

**MÉMOIRE DU
SYNDICAT DE PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS
DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**

**PRÉSENTÉ À
LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES**

**DANS LE CADRE DES
CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET AUDITIONS PUBLIQUES
SUR LE PROJET DE LOI N° 87,
LOI FACILITANT LA DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES
DANS LES ORGANISMES PUBLICS**

15 février 2016, 15 h 30
Hôtel du Parlement
Salle Louis-Joseph–Papineau
1045, rue des Parlementaires
Québec (Québec)
G1A 1A3

Présentation du SPGQ

Le plus grand syndicat de professionnelles et professionnels du Québec

Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) est le plus grand syndicat de personnel professionnel du Québec. Créé en 1968, il représente environ 24 000 experts, dont près de 17 000 dans la fonction publique, 4 500 à Revenu Québec et 2 500 en santé, en enseignement supérieur et dans les sociétés d'État.

Un large bassin d'expertes et d'experts des services publics

Titulaire d'une formation universitaire ou équivalente, le personnel professionnel du gouvernement du Québec est issu de multiples disciplines telles que : informatique, agronomie, administration, médecine vétérinaire, biologie, géologie, chimie, ingénierie forestière, arpentage, architecture, développement industriel, économie, évaluation, communication, bibliothéconomie, traduction, travail social, droit, orientation, psychologie, sciences de l'éducation, réadaptation, pédagogie, affaires internationales, muséologie, comptabilité, fiscalité, actuariat, etc.



Table des matières

1. Introduction.....	3
2. Résumé du projet de loi n° 87	4
3. Commentaires généraux sur le projet de loi n° 87.....	5
3.1 Un projet incomplet	5
3.2 Un projet ayant une portée limitée.....	5
3.3 Absence de soutien financier	7
3.4 Représailles et renforcement positif	10
3.5 Promotion et diffusion de la Loi	11
3.6 L’anonymat et la confidentialité.....	12
3.7 Inverser le fardeau de la preuve	13
3.8 Fonds de défense à l’endroit des divulgateurs.....	13
3.9 Divers	14
4. Commentaires particuliers sur le projet de loi n° 87	16
Article 3 Liste non limitative des actes répréhensibles	16
Article 4 Restreindre les divulgations.....	16
Articles 5 et 17 Plaintes à l’interne, conflit de loyauté et reddition de compte	16
Article 6 Divulcation au public.....	17
Article 7 Communiquer des renseignements.....	18
Article 9.2 Suivi des divulgations	18
Article 10 Suivi des divulgations et enquêtes.....	18
Article 11 Mettre fin au traitement d’une divulgation.....	19
Articles 12 et 13 Suivi des divulgations et enquêtes	19
Articles 14 et 15 Suivi des divulgations et enquêtes	20
Article 16 Suivi des divulgations et enquêtes.....	21
Article 21 Suivi des divulgations	21
Article 26 Protection contre les représailles	21
Article 27 Protection contre les représailles	21
Article 41 Dispositions finales	22
5. Conclusion	23
6. Recommandations.....	24
Annexe.....	28

1. Introduction

La volonté du Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) de réagir au projet de loi n° 87 repose en partie sur le fait que ses membres, détenteurs de l'expertise de l'État, sont stratégiquement placés pour permettre au gouvernement d'accomplir sa mission. Ils occupent une position centrale pour jouer le rôle de véritables gardiens de l'intégrité des services publics.

Comme nos membres peuvent être témoins d'actes répréhensibles dans l'exercice de leurs fonctions et s'exposer à des représailles s'ils les divulguent, il est donc parfaitement légitime que le SPGQ s'exprime lors des auditions entourant ce projet de loi.

Le SPGQ tient à souligner l'effort du gouvernement d'avoir enfin présenté un projet de loi visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics, bien que ce dernier n'ait pas tenu compte de toutes les recommandations du [mémoire du SPGQ déposé à la commission Charbonneau](#).

La section 3 de ce mémoire sur le projet de loi n° 87 regroupe les commentaires généraux du SPGQ. Ils reposent surtout sur le caractère incomplet du projet de loi, sur sa portée limitée ainsi que sur son absence de soutien financier, de formation, de promotion à la diffusion et de renforcement positif, sans oublier les lacunes pour assurer une véritable protection contre les représailles.

Quant à la section 4 de ce mémoire, elle rassemble les commentaires particuliers du SPGQ. Ceux-ci touchent certains aspects plus techniques du projet de loi, dont plusieurs demandes de précision et une plus grande reddition de compte. Ils portent également sur le fait de diffuser publiquement une compilation de l'ensemble des données sur la mise en œuvre du projet de loi. Ces commentaires concernent enfin le fait de diffuser l'information pertinente inhérente au suivi des dossiers aux plus hautes autorités gouvernementales afin d'éviter le phénomène des dirigeants qui ignorent ou qui feignent d'ignorer des situations parfois litigieuses.

Les deux dernières sections concernent la conclusion et les recommandations du SPGQ au regard des points soulevés dans ce mémoire.

2. Résumé du projet de loi n° 87

La section *Notes explicatives* du projet de loi n° 87 mentionne que :

Ce projet de loi a pour but de faciliter la divulgation d'actes répréhensibles au sein d'organismes publics et d'établir un régime de protection contre les représailles.

Le projet de loi identifie les organismes publics visés et définit ce que constitue un acte répréhensible.

Le projet de loi permet à toute personne de faire une divulgation au Protecteur du citoyen. Il prévoit que celui-ci peut faire enquête à la suite d'une divulgation et faire les recommandations qu'il juge utiles dans un rapport qu'il transmet à la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné.

Le projet de loi offre la possibilité aux employés d'un organisme public de faire une divulgation au sein de celui-ci. Il prévoit que la personne ayant la plus haute autorité administrative de chaque organisme public établi, à moins d'en avoir été dispensée par le Protecteur du citoyen, une procédure facilitant la divulgation par les employés d'actes répréhensibles et désigne une personne chargée de recevoir les divulgations, de vérifier si un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être et, le cas échéant, de lui en faire rapport.

Le projet de loi prévoit également qu'une personne peut, à certaines conditions, divulguer au public les renseignements qu'elle estime nécessaires lorsqu'elle a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible qui présente un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement a été commis ou est sur le point de l'être.

Le projet de loi interdit les représailles à l'encontre d'une personne qui fait une divulgation ou collabore à une vérification ou à une enquête menée à la suite d'une divulgation. À cet égard, des dispositions pénales sont prévues. Aussi, le projet de loi modifie la Loi sur les normes du travail afin de protéger les droits des salariés impliqués dans une divulgation effectuée conformément au projet de loi.

