



MÉMOIRE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

présenté à la Commission des finances
publiques dans le cadre des
consultations particulières et auditions
publiques sur le rapport sur la mise en
œuvre de la *Loi facilitant la divulgation
d'actes répréhensibles à l'égard des
organismes publics*

Québec, le 31 mai 2023

LA MISSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à une personne ou à un groupe de personnes. Il traite aussi les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations. Désigné par au moins les deux tiers des parlementaires et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement de plaintes, de signalements ou de divulgations, ou de sa propre initiative.

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

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

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

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
1 Développements des dernières années.....	5
1.1 Comités sur la protection contre les représailles	5
1.2 Changement de garde en matière municipale.....	5
1.3 Rôle préventif.....	6
1.4 Discussions avec le Secrétariat du Conseil du trésor.....	6
2 Revue des recommandations	7
2.1 Champ d'application de la Loi	7
2.2 Modalités de traitement d'une divulgation	10
2.3 Protection des divulgateurs et recours en cas de représailles	12
2.4 Délai de prescription en matière pénale	14
2.5 Suivi des divulgations au sein des organismes publics	14
2.6 Service de consultation juridique	16
2.7 Révision périodique de la LFDAROP	16
3 Enjeux prioritaires.....	18
3.1 Les conclusions publiques	18
3.2 Une LFDAROP autoportante et une distinction du mandat en intégrité publique	20
3.3 La protection de la confidentialité et de l'anonymat.....	21
3.4 La protection du divulgateur et le recours en cas de représailles	22
3.4.1 Les représailles liées à l'emploi	23
3.4.2 Enquête administrative et pénale	23
3.4.3 La suspension temporaire des sanctions en matière de représailles.....	24
3.4.4 Un guichet unique	25
Tableau synthèse des recommandations.....	27

INTRODUCTION

Le 5 décembre 2019, le Protecteur du citoyen transmettait au secrétaire du Conseil du trésor son bilan¹ sur la mise en œuvre de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*² (LFDAROP) depuis son entrée en vigueur le 1^{er} mai 2017. Le bilan comportait 21 recommandations.

Plus de trois ans se sont écoulés depuis ce bilan et une mise à jour des recommandations est nécessaire en vue des consultations particulières et des auditions publiques sur la mise en œuvre de la LFDAROP par la Commission des finances publiques.

En ce sens, il importe dans un premier temps de présenter certains développements ayant eu lieu ces dernières années. Les recommandations du bilan seront ensuite mises à jour selon l'état actuel de la situation et, finalement, certains enjeux prioritaires seront remis en exergue par le Protecteur du citoyen.

¹ [Bilan du Protecteur du citoyen sur la mise en œuvre de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, 5 décembre 2019](#), le bilan du Protecteur du citoyen a été rendu public lors du dépôt du [rapport sur la mise en œuvre de la loi par le Secrétariat du Conseil du trésor](#).

² RLRQ, c. D-11.1.

1 DÉVELOPPEMENTS DES DERNIÈRES ANNÉES

1.1 Comités sur la protection contre les représailles

- 1 Deux comités ont été mis en place afin de trouver des pistes de solution pour améliorer le régime de protection des divulgateurs contre les représailles.
- 2 L'un d'eux a été formé par le Forum des partenaires en intégrité publique. Ce comité³ s'est par ailleurs interrogé sur l'opportunité d'intégrer des sanctions administratives pécuniaires dans les lois des organismes partenaires. Les conclusions de ce comité ont été produites en novembre 2020⁴.
- 3 Un comité multipartite a également été créé en réponse à la recommandation 3⁵ du Rapport sur la mise en œuvre de la LFDAROP du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), déposé en mars 2020 par le président du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale de l'époque, M. Christian Dubé. Ce Comité a effectué des travaux afin d'analyser le régime de protection contre les représailles et pour trouver des avenues pour en améliorer l'efficacité. Le Comité a achevé ses travaux en 2021.
- 4 Par la suite, des initiatives ont été mises en place afin d'améliorer la protection contre les représailles, notamment auprès de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST). Par exemple, une intervention récente des partenaires en intégrité publique auprès de la CNESST a mené à des résultats concrets. Dans le cadre de cette intervention, les partenaires ont fait part de leur inquiétude à la CNESST au sujet de l'accompagnement qu'elle offre aux divulgateurs qui déposent une plainte en pratique interdite pour représailles. Cette préoccupation a fait l'objet de discussions et a mené à une nouvelle collaboration qui offre une solution temporairement acceptable au regard des contraintes légales et administratives actuelles, à savoir un canal de communication pour les cas problématiques. Par ailleurs, d'autres enjeux persistent. Ceux-ci sont développés dans les sections ci-dessous.

