques gouvernementales, il n'en demeure pas moins raisonnablement possible qu'une politique ou un programme pourrait malencontreusement constituer un cas d'application prévu aux alinéas 1 à 6 de l'article 3.

Ainsi, nous recommandons une révision du libellé de l'article 4.

### 3. QUELS SONT LES DIVULGATEURS VISÉS PAR LE PROJET DE LOI ?

Contrairement à certaines personnes qui ont avancé que le présent projet de loi ne protégerait pas des employés du privé, notre compréhension de la formulation générale (« Toute personne ») en début du premier paragraphe de l'article 5 est à l'effet qu'un employé du secteur privé jouirait du plein effet du projet de loi pourvu que le contenu de sa divulgation vise un acte répréhensible commis ou sur le point d'être commis dans un organisme public.

Cependant, nous rejoignons leurs critiques lorsque vient le temps d'envisager un scénario de collusion échafaudé entièrement au privé, sans une quelconque participation d'un acteur issu d'un « organisme public ». Compte tenu de l'ensemble des témoignages entendus à la Commission Charbonneau, un tel cas de figure serait raisonnablement prévisible, mais ne serait pas couvert par le projet de loi, car l'acte répréhensible ne serait pas commis comme tel au sein de l'organisme public. Ce dernier n'en serait que la victime.

Nous recommandons donc qu'une modification permettant la prise en charge d'un tel scénario soit effectuée au premier paragraphe de l'article 5. Nous soumettons humblement la proposition suivante : « ... un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être au sein d'un organisme public ou à l'égard d'un organisme public ou de l'un de ses employés ». Si une telle modification était acceptée, elle devrait être recopiée, le cas échéant, aux autres passages similaires du projet de loi, notamment à son article premier.

## 4. ORGANISME RESPONSABLE DE L'ENQUÊTE ET DE LA PROTECTION DES DIVULGATEURS ET MÉCANISME INTERNE DE DIVULGATION

### 4.1 L'organisme responsable

Les articles 5 et suivants confient au Protecteur du citoyen le mandat de recueillir et d'enquêter sur les divulgations qui sont faites par toute personne qui n'est pas un employé d'un organisme public ou par tout employé d'un organisme public qui a préféré aller à l'externe plutôt qu'à l'interne<sup>10</sup>. Étant donné la nature et la définition fournie d'un acte répréhensible par le projet de loi, nous sommes d'avis que l'UPAC serait mieux outillée afin d'accomplir un tel mandat.

En effet, les actes identifiés à l'article 3 du projet de loi ont en commun un critère de gravité, 3 des 5 alinéas exigeant explicitement un degré de gravité des actes qu'ils décrivent. Ceci nous porte à croire que les dossiers constitués des divulgations de ces actes seront éventuellement transmis par le Protecteur du citoyen à l'UPAC ou à tout autre corps policier approprié.

En effet, qu'il s'agisse d'une divulgation faite à l'interne au responsable du suivi des divulgations (art. 22) ou d'une divulgation faite par toute personne au Protecteur du citoyen (art. 13), le projet de loi précise que les renseignements pourront être communiqués aux corps policiers si les renseignements fournis peuvent servir dans le cadre d'une enquête relative à une infraction présumée à une loi. Qui plus est, pour pouvoir se mériter le droit de faire une divulgation au public (art. 6), le projet de loi impose au divulgateur d'avoir préalablement communiqué avec un corps policier.

Nous nous questionnons donc quant à l'utilité de diriger les divulgateurs vers le Protecteur du citoyen alors que la nature et la gravité des actes qui sont l'objet du projet de loi sous-tendent que les dossiers seront ultimement redirigés vers l'UPAC.

Par ailleurs, depuis sa création en 2011, l'UPAC a su se bâtir une crédibilité et une notoriété auprès des Québécois ainsi qu'une expertise au niveau de l'enquête d'infractions similaires à celles couvertes par les dits actes répréhensibles. Elle détient également le savoir-faire requis pour assurer la protection physique de divulgateurs, le cas échéant.

Ainsi, nous recommandons que le mandat soit confié à l'UPAC afin d'éviter un dédoublement des étapes et des procédures pour les divulgateurs.

---

<sup>10</sup> C'est-à-dire, que de s'adresser au responsable du suivi des divulgations nommé au sein de l'organisme public.