3. Commentaires généraux sur le projet de loi n° 87

3.1 Un projet incomplet

Le SPGQ estime que le projet de loi n° 87 constitue un premier pas dans la bonne direction. Cependant, il ne propose qu'une partie des recommandations du rapport de la commission Charbonneau (ci-après « le rapport »); même constat pour celles du mémoire du SPGQ déposé à la commission Charbonneau (ci-après « notre mémoire »). Le projet de loi n° 87 ne retient, en effet, que 7 des 15 recommandations de notre mémoire portant spécifiquement sur la protection des divulgateurs, c'est-à-dire les 11^e, 12^e, 13^e, 15^e, 16^e, 17^e et 22^e recommandations (voir le tableau de nos recommandations en annexe).

Les membres du SPGQ sont détenteurs de l'expertise de l'État. Stratégiquement placés pour permettre au gouvernement d'accomplir sa mission, ils peuvent être témoins d'actes répréhensibles dans l'exercice de leurs fonctions. Nos membres peuvent également s'exposer à des représailles s'ils osent divulguer des gestes condamnables. En conséquence, nos recommandations et commentaires méritent d'être considérés par le gouvernement afin que ce dernier puisse protéger de façon optimale les divulgateurs d'actes répréhensibles.

Ce projet de loi doit permettre au personnel professionnel de jouer son rôle de véritable gardien de l'intégrité des services publics. Il en va de la sauvegarde d'une fonction publique intègre au service des citoyens.

3.2 Un projet ayant une portée limitée

Le SPGQ estime incompréhensible que la portée du projet de loi n° 87 se limite à la seule fonction publique québécoise. De fait, elle ne couvre malheureusement pas – par exemple – les municipalités, la Caisse de dépôt et placement du Québec, les écoles privées, les CHSLD privés non conventionnés et l'ensemble des sociétés privées, incluant les consultants et les sous-traitants, dont les malversations de certains ont été dénoncées récemment.

Considérant qu'ils ont les mêmes objectifs, les organismes publics visés par le projet de loi devraient être les mêmes que ceux visés par la Loi concernant la lutte contre la corruption.

Comment le gouvernement peut-il affirmer vouloir endiguer la corruption en imposant cette loi uniquement au secteur public ? La transparence ne peut être seulement l'affaire du secteur public. Les entreprises privées qui signent

d'importants contrats avec le gouvernement devraient, elles aussi, être soumises aux dispositions de ce projet de loi.

Avec ce projet de loi, le gouvernement abandonne les divulgateurs comme Karen Duhamel, une ingénieure de Genivar punie pour avoir dénoncé la corruption et la falsification de factures au sein de son entité envers le gouvernement, mais félicitée par la juge Charbonneau. Ainsi, en imposant le projet de loi au secteur privé, les divulgateurs d'actes répréhensibles de ce secteur seraient eux aussi protégés.

Un autre exemple a été fourni par Manon Massé, députée de Québec solidaire, lors du dépôt du projet de loi n° 87. Elle donnait l'exemple suivant :

Un employé d'un centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) public pourra dénoncer un acte répréhensible sans être inquiété, tandis qu'un employé dans une résidence privée de personnes âgées [ou dans un CHSLD privé non conventionné] s'exposerait à des représailles, s'il l'imitait.

Pour Manon Massé, « c'est vraiment deux classes de citoyens ».

Le rapport de la commission Charbonneau (p. 1314-1315) précise, pour sa part, que :

Le champ d'application des lois de nature générale est plus large et la réglementation qui en découle s'applique à la fois au secteur public et au secteur privé. [...] Afin de favoriser une plus grande participation des citoyens à l'assainissement des pratiques contractuelles relatives aux infrastructures publiques, au financement des partis politiques liés à ces pratiques, et à l'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé, la Commission est d'avis qu'un régime général de protection des lanceurs d'alerte s'impose.

Le projet de loi n° 87 doit étendre la portée de ses actions à toutes les sphères et auprès de tous les intervenants concernés par des fonds publics et, plus particulièrement, des contrats publics. Toute personne (consultant, entrepreneur, etc.) qui exécute un mandat au nom de l'État doit être soumise aux dispositions du projet de loi n° 87, au même titre qu'une entreprise obtenant des contrats publics doit posséder un certificat d'intégrité de l'Autorité des marchés financiers.

Selon François Beaudry, ingénieur retraité du ministère des Transports qui a été un important dénonciateur du trucage de soumissions pour des contrats publics, le projet de loi n° 87 :

ne va pas à la cheville de la recommandation de la commission Charbonneau. Les témoignages les plus révélateurs à la commission Charbonneau sont venus du secteur privé : des entrepreneurs, des ingénieurs, des administrateurs qui étaient captifs d'un système auquel ils devaient participer pour ne pas disparaître du circuit.

Considérant que le ministre responsable du Conseil du trésor, Martin Coiteux, estime à cet égard qu'« il n'est pas interdit qu'on puisse aller plus loin à l'avenir », le SPGQ lui recommande d'aller immédiatement plus loin. Cette suggestion s'inscrit en conformité avec la 8^e recommandation du rapport (Mieux soutenir et protéger les lanceurs d'alerte) ainsi qu'avec la 19^e recommandation apparaissant dans notre mémoire (Les travailleurs permanents et les employés atypiques des secteurs public et privé devraient être couverts par la Loi). Tout cela, dans le but d'être le plus efficace et percutant possible dès la mise en œuvre du projet de loi.

Par ailleurs, le SPGQ est satisfait de la décision du gouvernement de confier au Protecteur du citoyen la responsabilité de défendre les divulgateurs d'actes répréhensibles, comme il l'avait proposé dans son mémoire et dans sa 13^e recommandation.

3.3 Absence de soutien financier

Toutefois, le SPGQ s'insurge contre l'absence de nouveaux fonds et de nouveaux effectifs pour protéger et défendre les divulgateurs d'actes répréhensibles. En effet, si un organisme comme le Protecteur du citoyen n'a pas les ressources nécessaires pour être indépendant, autonome et capable de faire le travail d'accompagnement, de soutien (financier au besoin), d'enquête et de suivi jusqu'au bout et de façon rigoureuse, le système n'aura pas la crédibilité nécessaire pour donner le choc culturel dont a besoin le mode actuel de gestion basée sur la loi du silence.

Rappelons en ce sens que le Protecteur du citoyen reçoit présentement plus de 19 000 demandes d'information et plaintes par année, et qu'il éprouve des difficultés à répondre à celles-ci depuis déjà un certain temps. L'effectif total de l'organisme est demeuré stable à 133 employés depuis trois ans et ces crédits totalisent environ 15 M\$ par année. Il faut noter que 72 employés de l'organisme sont des professionnelles et professionnels que nous représentons.

Très sommairement, le nombre de demandes reçues par le Protecteur du citoyen a augmenté de 5,5 % l'année dernière et, parmi celles-ci, celles ayant donné lieu à une enquête sont en hausse de 11,2 %. Il faut aussi noter une hausse de 2,1 % des plaintes fondées dans le secteur Administration publique et une hausse de 21,4 % des plaintes fondées et de 64,9 % des signalements fondés dans le secteur Santé et services sociaux. Selon nos membres travaillant au Protecteur, personne ne s'y tourne les pouces.