1.2 Changement de garde en matière municipale

- 5 La Commission municipale du Québec (CMQ) est devenue le 1^{er} avril 2022 l'organisme compétent pour traiter les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes municipaux. Cette compétence avait été initialement attribuée au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

³ Les membres de ce comité étaient les suivants : Autorité des marchés publics, Commissaire à la lutte contre la corruption, Commission municipale du Québec, Inspecteur général de la Ville de Montréal, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et Protecteur du citoyen.

⁴ Le rapport de ce comité n'a pas été rendu public.

⁵ Voir la note 1 pour le lien Web vers le rapport et les recommandations du SCT.

1.3 Rôle préventif

- 6 L'expérience acquise par le Protecteur du citoyen le porte à croire que certaines situations sont propices à une intervention préventive de la part des organismes⁶, et ce, avant l'enquête du Protecteur du citoyen. Cette façon de faire s'inscrit dans l'objectif primordial que les organismes implantent en leur sein une culture d'intégrité. Le fait de les impliquer en amont de l'intervention formelle menée par le Protecteur du citoyen permet notamment d'atteindre cette cible et d'assurer une meilleure prise en charge de la part de l'organisme. Ainsi, en complémentarité de son expertise en matière d'enquête, le Protecteur du citoyen souhaite assumer un plus grand rôle comme acteur de prévention et promoteur de l'intégrité publique.
- 7 Dans cette optique de prévention, le Protecteur du citoyen a dernièrement créé le poste de conseiller ou conseillère aux partenariats, à la coopération et à l'éducation. Cette personne exercera ses fonctions à l'intérieur de la Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique. Ce poste a particulièrement pour but de concevoir, de planifier et de réaliser des programmes ainsi que des projets de prévention en matière d'intégrité publique. De plus, le conseiller ou la conseillère devra accompagner les organismes publics afin de favoriser une compréhension et une application commune de la LFDAROP pour ainsi prévenir la commission d'actes répréhensibles.

1.4 Discussions avec le Secrétariat du Conseil du trésor

- 8 Depuis l'automne 2022, les discussions entre le SCT et le Protecteur du citoyen ont repris dans le cadre du bilan de la LFDAROP. En lien avec nos recommandations respectives, plusieurs enjeux et problématiques ont été abordés et certaines pistes de solution s'en sont dégagées.

⁶ Dans le présent mémoire, à moins que le contexte ne s'y oppose, le terme « organismes » inclut les ministères.

2 REVUE DES RECOMMANDATIONS

- 9 Afin de brosser un portrait complet de la situation, chacune des recommandations formulées par le Protecteur du citoyen dans son bilan de 2019 sera revue et remise dans son contexte actuel. L'ensemble de ce bilan demeure pertinent pour le rapport sur la mise en œuvre de la LFDAROP, sauf indication contraire.

2.1 Champ d'application de la Loi

Compétence partagée sur les organismes municipaux

R-1 Que le libellé de l'article 12.1 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifié afin qu'il reflète mieux le partage des responsabilités entre le Protecteur du citoyen et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation dans le traitement des divulgations concernant les municipalités.

Cette recommandation est désuète.

- 10 La LFDAROP prévoit qu'il revient à la CMQ de recevoir et de traiter les divulgations concernant une municipalité ou un organisme municipal⁷. Cependant, dans certaines situations, la CMQ et le Protecteur du citoyen doivent convenir des modalités de traitement d'une divulgation visant un organisme municipal et un organisme public⁸.
- 11 Le Protecteur du citoyen est d'avis que ce partage de compétences pourrait être simplifié en attribuant à la CMQ l'entière compétence sur les organismes municipaux. Conséquemment, la recommandation R-1.1 sera formulée dans le Tableau synthèse des recommandations qui se trouve à la fin de ce document.

Compétence sur les filiales des entreprises du gouvernement

R-2 Que le libellé de l'article 2 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifié afin que les filiales des entreprises du gouvernement y soient assujetties.

Cette recommandation est désuète.