## 4.2 Mécanisme interne de divulgation

Bien que nous estimions à propos de multiplier les avenues possibles pour les divulgateurs, maximisant ainsi les chances qu'ils aillent de l'avant avec leurs divulgations, le suivi des divulgations au sein d'un organisme public, prévu au Chapitre IV du projet de loi, doit être bonifié.

Contrairement au mécanisme prévu pour un suivi des divulgations effectué par le Protecteur du citoyen, nous sommes d'avis que celui qui a été élaboré pour le responsable interne ne donne pas à ce dernier les coudées franches. Le chapitre IV ne comporte pas d'équivalent de l'article 14, 15 ou 16, à savoir des pouvoirs de conclusions, recommandations, suivis et de rapports.

En effet, à la lecture des articles 21 et 23, le responsable du suivi des divulgations ne sert que de filtre et de courroie de transmission ; soit il met fin à une divulgation frivole ou non couverte par le projet de loi, soit il la redirige à l'externe au Protecteur du citoyen ou à la personne ayant la plus haute autorité administrative dans son organisme public.

Outre le fait de déterminer si un acte répréhensible a été commis ou non, il ne peut établir d'autres conclusions, formuler de recommandations qu'il juge utiles, requérir d'être informé des mesures correctrices qui auront été prises, ni même de compiler et de faire connaître les divulgations qu'il a reçues et ce qu'il en est advenu.

Si nous voulons réellement instaurer une option viable à l'interne pour les divulgateurs, nous recommandons que le Chapitre IV soit entièrement revu et que les responsables du suivi des divulgations reçoivent les pouvoirs nécessaires afin d'effectuer les enquêtes requises, d'exiger une reddition de comptes à l'interne et d'en fournir une au public.

## 5. PROTECTION ACCORDÉE AUX DIVULGATEURS

### 5.1 Anonymat vs. Confidentialité de l'identité

L'alinéa 3 de l'article 9 du projet de loi spécifie que la procédure mise en place 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. »

Or, l'article 31 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*<sup>11</sup> prévoit que :

*« [...] le commissaire et les commissaires associés doivent prendre toutes les mesures nécessaires afin de s'assurer que l'anonymat de la personne qui a effectué une dénonciation soit préservé ».*

L'utilisation des termes « toutes les mesures nécessaires » à cet article semble imposer une obligation d'intensité supérieure à celle prévue au projet de loi.

Dans un contexte où nous souhaitons offrir les meilleures garanties d'anonymat aux divulgateurs, nous recommandons que le projet de loi adopte le même standard que celui prévu à l'article 31 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*. De plus, l'uniformisation de ces dispositions aura pour bénéfice ajouté d'éviter toute disparité d'application, réelle ou apparente, entre ces lois et permettra un usage uniforme de la jurisprudence résultante.

### 5.2 Protection contre les représailles

#### 5.2.1 Protection en relation avec l'emploi du divulgateur

La prohibition d'exercer des représailles à l'endroit des divulgateurs (qu'ils soient des employés ou des cadres) et l'instauration d'une présomption de représailles aux articles 26 et 27 du projet de loi représentent une protection intéressante, bien qu'elle puisse être bonifiée.

En effet, une interdiction des représailles ne signifie malheureusement pas qu'elles ne seront pas effectuées. Les divulgateurs qui sont de bonne foi pourront alors déposer une plainte à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST).

Là où nous croyons qu'il y a place à amélioration est au niveau des délais de traitements de telles plaintes. Tout comme l'UPAC le présente dans son mémoire à la

---

<sup>11</sup> RLRQ, chapitre C-6.1.

Commission Charbonneau<sup>12</sup>, nous sommes également sensibles aux réalités procédurales entourant l'exercice des recours prévus à la *Loi sur les normes du travail*.

Cependant, nous rejoignons ses recommandations selon lesquelles il serait souhaitable que des recours à l'encontre de pratiques interdites en matière de représailles (tant exercées à l'encontre de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* que du présent projet de loi) bénéficient d'un traitement accéléré similaire à celui existant déjà pour les plaintes en matière du droit au maintien du statut de salarié lors d'un changement de mode d'exploitation d'une entreprise<sup>13</sup>.