Il faut absolument injecter de nouveaux fonds pour la mise en œuvre de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics, car le gouvernement du Québec ne peut enlever des ressources au Protecteur du citoyen pour l'accomplissement de sa mission au profit de la mise en œuvre de la Loi. Les intérêts des deux missions ou mandats sont et seront toujours convergents.

De plus, toujours selon nos membres travaillant au Protecteur, l'intégration des nouveaux mandats et pouvoirs qui seront dévolus à l'organisme implique le développement et la mise en œuvre de nouveaux types d'enquêtes, d'analyses et de suivi. Étant à caractère plus légal et pénal, ils nécessiteront inévitablement de nouvelles ressources impliquant le déploiement d'une solide formation nécessaire à la réalisation à ces nouvelles activités.

Dans un éditorial du journal *Le Devoir* intitulé *Lanceurs d'alerte : presser le pas* et daté du 3 décembre 2015, Josée Boileau va dans le même sens et résume très bien le fond de la pensée de nos membres en mentionnant que :

le projet de loi n° 87 prévoit par ailleurs de confier les dénonciations au bureau du Protecteur du citoyen. [...] Mais aucune ressource supplémentaire ne lui sera octroyée pour ce faire, ce qui est pure rigolade. Si ce nouveau mandat doit être pris au sérieux, alors même que la population déjà n'y voit que de la poudre aux yeux, il faudra y mettre les moyens. Le Protecteur du citoyen ne pourra pas être une simple boîte aux lettres, un bureau des plaintes perdues.

Ce constat est également évoqué dans notre mémoire. La 14^e recommandation proposée stipule en effet que :

le gouvernement doit fournir les ressources nécessaires pour se doter d'un processus de divulgation et d'un système d'enquête rigoureux et efficaces. Cela incitera les gens à rompre le silence, tout en décourageant les divulgateurs de mauvaise foi.

Selon le mémoire au conseil des ministres (partie accessible au public) portant sur la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics, « le projet de loi peut engendrer des besoins en ressources supplémentaires dont le niveau est cependant difficile à estimer ». Pour sa part, « le Protecteur du citoyen a évalué les coûts non récurrents relatifs à la mise en œuvre de la Loi à 150 k\$ au cours de l'an 1 et à 483 k\$ par année pour les coûts récurrents ». À notre avis, il s'agit vraiment d'un minimum, surtout si nous ajoutons à ce mandat diverses activités liées, par exemple, à la formation, à la promotion et à la diffusion de la Loi (voir la section 3.5). Toujours selon le mémoire au conseil des ministres (partie accessible au public), au palier fédéral, « l'estimation des coûts découlant de la mise en place d'une structure de divulgation [...] est de l'ordre de 15 M\$ » pour environ 400 000 fonctionnaires, contre environ 581 500 fonctionnaires au Québec.

Les données concernant le cas de l'inspecteur général de la Ville de Montréal, M^e Denis Gallant, ancien procureur en chef adjoint de la commission Charbonneau, demeurent des plus intéressantes. Rappelons qu'une grande partie du mandat de ce dernier consiste à recevoir des dénonciations et à protéger les dénonciateurs contre des mesures de représailles. En 2014, l'inspecteur général de la Ville de Montréal a reçu et géré 308 signalements et dénonciations. Son budget de fonctionnement s'élève à 5,6 M\$ pour 2015, alors que son mandat ne concerne que l'octroi de contrats publics, tandis que celui du Protecteur du citoyen sera beaucoup plus large.

Nous revenons donc à la charge en recommandant, une fois de plus, de considérer l'ajout de nouveaux fonds et de nouveaux effectifs aux ressources du Protecteur du citoyen afin d'assurer une mise en œuvre adéquate du projet de loi n^o 87. Le Protecteur du citoyen doit avoir une grande capacité d'activité préventive et d'exécution rapide et efficace. Il doit pouvoir conseiller, accompagner, faire du suivi et des enquêtes approfondies sans restriction pour proposer des solutions satisfaisantes.

Nous aborderons plus loin l'importance de la formation sur le projet de loi n^o 87 et d'en assurer sa diffusion, ce qui engendrera inévitablement des coûts supérieurs. En conséquence, nous en concluons que même les sommes nécessaires évaluées par le Protecteur du citoyen sont nettement insuffisantes pour assumer une mise en œuvre efficace des objectifs de ce projet de loi.

3.4 Représailles et renforcement positif

Le SPGQ est aussi satisfait de la décision du gouvernement d'avoir retenu une véritable protection contre toutes formes de représailles ainsi qu'un processus de sanction des fautifs, comme proposé dans le mémoire du SPGQ et ses 11^e et 15^e recommandations. Le SPGQ estime cependant que le projet de loi n^o 87 pourrait aller plus loin dans ce domaine. À ce sujet, des précisions additionnelles figurent dans la section 4.

Pour poursuivre sur une note positive, le SPGQ est également satisfait de la décision du gouvernement d'avoir retenu la 17^e recommandation de son mémoire visant à offrir une protection de l'identité des divulgateurs et la possibilité de divulgations anonymes, ce qui semble être le cas dans le projet de loi n^o 87. Cependant, tout porte à croire que l'anonymat ne pourra être garanti à ceux et celles qui le désirent. En tout cas, cela n'est pas explicite.

Quant à la 22^e recommandation de notre mémoire, également retenue, elle concerne la possibilité pour le divulgateur de recourir à plus d'un canal protégé de divulgation afin d'éviter que tout ne repose sur une seule autorité qui, même si elle se veut indépendante, pourrait être l'objet de pressions externes indues qui interfèreraient dans l'objectivité de ses décisions. Rappelons en effet qu'il n'est jamais exclu qu'un dirigeant d'organisme puisse être l'objet de pressions externes indues qui interfèreraient dans l'objectivité de ses décisions. Nous ne voyons cependant pas l'utilité de reporter un système de plaintes à l'interne qui ne fonctionne pas (voir l'article 5 du projet de loi n^o 87).

Nous sommes toutefois déçus, car le gouvernement n'a pas considéré l'aspect du renforcement positif pour encourager la divulgation, par exemple l'octroi aux divulgateurs d'un pourcentage des sommes récupérées, semblable à ce qui se fait aux États-Unis. Nous avons d'ailleurs une recommandation (la 18^e) très pertinente à ce sujet dans notre mémoire.

Cette dernière a pourtant été reprise dans le rapport de la commission Charbonneau. En effet, la 50^e recommandation propose la mise en place d'une loi permettant aux citoyens de poursuivre, au nom de l'État, les auteurs d'actes répréhensibles devant les tribunaux, comme le *False Claims Act* aux États-Unis. Les éléments essentiels de cette loi, son fonctionnement ainsi que le cheminement type d'un dossier sont très bien synthétisés dans ce rapport.