- 12 Selon le SCT, il serait possible que le gouvernement désigne par décret les filiales des entreprises du gouvernement qui seraient assujetties à la LFDAROP, le tout en vertu de l'article 2 paragraphe 10 de celle-ci. Conséquemment, le Protecteur du citoyen fera prochainement l'exercice de proposer précisément quelles filiales devraient être soumises à la LFDAROP.

⁷ Article 17.1 LFDAROP.

⁸ Article 17.2 LFDAROP.

Compétence sur les groupes d'approvisionnement en commun du réseau de la santé

R-3 Que le libellé de l'article 2 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifié afin que les groupes d'approvisionnement en commun visés à l'article 435.1 de la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* soient assujettis.

Cette recommandation est désuète.

- 13 L'adoption de la *Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec*⁹ a substitué le Centre d'acquisitions gouvernementales (CAG) aux groupes d'approvisionnement en commun de l'est et de l'ouest du Québec¹⁰. Le CAG a de plus succédé aux droits et obligations du groupe d'approvisionnement en commun SigmaSanté¹¹.
- 14 Comme le CAG est un organisme autre que budgétaire au sens de la *Loi sur l'administration financière*¹², le Protecteur du citoyen a donc désormais compétence sur l'ensemble de ces groupes d'approvisionnement en raison de l'article 2 paragraphe 3 de la LFDAROP.

Cas grave de mauvaise gestion commis « à l'égard » d'un organisme public

R-4 Que le libellé de l'article 4, paragraphe 4 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifié afin qu'il prévoie qu'un cas grave de mauvaise gestion commis au sein d'un organisme lié à un organisme public par une convention qui régit son fonctionnement est un acte répréhensible au sens de la Loi.

Cette recommandation est toujours d'actualité.

- 15 Lorsqu'une divulgation porte sur des problèmes graves de gestion dans un organisme mandataire ou dans un organisme indépendant, le Protecteur du citoyen ne peut pas intervenir. En effet, suivant la formulation de l'article 4 paragraphe 4 de la LFDAROP, est un acte répréhensible un cas grave de mauvaise gestion commis « au sein » d'un organisme public.
- 16 Or, lorsque le budget de fonctionnement d'un organisme indépendant est financé par un organisme public assujetti à la LFDAROP et lié à ce dernier par une entente contractuelle, dont les dispositions en régissent le fonctionnement, il est d'intérêt public de mettre en lumière les cas graves de mauvaise gestion pouvant exister dans cet organisme indépendant et de pouvoir lui faire des recommandations directement.

⁹ LQ 2020, c. 2.

¹⁰ *Id.*, article 50.

¹¹ *Id.*, article 51.

¹² RLRQ, c. A-6.001.

- 17 Par ailleurs, pour éviter toute mésentente sur l'interprétation de cette disposition, le libellé de ce paragraphe devrait être revu afin d'y spécifier que le cas grave de mauvaise gestion inclut la gestion des relations de travail et des ressources humaines ou, du moins, y ajouter une définition du cas grave de mauvaise gestion afin de l'encadrer.
- 18 À cet effet, le Protecteur du citoyen formulera une nouvelle recommandation, soit R-4.1, que vous retrouverez dans le Tableau synthèse des recommandations à la fin du présent document.

Contravention à une loi ou à un règlement et définition d'une divulgation « dans l'intérêt public »

R-5 Que le libellé du paragraphe 1° de l'article 4 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifié afin qu'il soit prévu qu'un acte ou une omission grave qui contrevient à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi constitue un acte répréhensible.

R-6 Que le libellé de l'article 5 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifié afin que la notion d'intérêt public soit mieux définie et que l'intérêt public soit rattaché à l'objet de la divulgation plutôt qu'aux intentions des personnes qui effectuent la divulgation. Une modification de concordance devrait dans ce cas être apportée à l'article 12 de la Loi.

Ces recommandations sont toujours d'actualité.

- 19 Il s'agit de recommandations également formulées par le président du Conseil du trésor dans son rapport sur la mise en œuvre de la LFDAROP (Recommandation 2).

2.2 Modalités de traitement d'une divulgation

Accorder au Protecteur du citoyen une plus grande discrétion pour mettre fin au traitement d'une divulgation

R-7 Que le libellé de l'article 12 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifié afin qu'il lui permette de refuser ou de mettre fin au traitement d'une divulgation, notamment lorsque :

- Le délai écoulé depuis l'acte répréhensible allégué ne permet pas d'effectuer des vérifications ou une enquête de manière efficace ou équitable;
- Les faits allégués dans la divulgation ont déjà fait l'objet d'un examen ou d'une enquête appropriée, y compris les vérifications réalisées par le responsable du suivi des divulgations de l'organisme public;
- La vérification ou l'enquête du Protecteur du citoyen ne serait pas utile eu égard aux circonstances;
- L'objet de la divulgation n'atteint pas un degré suffisant pour constituer un acte répréhensible.