De plus, le présent projet de loi devrait permettre, lorsque jugé utile, la communication de renseignements relatifs à une mesure de représailles à la CNESST aux fins de l'exercice du recours approprié.<sup>14</sup>

### 5.2.2 Protection au niveau de « représailles » judiciaires

Le Chapitre V prévoit l'immunité pour le responsable du suivi des divulgations et le Protecteur du citoyen en raison d'actes accomplis de bonne foi. Aucune telle mesure n'est prévue pour les divulgateurs.

Bien que le projet de loi prévoit des mesures visant la confidentialité de l'identité des divulgateurs, nous sommes d'avis qu'une protection réellement complète et pragmatique pallierait les défaillances imprévues et regrettables des garanties d'anonymat.

Parmi les conséquences de telles défaillances sont les poursuites abusives, frivoles ou autres poursuites-bâillons. Malgré l'adoption d'une loi anti-SLAPP, les divulgateurs poursuivis devront à tout le moins avoir recours aux services d'un avocat pour faire qualifier la poursuite de frivole et ensuite, la faire rejeter. Non seulement devront-ils supporter les coûts afférents à une telle défense jusqu'à l'obtention d'un jugement, mais il est également possible que la condamnation soit insuffisante afin de permettre au divulgateur de récupérer l'entièreté des sommes déboursées.<sup>15</sup> Et tout cela ne prend pas en considération le stress et les répercussions sur la santé du divulgateur que peut avoir un tel processus.

---

<sup>12</sup> Mémoire du Commissaire à la lutte contre la corruption présenté à la Commission d'enquête sur l'octroi des contrats publics dans l'industrie de la construction, p. 8-9. Disponible en ligne à l'adresse suivante : [https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers\\_client/centre\\_documentaire/Memoire\\_presente\\_a\\_la\\_Commission\\_d\\_enquete\\_sur\\_l\\_octroi\\_des\\_contrats\\_publics\\_dans\\_l\\_industrie\\_de\\_la\\_construction.pdf](https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/centre_documentaire/Memoire_presente_a_la_Commission_d_enquete_sur_l_octroi_des_contrats_publics_dans_l_industrie_de_la_construction.pdf).

<sup>13</sup> Voir art. 86.1 de la *Loi sur les normes du travail*, RLRQ, chapitre N-1.1.

<sup>14</sup> Il s'agit encore une fois d'une recommandation formulée par l'UPAC dans son mémoire déposé devant la Commission Charbonneau, mais elle était en faveur d'un amendement en ce sens à la *Loi concernant la lutte contre la corruption*. Nous la reprenons à notre compte pour l'étude du présent projet de loi.

<sup>15</sup> Voir, par exemple, le cas de Martin Drapeau : <http://www.radio-canada.ca/regions/Montreal/2010/05/04/005-jugement-publie-antibaillon.shtml>.

Afin d'éviter de tels désagréments aux divulgateurs et de maximiser les chances qu'un divulgateur aille de l'avant avec sa divulgation, nous recommandons que les divulgateurs bénéficient d'une immunité contre toute poursuite en justice en raison de divulgations d'actes répréhensibles accomplies de bonne foi.

De même, certains pourraient être néanmoins tentés de contester judiciairement l'immunité des divulgateurs, c'est-à-dire en contestant la bonne foi de leurs divulgations. Nous recommandons que les frais associés à une défense à l'encontre d'une telle poursuite fasse l'objet d'un support financier entier de l'État (débours, frais de cour, honoraires des avocats, etc.). Ces frais juridiques devront néanmoins demeurer raisonnables.

Finalement, nous nous devons d'envisager la possibilité d'un divulgateur ayant participé d'une façon ou d'une autre à la planification ou la commission de l'acte répréhensible.

Dans leurs mémoires présentés à la Commission Charbonneau, le Barreau du Québec<sup>16</sup> et l'UPAC<sup>17</sup> ont recommandé que de tels divulgateurs puissent se voir minimalement accorder une immunité à l'encontre des poursuites pénales intentées de façon concomitante (antérieure ou postérieure) à leur divulgation, l'UPAC allant même jusqu'à recommander une immunité contre toutes les poursuites ou réclamations faites en lien avec la divulgation. Une telle immunité ne serait évidemment accordée qu'en cas de divulgation effectuée de bonne foi.