Le rapport expose cependant les difficultés qui pourraient survenir lors de la mise en œuvre d'une telle loi. Il est mentionné, entre autres, que les critiques morales et culturelles inhérentes aux récompenses financières accordées à des lanceurs

d'alerte ont récemment amené la Grande-Bretagne à rejeter cette option. De plus, l'Ordre des comptables professionnels agréés (CPA) du Québec et, tout récemment, le Barreau du Québec dans une sortie publique, rejettent cette option qui consiste à obtenir un gain personnel dans le cadre d'une dénonciation. Celle-ci, estiment-ils, doit être considérée dans une optique d'action civique ou d'une marque de respect envers la société.

Nous sommes plutôt d'accord avec le rapport de la commission Charbonneau (p. 1375-1376) qui estime qu'en considérant que :

la dénonciation est généralement accompagnée de coûts personnels importants, que cette mesure est efficace et, dans le contexte des cartels, est souvent le seul moyen de les détecter. [...] Il serait donc parfaitement justifié de leur verser une compensation pour les risques importants qu'ils courent en procédant à des signalements. Le pourcentage de la compensation devrait être laissé à la discrétion du juge du procès dans le partage entre l'avocat et le Relator [Rapporteur général]. Cela étant dit, la Commission considère que le législateur québécois pourrait adapter le modèle américain à la culture juridique, politique et sociale du Québec.

Mentionnons, pour conclure ce point, la très récente démarche proposée par l'Autorité des marchés financiers (AMF), le 1^{er} février 2016 à *TVA Nouvelles*, qui envisage une compensation généreuse pour les lanceurs d'alerte. De fait :

l'AMF rendra public « très prochainement » un nouveau programme renforcé de dénonciation des fraudes, qui pourrait inclure une compensation financière généreuse accordée aux dénonciateurs [...] L'objectif de l'AMF est de renforcer les mécanismes en place pour faciliter les dénonciations et encourager les gens à retransmettre des informations.

3.5 Promotion et diffusion de la Loi

L'absence d'indication sur la responsabilité de la diffusion et de la promotion de la Loi nous préoccupe. Dans notre mémoire (20^e recommandation), nous avons souligné l'importance d'avoir une campagne de promotion de la Loi dans l'optique de changer la culture des organisations, soit plus de transparence et fin de la loi du silence, de l'intimidation et des réflexes d'étouffement des plaintes à l'interne.

Le SPGQ estime que le Protecteur du citoyen devrait être responsable de diffuser le maximum d'information sur la Loi et de la promouvoir auprès du public. Cette information servirait, entre autres, à faire en sorte que le public en général, les employeurs et les employés perçoivent la dénonciation ou la divulgation de gestes répréhensibles comme étant un acte de loyauté envers le public.

À la suite de l'adoption de la Loi, l'organisation d'une grande campagne d'information pour expliquer qu'il s'agit d'un changement radical en matière de protection des divulgateurs de bonne foi serait, à notre avis, essentielle à l'efficacité du régime de protection. Tous doivent être conscients du changement de culture que cette loi impliquera, incluant son effet dissuasif sur les corrupteurs ou les auteurs potentiels d'une malversation. Tous doivent être conscients qu'il existe un mécanisme transparent et efficace.

De la formation devrait être offerte aux gestionnaires pour qu'ils soient capables de recevoir adéquatement les divulgations, sans oublier de reconnaître et de prévenir les actes de représailles à leur endroit.

La Loi devrait prévoir que les employeurs publics et privés informent leurs employés sur leurs droits et sur leurs obligations (affichage, formation, etc.) ainsi que sur les types de divulgations qui sont protégés par la Loi.

En résumé, le SPGQ estime que sans formation, sans diffusion et sans promotion de la Loi, cette dernière, qui devrait normalement créer un changement de culture dans l'Administration québécoise, risque de n'être qu'un pétard mouillé, et rien de plus.

3.6 L'anonymat et la confidentialité

Nous estimons que l'anonymat et la confidentialité demeurent deux variables essentielles pour encourager les divulgateurs à passer à l'action et à les soutenir dans leur démarche. Elles permettront à la Loi d'avoir un impact beaucoup plus large et important.

Nous tenons à préciser que la confidentialité ne doit jamais englober l'anonymat. Concrètement, nous privilégions la confidentialité, car elle permet une plus grande collaboration de la part du divulgateur pour réaliser des enquêtes et pour identifier clairement les actes répréhensibles et les auteurs de ces derniers. Cependant, la possibilité pour un divulgateur de demeurer anonyme, s'il le désire, devrait aussi exister.

Permettre les divulgations anonymes – comme c’est présentement le cas à la Commission des normes, de l’équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) – incite les divulgateurs à passer à l’action sans craindre de se retrouver sous les projecteurs et d’être stigmatisés.

Lors d’une sortie publique du SPGQ dénonçant la situation de sous-effectif au ministère de la Sécurité publique (MSP) (notamment en cas de sinistre, de tragédie ou de catastrophe, en parallèle au mandat du MSP d’accueillir des réfugiés syriens), le Ministère cherchait, par exemple, le ou les responsables de la fuite afin de le ou les réprimander (voir à ce sujet l’article de Régis Caron intitulé *Chasse aux sorcières au ministère de la Sécurité publique ?* publié dans *Le Journal de Québec* du 24 novembre 2015). Sans l’anonymat garanti pour les divulgateurs qui le désirent, les représailles sont, dans certains cas, inévitables.

3.7 Inverser le fardeau de la preuve

Nous sommes tout à fait heureux de constater que la 12^e recommandation de notre mémoire a été intégrée dans le projet de loi n^o 87. Elle stipule que le fardeau de la preuve devrait être inversé, obligeant ainsi l’employeur à prouver qu’une quelconque mesure de représailles n’a pas été prise pour punir une divulgation.

Comme cela s’applique dans les cas de représentants syndicaux ou de femmes en congé de maternité victimes de représailles de leur employeur, le fardeau de la preuve peut être inversé pour les divulgateurs de bonne foi. L’employeur doit prouver qu’une quelconque mesure de représailles n’a pas été prise pour punir une divulgation de bonne foi d’actes répréhensibles.

3.8 Fonds de défense à l’endroit des divulgateurs

L’Ordre des ingénieurs du Québec dispose d’un fonds de défense en matière déontologique pour ses membres :

Pour être admissible, le membre doit subir ou avoir subi un préjudice ou des dommages, encourir ou avoir encouru des dépenses, avoir perdu son emploi ou être victime d’une sanction à la suite de son refus d’enfreindre l’un ou l’autre des devoirs prévus au Code de déontologie des ingénieurs ou avoir dénoncé un membre qui enfreint le Code de déontologie.