Cette recommandation est désuète.

- 20 Pour le SCT, le terme « notamment » inscrit au deuxième alinéa de l'article 12 de la LFDAROP permet au Protecteur du citoyen de couvrir les situations identifiées dans son bilan comme motif pour refuser une divulgation ou mettre fin à son traitement. Le Protecteur du citoyen est d'accord avec cette orientation.

Allègement du traitement des divulgations non recevables et suspension des vérifications ou de l'enquête

R-8 Que le libellé de l'article 10 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifié afin que, dans le cas de divulgations jugées irrecevables, un avis verbal soit suffisant.

R-9 Qu'une disposition soit ajoutée à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* afin que lui soit accordé un pouvoir discrétionnaire lui permettant de suspendre le traitement d'une divulgation lorsque l'acte répréhensible fait l'objet d'une vérification ou d'une enquête menée par un autre organisme.

Ces recommandations sont toujours d'actualité.

- 21 En adoptant une interprétation large et libérale de la LDFAROP et en considérant l'ensemble de ses fonctions, le Protecteur du citoyen a développé au fil du temps des pratiques qui permettent de réaliser les actions comprises dans ces recommandations.

Toutefois, il serait important que la LFDAROP soit ajustée en conséquence afin qu'aucune ambiguïté ne subsiste à ce sujet.

Renonciation au secret professionnel de l'avocat par les organismes publics

R-10 Que les dirigeants des organismes publics assujettis à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* fassent preuve d'ouverture et de transparence et qu'ils adoptent une directive interne relevant les avocats et les notaires de leur secret professionnel aux fins des vérifications et des enquêtes menées en vertu de cette loi.

Cette recommandation est toujours d'actualité.

- 22 Le Protecteur du citoyen reconnaît l'importance de la protection du secret professionnel liant l'avocat et le notaire à son client comme principe de justice fondamentale.
- 23 Il arrive que des organismes publics invoquent le secret professionnel de l'avocat ou du notaire pour refuser de communiquer des renseignements, et ce, à l'égard de plusieurs types de documents. Dans ces cas, les procédures existantes pour déterminer la portée du secret professionnel de l'avocat ou du notaire entraînent des coûts et des délais supplémentaires importants.
- 24 De plus, le Protecteur du citoyen court le risque de porter atteinte à l'intégrité de son enquête lorsqu'une personne, qui n'est pas le titulaire du droit au secret professionnel de l'avocat ou du notaire, dévoile volontairement ou par inadvertance des renseignements protégés par le secret professionnel.
- 25 Dans certaines enquêtes, les dirigeants des organismes publics ont d'ailleurs fait le constat qu'il pouvait être dans l'intérêt de l'organisme de renoncer à la protection du secret professionnel afin d'avoir un portrait complet de la situation. À ce sujet, le Protecteur du citoyen réitère qu'il trouve exemplaire la pratique adoptée par l'Inspecteur général de la ville de Montréal (BIG) et l'ouverture des arrondissements de celle-ci. En effet, le BIG a obtenu que la grande majorité des arrondissements de la ville de Montréal adopte une résolution relevant du secret professionnel les avocats et les notaires de la ville ainsi que les personnes engagées à ce titre en vertu d'un contrat de services professionnels.

Recommandations transitoires en cours de vérification ou d'enquête

R-11 Qu'une disposition soit ajoutée à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* afin qu'il [le Protecteur du citoyen] puisse signaler à un organisme public une situation susceptible de causer un préjudice sérieux à une personne ou à un groupe de personnes et mener toute action préventive pour régler une situation problématique portée à son attention ou pour prévenir la commission d'un acte répréhensible.

Cette recommandation est toujours d'actualité.

26 Le Protecteur du citoyen s'en remet au contenu de son bilan de 2019 sur ce point.

Conclusions publiques

R-12 Qu'une disposition soit ajoutée à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* afin de permettre au Protecteur du citoyen de diffuser publiquement un sommaire anonymisé de ses constats d'enquête tout en protégeant la confidentialité de l'identité du divulgateur et des personnes ayant collaboré à l'enquête.