Nous recommandons ainsi que l'immunité dont pourront jouir les divulgateurs de bonne foi ayant participé à la planification ou à la commission de l'acte répréhensible s'applique non seulement aux poursuites postérieures à leur divulgation, mais également antérieures ou concomitantes. L'octroi de cette immunité pourrait être similaire à celle existant en vertu du programme d'immunité du Bureau de la concurrence du Canada.<sup>18</sup>

### 5.2.3 Protection au niveau de « représailles » physiques

Tel qu'il a été mentionné précédemment, il est raisonnablement prévisible qu'une divulgation entraîne malheureusement des représailles physiques. Il va sans dire que nous nous devons alors de fournir une protection physique adéquate au divulgateur ainsi qu'à ses proches. Ce constat milite en faveur de confier le mandat de recueillir les divulgations « externes » à l'UPAC.

---

<sup>16</sup> Mémoire du Barreau du Québec, *Éthique, déontologie et démocratie*, p. 53. Disponible en ligne à l'adresse [https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers\\_client/centre\\_documentaire/ethique\\_deontologie\\_et\\_democratie.pdf](https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/centre_documentaire/ethique_deontologie_et_democratie.pdf).

<sup>17</sup> Précité, note 12, p. 9.

<sup>18</sup> Voir le site internet du Bureau de la concurrence pour plus de détails : [http://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/fra/h\\_02000.html](http://www.bureaudelaconcurrence.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/fra/h_02000.html).

Nous réitérons ainsi notre recommandation de confier le mandat à l'UPAC et nous recommandons de surcroît l'inclusion au projet de loi d'un article similaire à l'article 30 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, soit que « le commissaire et les commissaires associés veillent à ce que soient respectés les droits des personnes mises en cause à la suite d'une dénonciation, que ce soit ceux de la personne qui a effectué la dénonciation, ceux des témoins ou ceux des auteurs présumés des actes répréhensibles. »

#### 5.2.4 Protection financière

Non seulement la divulgation peut-elle entraîner des coûts pour le divulgateur dans l'une ou plusieurs des trois catégories mentionnées ci-haut, mais elle peut également occasionner des dommages additionnels, notamment au niveau de la santé physique ou mentale de l'individu.

À l'instar du Barreau du Québec<sup>19</sup>, nous recommandons qu'une protection de nature économique soit prévue afin de compenser le divulgateur pour les dommages liés directement à sa divulgation.

---

<sup>19</sup> *Précité*, note 16, p. 54.

## 6. RECONNAISSANCE ACCORDÉE AUX DIVULGATEURS

À la suite de ce bref survol d'un nombre certes illimité des répercussions pouvant résulter d'une divulgation, force est d'admettre qu'une telle dénonciation exige de son auteur du courage, de la détermination, un sens aigu de la justice et une abnégation remarquable. Par le fait même, ils protègent nos organismes publics et nous évitent d'avoir à subir le préjudice associé aux actes répréhensibles. Ce sont là des valeurs qui méritent d'être soulignées et des exemples qui méritent d'être suivis.

Afin de souligner leur apport indispensable dans la lutte contre la corruption et la collusion et afin de marquer une volonté de mettre fin aux stigmates sociaux associés à la dénonciation, nous recommandons que l'État établisse un régime civique de reconnaissance publique des divulgateurs.

Comme l'ont suggéré le Barreau du Québec<sup>20</sup> et le Syndicat de professionnelles et de professionnels du gouvernement du Québec<sup>21</sup>, cette reconnaissance publique pourrait être assortie de certaines mesures fiscales, accordées exceptionnellement au divulgateur.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Mémoire du syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec présenté à la commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, p. 20. Disponible en ligne à l'adresse suivante : [https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers\\_client/centre\\_documentaire/Memoire\\_du\\_Syndicat\\_de\\_professionnelle\\_et\\_professionnels\\_du\\_gouvernement\\_du\\_Qubec\\_presente\\_a\\_la\\_CEIC\\_01.pdf](https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/centre_documentaire/Memoire_du_Syndicat_de_professionnelle_et_professionnels_du_gouvernement_du_Qubec_presente_a_la_CEIC_01.pdf).

## 7. FINANCEMENT ASSOCIÉ AU PROJET DE LOI

Nous ne pouvons passer sous silence l'enjeu crucial que demeure le financement des mesures associées à un tel projet de loi.