Nous considérons cet exemple des plus pertinents; le législateur pourra s’en inspirer pour développer et mettre sur pied un fonds étatique de défense à

l'endroit des divulgateurs. Nous appuyons en ce sens la recommandation de l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec :

Créer un fonds de défense permettant au divulgateur identifié de s'acquitter de ses obligations jusqu'à ce qu'il obtienne justice.

Mentionnons enfin que le rapport de la commission Charbonneau va également dans le même sens (p. 1315). De fait :

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

3.9 Divers

D'autres recommandations apparaissant dans notre mémoire méritent d'être considérées pour le projet de loi n° 87. Ces recommandations peuvent se résumer ainsi :

N°	Recommandation
8	Proposer une définition complète des termes « divulgateur », « dénonciateur » ou « lanceur d'alerte ».
9	Un large éventail de types de divulgations doit être permis.
10	La divulgation de mauvaise foi doit être sanctionnée.
16	Tout divulgateur victime de représailles doit pouvoir obtenir réparation des préjudices subis.
21	La Loi devrait faire l'objet d'une évaluation périodique pour vérifier si elle est correctement appliquée et s'il y aurait lieu de l'améliorer.

Nous estimons que ces recommandations sont pertinentes et importantes pour le cheminement du projet de loi n° 87.

Concernant ces recommandations, l'argumentaire les soutenant est repris dans notre mémoire susmentionné. Sans une sanction importante (par le droit civil, criminel ou du travail, selon le cas) des divulgations de mauvaise foi délibérée

(10^e recommandation), nous estimons difficile d'atteindre toute la crédibilité que ce projet de loi mérite.

Nos commentaires spécifiques de certaines de ces dernières recommandations figurent dans la section suivante. Celle-ci regroupe nos commentaires particuliers sur les principaux articles du projet de loi n° 87.

4. Commentaires particuliers sur le projet de loi n° 87

Article 3 Liste non limitative des actes répréhensibles

En concordance avec la 9^e recommandation de notre mémoire stipulant qu'un large éventail de types de divulgations doit être permis, la liste d'actes répréhensibles ne devrait pas être limitative, de manière à englober des cas non spécifiquement prévus. C'est d'ailleurs l'absence d'un large éventail de types de divulgations qui permet au gouvernement fédéral d'écarter plusieurs divulgations importantes et pertinentes qui ne se retrouvent malheureusement pas sur sa liste des divulgations.

Article 4 Restreindre les divulgations

Qui a juridiction ? En d'autres mots, qui va trancher sur le fait que la Loi s'applique ou non à une divulgation particulière ? Il s'avère plus pertinent de donner libre accès à la Loi, ce qui implique de ne pas bloquer les divulgations et laisser le protecteur faire son travail, c'est-à-dire appliquer la Loi et trancher. Nous proposons donc de retirer cet article, car il va à l'encontre du principe de la Loi.

Articles 5 et 17 Plaintes à l'interne, conflit de loyauté et reddition de compte

L'article 5 demeure flou. Il devrait spécifier, comme le propose la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), que « toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'elle détient des informations indiquant qu'un acte répréhensible a été commis au sein d'un organisme public ou est sur le point de l'être peut divulguer ces informations au Protecteur du citoyen ». Que les mots « renseignements pouvant démontrer », dans la troisième ligne du second paragraphe de l'article 5, soient remplacés par les mots suivants : « informations voulant que ». Le second paragraphe de l'article 5 devrait être retiré.

Par ailleurs, suivant l'article 5, un employé d'un organisme public pourrait, s'il le souhaite, s'adresser au responsable du suivi des divulgations de son organisme pour divulguer des renseignements concernant des actes répréhensibles. Ainsi, selon l'article 17, une procédure pour faciliter la divulgation par les employés doit être établie au sein de chaque organisme public, sauf si le Protecteur du citoyen l'en dispense. Pourquoi vouloir exiger des organismes publics la création d'une procédure, et ce, sans obligation de la part des employés divulgateurs d'y référer (voir l'article 5) ? Pourquoi répéter ce qui existe déjà et qui ne fonctionne pas ?

Pourquoi maintenir et reconduire un système qui a des défaillances importantes (culture de l'omerta, trahison, problème de loyauté, etc.) au lieu de donner les ressources nécessaires au Protecteur du citoyen, qui sera beaucoup plus efficace (voir la section 3.4) ?

Si nous considérons que le projet de loi vise à protéger les employés d'organismes publics divulgateurs, force nous est de constater que ces derniers ne s'adresseront probablement pas à un responsable de leur organisme. Ils chercheront plutôt à s'adresser à un responsable indépendant, comme le Protecteur du citoyen. Il faut éviter que la divulgation soit perçue comme un manque de loyauté envers l'employeur.

De plus, le projet de loi ne mentionne pas que les organismes publics doivent, comme le Protecteur du citoyen, faire rapport — dans leur rapport annuel de gestion — sur les divulgations reçues, soit celles jugées fondées, celles jugées non fondées, celles ayant fait l'objet d'une enquête ou, encore, celles transmises à un corps policier ou au Commissaire à la lutte contre la corruption (voir plus loin les articles 16 et 21). Sans une reddition de compte pertinente, le gouvernement peinera à suivre l'application de ce projet de loi.

Article 6 Divulgation au public

Cet article permet à une personne de divulguer un acte répréhensible commis ou sur le point de l'être, et ce, s'il présente un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement après en avoir informé un corps policier ou le Commissaire à la lutte contre la corruption sans représailles ou un autre organisme comme la sécurité civile si elle estime que c'est raisonnable pour parer au risque grave susmentionné. Toutefois, elle ne peut le rendre public si cela nuit aux mesures d'intervention afin de parer un risque grave pour la santé, pour la sécurité d'une personne ou pour l'environnement.

Devant un risque grave, une personne doit minimalement, par civisme, aviser un corps policier, mais ce dernier aura tôt fait d'interdire la divulgation au public (lire ici les médias), car cela pourra nuire à son enquête. Ainsi, il est difficile de comprendre les raisons de cet article, considérant les restrictions imposées.

Lorsqu'une personne divulgue de l'information au public, la protection est accordée seulement si la personne a des motifs de croire « qu'un acte répréhensible [...] présente un risque grave [...] compte tenu de l'urgence de la situation ». Il faudrait définir les termes « risque » et « urgence ». De plus, comment un divulgateur peut-il lui-même évaluer objectivement le risque et l'urgence ?

Pourquoi une partie du second paragraphe de l'article 6 (« cette personne doit, au préalable, communiquer ces renseignements à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption ») n'apparaît-elle pas dans le premier paragraphe ? En d'autres mots, pourquoi ne pas d'abord mentionner l'importance de communiquer ces renseignements au Commissaire à la lutte contre la corruption, puis au public ? Dans ce cas-ci, l'anonymat est absolument impossible à préserver, car il faut, par exemple, se nommer et l'ensemble de ces communications est enregistré. De plus, le divulgateur doit être au courant de la procédure, ce qui n'est absolument pas évident.

De plus, il faut remplacer « cette personne doit », par « cette personne peut », car cette pratique restreint la diffusion aux journalistes. Lorsque les renseignements sont entre les mains d'un corps de police, il n'y a jamais de diffusion de ces renseignements. De plus, quand l'information sera publique, l'Unité permanente anticorruption (UPAC) en sera automatiquement informée.

En résumé, l'application concrète de cet article n'est pas claire. Nous anticipons des problèmes importants lors de l'application concrète de cet article. Quel est le véritable objectif de cet article du projet de loi n° 87 ? Nous recommandons donc d'améliorer grandement l'article 6.

Article 7 Communiquer des renseignements

Le dernier paragraphe de l'article 7 impose au divulgateur de connaître les renseignements qu'il possède et qui sont protégés par le secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client. Est-ce la bonne interprétation ? Ce paragraphe ne s'adresserait-il pas plutôt exclusivement aux avocats ou notaires du gouvernement et leur client, c'est-à-dire au gouvernement ? Il faudrait le préciser, car ce n'est, encore une fois, pas clair du tout.

Article 9.2 Suivi des divulgations

Ajouter les mots « dans un délai approprié de 30 jours » à la fin du deuxième paragraphe. Il faut aller plus loin. Il faut décrire ce qui va se passer ensuite, définir et expliquer les délais. Il faut un processus sérieux et rigoureux.

Article 10 Suivi des divulgations et enquêtes

Pour permettre au Protecteur du citoyen d'être proactif, ce dernier devrait pouvoir enquêter, comme le Vérificateur général du Québec, en ayant accès aux locaux – avec une lettre mandat – et à toute l'information nécessaire pour enquêter, comme bon lui semble, sur des situations qui lui apparaissent problématiques en

l'absence d'une dénonciation ou d'un signalement formel, comme dans le cas d'une mauvaise utilisation des biens publics.

Article 11 Mettre fin au traitement d'une divulgation

Afin d'éviter deux poids deux mesures avec la situation qui prévaut à l'Unité permanente anticorruption, le début de l'article 11 devrait être revu comme suit :

À tout moment, le Protecteur du citoyen ~~peut~~doit mettre fin au traitement d'une divulgation si l'acte répréhensible allégué fait l'objet d'un recours de nature pénale et criminelle devant un tribunal ou porte sur une décision rendue par un tribunal.

En outre, il ~~peut mettre~~met fin à son examen s'il estime notamment :

Un meilleur suivi possible des dossiers est fondamental auprès des divulgateurs, comme d'informer le divulgateur tous les 90 jours du traitement de son dossier. En ce sens, expliquer et justifier pourquoi l'organisme ferme le dossier apparaissent importants, surtout pour maintenir une certaine confiance de la population envers la Loi. De plus, le Protecteur du citoyen ne peut être obligé de se désister.

Un simple grief patronal ou une plainte au civil ne devrait pas pouvoir mettre fin au traitement d'une plainte par le Protecteur du citoyen. Ce désistement ne devrait être permis que pour permettre le bon déroulement d'un procès de nature exclusivement criminelle et pénale. En fait, le travail du Protecteur du citoyen à cet égard ne devrait être suspendu que lorsque le bon déroulement d'un procès au criminel le requiert.

Le Protecteur du citoyen devrait mettre fin à une divulgation seulement si elle est abusive ou de mauvaise foi.

Précisons enfin, comme le propose la CSQ, ce que l'on entend par « à des fins personnelles » au paragraphe 11.2.

Articles 12 et 13 Suivi des divulgations et enquêtes

Ces articles limitent la portée des renseignements du Protecteur du citoyen à la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public qui, selon l'article 12, est le sous-ministre, président ou directeur général pour les ministères et organismes et, dans le cas d'organismes ou entreprises du gouvernement, au conseil d'administration.

Afin d'assurer un suivi adéquat, il serait pertinent que les ministres en titre des organismes visés par des dénonciations ainsi que le président du Conseil du trésor soient, dans tous les cas, avisés par le Protecteur du citoyen, et ce, au même titre que la plus haute autorité administrative, ou que celle-ci avise le ministre en titre ou le président du Conseil du trésor. Il faut éliminer les murs coupe-feu qui font en sorte que les dirigeants ne sont jamais au courant de ce qui se passe.

Le projet de loi doit prévoir que l'ensemble du personnel des organismes publics et parapublics, en commençant par leurs plus hauts dirigeants, doit collaborer activement avec le Protecteur du citoyen.

De plus, la fin de l'article 13 devrait être revue comme suit :

À la demande de la personne à qui il a transmis les renseignements, le Protecteur du citoyen peut mettre ~~met~~ fin au traitement de la divulgation ou le poursuivre ~~poursuit~~ selon les modalités convenues.

Concernant l'expression « selon les modalités convenues », il conviendrait de définir avec qui ces modalités sont convenues. Le divulgateur, l'Unité permanente anticorruption ou autre ?

Articles 14 et 15 Suivi des divulgations et enquêtes

Nous jugeons pertinent que les recommandations n'ayant pas fait l'objet de mesures satisfaisantes soient inscrites dans le rapport du Protecteur du citoyen, et ce, au même titre que le suivi fait par le Vérificateur général du Québec sur le taux d'application des recommandations qu'il émet à la suite d'une vérification de l'optimisation des ressources.

Cette façon de faire inciterait fortement les organismes fautifs à appliquer des mesures adéquates concernant des actes répréhensibles ayant fait l'objet d'une enquête. Par exemple, l'article 15 devrait être revu comme suit :

Si après avoir fait des recommandations, le Protecteur du citoyen considère qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable par l'organisme public, il doit ~~peut~~ en aviser par écrit le ministre responsable de cet organisme. S'il le juge à propos Dans tous les cas, il ~~peut~~ doit par la suite en aviser par écrit le gouvernement ~~ou~~ et exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale.

Article 16 Suivi des divulgations et enquêtes

Pour une transparence optimale, le Protecteur du citoyen doit aller plus loin que ce qui est indiqué dans le projet de loi n° 87. De fait, il doit détailler et exposer sommairement la divulgation. Il doit aussi féliciter publiquement les valeureux employés concernés et nommer ceux qui ont appliqué les corrections et mentionner l'impact de ces dernières.

Article 21 Suivi des divulgations

Le Protecteur du citoyen doit tout connaître et tout savoir sur l'ensemble des dossiers de la part des responsables du suivi des divulgations pour établir ses statistiques, lesquelles permettent de dresser un portrait et un bilan clairs et exhaustifs de l'application de la Loi.