En effet, lors d'une conférence de presse tenue le 2 décembre 2015, l'ex-ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes et ex-président du Conseil du trésor, M. Martin Coiteux, a affirmé que l'attribution de ce nouveau mandat au Protecteur du citoyen ne serait pas initialement accompagnée d'une augmentation de l'enveloppe budgétaire de l'organisme.<sup>22</sup>

Que le mandat soit confié au Protecteur du citoyen ou à l'UPAC tel que nous le recommandons, nous ne pouvons que déplorer un tel état de faits. Si le gouvernement souhaite démontrer un engagement réel en faveur de la protection des divulgateurs, il devra alors fournir les ressources nécessaires à tous les intervenants touchés, soit le corps d'enquête des divulgations, des formations pour les responsables internes du suivi des divulgations, une augmentation des ressources à la CNESST pour traiter des éventuelles plaintes à l'encontre de l'exercice de mesures de représailles et la création d'un Fonds dédié à la protection des divulgateurs (pour leur soutien physique, mental et financier et leur reconnaissance publique).

Ce n'est qu'en finançant l'infrastructure mise en place par ce projet de loi que nous parviendrons à de réels résultats.

---

<sup>22</sup> Enregistrement de la conférence de presse disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.assnat.qc.ca/fr/video-audio/archives-parlementaires/activites-presse/AudioVideo-62415.html?support=video> .

## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

1. Revoir et arrimer la définition d'*organismes publics* à celle prévue dans la *Loi concernant la lutte contre la corruption* de façon à inclure, notamment, les municipalités. Afin d'éliminer toute incertitude quant à l'inclusion ou non d'un organisme public dans ceux qui seraient couverts par le projet de loi, il serait opportun de publier, et de maintenir à jour, une liste exhaustive identifiant tout et chacun des organismes publics visés par celui-ci.
2. Amender la définition d'acte répréhensible afin d'y inclure toute contravention aux directives ou aux décrets adoptés en vertu des lois et règlements qui y sont présentement mentionnés, et de la rendre non limitative.
3. Revoir le libellé de l'article 4 du projet de loi afin d'évacuer tout chevauchement contradictoire potentiel avec un cas d'application de l'article 3.
4. Amender le libellé de l'article 5 afin d'y inclure tout acte collusoire externe à l'organisme public et tout cas de figure où celui-ci ne serait que victime d'un acte répréhensible.
5. Confier le mandat de recevoir les divulgations à l'externe à l'UPAC plutôt qu'au Protecteur du citoyen.
6. Revoir les pouvoirs accordés au *responsable du suivi des divulgations* et les arrimer avec ceux qui sont confiés à l'organisme externe (présentement, le Protecteur du citoyen) de façon à assurer une réelle reddition de comptes, que la divulgation soit faite à l'interne ou à l'externe.
7. Revoir l'alinéa 3 de l'article 9 afin d'arrimer les garanties et les standards d'anonymat avec celles présentement prévues dans la *Loi concernant la lutte contre la corruption*.
8. Bonifier les articles 26 et 27 en y prévoyant un traitement accéléré des plaintes à l'encontre de telles représailles et prévoir un article permettant la communication de renseignements relatifs à une mesure de représailles par le *responsable du suivi des divulgations* ou l'organisme externe à la CNESST aux fins de l'exercice du recours approprié.
9. Instaurer une immunité pour les divulgateurs contre toute poursuite en justice en raison de divulgations d'actes répréhensibles accomplies de bonne foi et prévoir un

support financier entier de l'État pour soutenir les frais encourus par les divulgateurs afin de se défendre contre toute action en justice contestant l'application de cette immunité.

10. Mettre en place un programme d'octroi d'immunité à des divulgateurs de bonne foi qui auraient participé à la planification ou à la commission d'acte répréhensible. Les modalités et l'étendue de celle-ci peuvent être calquées sur celles prévues dans le programme d'immunité du Bureau de la concurrence du Canada.
11. Prévoir des mesures de protection physique afin d'assurer la sécurité physique du divulgateur et de ses proches et des mesures de protection financière afin de compenser le divulgateur pour les dommages liés directement à sa divulgation (pertes économiques, mais également soutien au niveau de la santé physique et mentale du divulgateur).
12. Établir un régime civique de reconnaissance publique des divulgateurs assorti de certaines mesures fiscales accordées exceptionnellement au divulgateur.
13. Prévoir un financement accru pour les organismes qui seront chargés de la mise en œuvre du projet de loi (Protecteur du citoyen, UPAC, responsable du suivi des divulgations, CNESST).