Les responsables du suivi des divulgations dans les ministères et organismes doivent tout transmettre au Protecteur du citoyen. Ils ne peuvent pas décider d'eux-mêmes de ne pas donner suite à une divulgation. Dans tous les cas, c'est au Protecteur du citoyen de décider.

Article 26 Protection contre les représailles

Il est nécessaire de protéger toutes les personnes concernées, y compris les consultants et celles qui demandent de l'information. Il est également nécessaire d'éviter les divulgations abusives ou de mauvaise foi. À l'instar de ce qui a été mis de l'avant par la CSQ dans son mémoire sur le projet de loi n° 87, nous proposons donc :

que le premier paragraphe de l'article 26 soit modifié afin d'introduire, après les mots « pour le motif qu'elle a fait » les mots « de bonne foi » et que l'article 26 soit modifié par l'ajout d'un troisième paragraphe qui se lirait ainsi :

« Il est également interdit d'exercer des mesures de représailles ou de menacer une personne de représailles pour le motif qu'elle a demandé conseil afin de faire une divulgation. »

Article 27 Protection contre les représailles

Pour éviter de stigmatiser une personne, l'ensemble des renseignements et des détails relatifs aux représailles doit être précisé. Il est effectivement nécessaire de préciser les différentes formes de représailles qui peuvent exister en donnant plus d'exemples probants, comme les sanctions disciplinaires, les évaluations négatives, le harcèlement, les menaces, la stigmatisation par les pairs, la perte

de statut ou de bénéfices, le blocage de primes, l'accès à la formation ou aux promotions, ou tout changement significatif dans les responsabilités, dans les tâches et dans les conditions de travail.

Le SPGQ estime donc que la liste des représailles interdites par la Loi devrait demeurer ouverte et non limitative, de façon à éviter que l'imagination de certains gestionnaires ne permette de contourner le régime de protection des divulgateurs.

Nous réitérons une fois de plus notre grande satisfaction de constater que la 12^e recommandation de notre mémoire a été retenue et intégrée dans l'article 27 du projet de loi n° 87. Elle stipule que le fardeau de la preuve devrait être inversé, obligeant ainsi l'employeur à prouver qu'une quelconque mesure de représailles n'a pas été prise pour punir une divulgation. Elle applique ce principe en modifiant la Loi sur les normes du travail.

La protection contre les représailles devrait également et finalement concerner les divulgateurs qui ne sont pas des employés des secteurs public et parapublic, c'est-à-dire des divulgateurs à l'extérieur d'un contexte d'emploi, par exemple une personne œuvrant comme bénévole dans un organisme d'aide (Oxfam, Centraide, la Croix-Rouge, etc.) ou dans différents comités.

Article 41 Dispositions finales

L'article 41 répond en partie à la 21^e recommandation de notre mémoire stipulant que la Loi devrait faire l'objet d'une évaluation périodique pour vérifier si elle est correctement appliquée et s'il y aurait lieu de l'améliorer.

Le SPGQ estime toutefois que la Loi devrait faire l'objet d'une évaluation périodique aux deux ans, et non simplement d'un rapport une seule fois – après cinq ans – sur sa mise en œuvre et sur le besoin de la maintenir ou de la modifier. De plus, cette évaluation périodique doit impliquer la participation des associations patronales et syndicales ainsi que celle de la société civile.

5. Conclusion

Les meilleures lois visant à protéger les divulgateurs constituent un coffre à outils incomparable pour que les employés d'une fonction publique puissent jouer pleinement leur rôle de véritables gardiens de l'intégrité des services publics.

Favoriser une plus grande participation de l'ensemble de la population à la lutte contre la collusion et la corruption est un gage de succès pour assainir nos finances publiques. Seulement dans le cas du Commissaire à la lutte contre la corruption, les signalements sont passés de 146 en 2011-2012 à 500 en 2012-2013 et à 1 378 en 2013-2014. Le nombre de divulgations augmente également au Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada.

Le nerf de la guerre d'une procédure efficace sera la confiance que les éventuels divulgateurs auront dans le système mis en place. Dans son état actuel, le projet de loi n° 87 n'instaurera probablement pas la confiance dont les éventuels divulgateurs ont besoin pour mettre à jour les éléments et actes répréhensibles qui appellent des correctifs pour assurer l'intégrité de l'État québécois.

Au regard de l'ensemble de son analyse du projet de loi, le SPGQ estime qu'il s'agit d'une belle avancée. Toutefois, si le Québec veut devenir un modèle, il a le devoir de se doter d'une loi sur la protection des divulgateurs qui fasse école dans le monde et qui lui permette de se positionner comme un champion de l'intégrité sur la scène internationale. Le Québec doit demeurer un modèle, comme c'est présentement le cas, par l'intermédiaire du SPGQ, dans la campagne mondiale de lutte contre la corruption menée par l'Internationale des services publics, qui souligne, depuis quelques années, la nécessité de protéger les dénonciateurs.

Il en a bien besoin, car, à la suite des révélations de la commission Charbonneau et des multiples témoignages de cas de corruption et de collusion largement publicisés, le gouvernement du Québec s'est doté d'une série d'instruments juridiques pour éviter que ce genre de comportement ne se reproduise. Un des instruments juridiques qu'il reste à mettre en place est celui d'une véritable loi sur la protection des divulgateurs. Les recommandations qui lui sont soumises dans le présent mémoire devraient l'aider à ce titre.

6. Recommandations

Recommandation n° 1

Appliquer les recommandations du mémoire du SPGQ présenté à la commission Charbonneau portant spécifiquement sur la protection des divulgateurs et qui n'ont pas été retenues par le projet de loi n° 87 :

- Proposer une définition complète des termes « divulgateur », « dénonciateur » ou « lanceur d'alerte »;
- Un large éventail de types de divulgations doit être permis;
- Le gouvernement doit fournir les ressources nécessaires pour se doter d'un processus de divulgation et d'un système d'enquête rigoureux et efficaces. Cela incitera les gens à rompre le silence, tout en décourageant les divulgateurs de mauvaise foi;
- Le renforcement positif pourrait être encouragé (p. ex. : octroyer aux divulgateurs un pourcentage des sommes récupérées, comme aux États-Unis);
- Les travailleurs permanents et les employés atypiques des secteurs public et privé devraient être couverts par la Loi;
- Une campagne de promotion de la Loi devrait être menée dans l'optique de changer la culture des organisations, soit plus de transparence et fin de la loi du silence, de l'intimidation et des réflexes d'étouffement des plaintes à l'interne;
- La Loi devrait faire l'objet d'une évaluation périodique pour vérifier si elle est correctement appliquée et s'il y aurait lieu de l'améliorer.

Recommandation n° 2

Appliquer les recommandations du rapport de la commission Charbonneau portant spécifiquement sur la protection des divulgateurs :

- Mieux soutenir et protéger les lanceurs d'alerte;
- Adopter une loi permettant aux citoyens de poursuivre les fraudeurs au nom de l'État.

Recommandation n° 3

Adopter une liste non limitative des actes répréhensibles.

Recommandation n° 4

Ne pas demander aux organismes publics d'établir une procédure pour faciliter la divulgation par les employés.

Recommandation n° 5

Développer et mettre sur pied un fonds étatique de défense et d'accompagnement des divulgateurs.

Recommandation n° 6

Permettre les divulgations anonymes

Recommandation n° 7

Favoriser la reddition de compte dans les organismes publics : à ajouter entre autres aux articles 16 et 21.

Recommandation n° 8

Retirer l'article 4, qui va à l'encontre du principe de la Loi.

Recommandation n° 9

Que le premier paragraphe de l'article 5 soit remplacé par le suivant :

« Toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'elle détient des informations indiquant qu'un acte répréhensible a été commis au sein d'un organisme public ou est sur le point de l'être peut divulguer ces informations au Protecteur du citoyen. »

Que les mots « renseignements pouvant démontrer », dans la troisième ligne du deuxième paragraphe de l'article 5, soient remplacés par les mots suivants : « informations voulant que ».

Recommandation n° 10

Améliorer et préciser l'article 6 en définissant, par exemple, les termes « risque » et « urgence ».

Recommandation n° 11

Améliorer et préciser l'article 7.

Recommandation n° 12

Ajouter « dans un délai approprié de 30 jours » à la fin de l'article 9.2 et décrire ce qui va se passer ensuite, définir et expliquer les délais.

Recommandation n° 13

Permettre au Protecteur du citoyen d'enquêter comme bon lui semble en l'absence d'une dénonciation.

Recommandation n° 14

Assurer le meilleur suivi possible des dossiers auprès des divulgateurs en informant, par exemple, le divulgateur tous les 90 jours du traitement de son dossier et en expliquant pourquoi l'organisme ferme le dossier.

S'assurer qu'un simple grief patronal ou une plainte au civil ne puissent pas mettre fin au traitement d'une plainte par le Protecteur du citoyen. Le désistement ne devrait être permis que pour assurer le bon déroulement d'un procès de nature exclusivement criminelle et pénale. Le travail du Protecteur du citoyen à cet égard ne devrait être suspendu que lorsque le bon déroulement d'un procès au criminel le requiert.

Revoir le début de l'article 11 comme suit :

À tout moment, le Protecteur du citoyen ~~peut~~ doit mettre fin au traitement d'une divulgation si l'acte répréhensible allégué fait l'objet d'un recours de nature pénale et criminelle devant un tribunal ou porte sur une décision rendue par un tribunal.

En outre, il peut mettre ~~met~~ fin à son examen s'il estime notamment :

Préciser ce que l'on entend par « à des fins personnelles » au paragraphe 11.2.

Recommandation n° 15

Que les ministres en titre des organismes visés par des dénonciations et le président du Conseil du trésor soient informés du suivi des divulgations.

Recommandation n° 16

Revoir la fin de l'article 13 comme suit : « À la demande de la personne à qui il a transmis les renseignements, le Protecteur du citoyen peut mettre fin au

traitement de la divulgation ou le poursuivre selon les modalités convenues » et définir avec qui ces modalités sont convenues.

Recommandation n° 17

Inscrire les recommandations n'ayant pas fait l'objet de mesures satisfaisantes dans le rapport du Protecteur du citoyen et revoir l'article 15 comme suit : « Si après avoir fait des recommandations, le Protecteur du citoyen considère qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable par l'organisme public, il doit en aviser par écrit le ministre responsable de cet organisme. Dans tous les cas, il doit par la suite en aviser par écrit le gouvernement et exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale. »

Recommandation n° 17

Que le premier paragraphe de l'article 26 soit modifié afin d'introduire, après les mots « pour le motif qu'elle a fait » les mots « de bonne foi » et que l'article 26 soit modifié par l'ajout d'un troisième paragraphe qui se lirait ainsi :

« Il est également interdit d'exercer des mesures de représailles ou de menacer une personne de représailles pour le motif qu'elle a demandé conseil afin de faire une divulgation. »

Recommandation n° 18

Laisser la liste des représailles interdites par la Loi ouverte et non limitative.

Annexe

Recommandations du mémoire du SPGQ à la commission Charbonneau portant spécifiquement sur la protection des divulgateurs

N°	Recommandation
8	Proposer une définition complète des termes « divulgateur », « dénonciateur » ou « lanceur d'alerte ».
9	Un large éventail de types de divulgations doit être permis.
10	La divulgation de mauvaise foi doit être sanctionnée.
11	Une protection doit s'appliquer à toute forme de représailles ou de discrimination.
12	Le fardeau de la preuve devrait être inversé, obligeant ainsi l'employeur à prouver qu'une quelconque mesure de représailles n'a pas été prise pour punir une divulgation.
13	Un organisme indépendant, comme le Protecteur du citoyen, doit superviser l'application de la Loi. Il devra recevoir les plaintes de représailles et jouir d'un pouvoir de recommandation contraignant et de référence aux instances judiciaires appropriées. Il devra aussi assurer la diffusion des protections prévues par la Loi pour favoriser la divulgation d'actes répréhensibles.
14	Le gouvernement doit fournir les ressources nécessaires pour se doter d'un processus de divulgation et d'un système d'enquête rigoureux et efficaces. Cela incitera les gens à rompre le silence, tout en décourageant les divulgateurs de mauvaise foi.
15	Tout acte de représailles par l'employeur contre la divulgation devrait être passible de mesures disciplinaires ou de poursuites civiles ou criminelles, selon la gravité des gestes posés.
16	Tout divulgateur victime de représailles doit pouvoir obtenir réparation des préjudices subis.
17	La Loi doit offrir une protection de l'identité des divulgateurs et la possibilité de divulgations anonymes.
18	Le renforcement positif pourrait être encouragé (p. ex. : octroyer aux divulgateurs un pourcentage des sommes récupérées, comme aux États-Unis).
19	Les travailleurs permanents et les employés atypiques des secteurs public et privé devraient être couverts par la Loi.
20	Une campagne de promotion de la Loi devrait être menée dans l'optique de changer la culture des organisations (plus de transparence et fin de la loi du silence, de l'intimidation et des réflexes d'étouffement des plaintes à l'interne).
21	La Loi devrait faire l'objet d'une évaluation périodique pour vérifier si elle est correctement appliquée et s'il y aurait lieu de l'améliorer.
22	La Loi devrait prévoir la possibilité pour le divulgateur de recourir à plus d'un canal protégé de divulgation afin d'éviter que tout ne repose sur une seule autorité qui, même si elle se veut indépendante, pourrait être l'objet de pressions externes indues qui interféreraient dans l'objectivité de ses décisions.