Cette recommandation est toujours d'actualité.

27 La réflexion entourant cette recommandation s'est poursuivie au cours des dernières années et a mené à certaines pistes de solution. Celles-ci seront abordées dans la section 3 portant sur les enjeux prioritaires du Protecteur du citoyen, plus spécifiquement à la section 3.1.

2.3 Protection des divulgateurs et recours en cas de représailles

Infraction pénale en cas de violation de la confidentialité du divulgateur

R-13 Qu'une disposition soit ajoutée à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, basée sur le modèle des articles 6 et 41 du Public Interest Disclosure Act de la Colombie-Britannique, afin que le défaut de protéger la confidentialité de l'identité d'une personne ayant effectué une divulgation soit considéré comme une infraction pénale.

Cette recommandation est toujours d'actualité.

28 Le Protecteur du citoyen considère que d'autres moyens pourraient également être envisagés.

Protection de l'identité du divulgateur et des témoins dans le cadre de procédures judiciaires

R-14 Qu'une disposition soit ajoutée à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* afin de protéger spécifiquement la confidentialité de l'identité d'une personne ayant effectué une divulgation et des personnes qui collaborent aux vérifications et aux enquêtes dans le cadre d'une procédure devant un tribunal. Cette disposition s'appliquerait aux procédures devant un tribunal civil ou administratif, avec les adaptations nécessaires dans le cadre d'un recours exercé en matière de représailles au sens de la Loi. Le libellé de cette disposition pourrait s'inspirer de celui de l'article 32.1 du Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act du Manitoba.

Cette recommandation est toujours d'actualité.

- 29 Des défis rencontrés ces trois dernières années concernant la confidentialité des enquêtes et la protection de l'identité des divulgateurs et des personnes ayant participé à une vérification ou à une enquête prouvent la nécessité d'ajouter des dispositions législatives pour renforcer la confidentialité. Cette question sera abordée plus en détail dans la section 3 portant sur les enjeux prioritaires du Protecteur du citoyen, plus spécifiquement à la section 3.3.

Recours en cas de représailles : une protection morcelée

R-15 Que la *Loi sur les normes du travail* soit modifiée afin qu'elle prévoie une protection générale contre les mesures de représailles exercées à l'encontre de tout membre du personnel d'un organisme public qui dénonce ou divulgue un acte répréhensible à un supérieur, ou pour toute personne qui dénonce ou divulgue un acte répréhensible à une autorité publique compétente, soit toute entité ou tout organisme public de surveillance de l'intégrité et de la saine gestion des organismes publics.

Cette recommandation est toujours d'actualité.

- 30 Actuellement, pour bénéficier de la protection contre les recours en représailles, une personne doit avoir divulgué les renseignements selon les prescriptions prévues à la LFDAROP. Si les renseignements sont communiqués à une personne non autorisée à les recevoir, aucune protection ne sera applicable. Pour pallier ce problème, la liste des personnes habilitées à recevoir une divulgation et les conditions prescrites par la LFDAROP pour se prévaloir de la protection devraient être élargies.
- 31 En outre, le Protecteur du citoyen croit qu'une définition du terme « divulgateur » (ou « lanceur d'alerte ») permettrait d'élargir la protection contre les représailles, notamment aux personnes qui divulguent à leurs gestionnaires. Le principe est d'attacher l'application de la protection contre les représailles à la personne du divulgateur. Ainsi, il ne s'agirait plus de déterminer s'il s'agit d'une divulgation au sens de la LFDAROP, mais de déterminer si la personne est un divulgateur au sens de la LFDAROP.
- 32 À cet effet, le Protecteur du citoyen formulera une nouvelle recommandation, soit R-15.1, que vous retrouverez dans le Tableau synthèse des recommandations à la fin du présent document.

Suspension temporaire des sanctions de l'employeur en cas de représailles alléguées

R-16 Que la *Loi sur les normes du travail* soit modifiée afin qu'elle prévoie la possibilité qu'une suspension intérimaire des mesures imposées par l'employeur soit demandée dans le cadre d'un recours exercé à l'encontre de mesures de représailles au sens de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*.

Cette recommandation est toujours d'actualité.

- 33 Cette recommandation a fait l'objet de discussions entre le Protecteur du citoyen, la CNESST et le SCT. De l'avis du Protecteur du citoyen, une telle mesure est nécessaire. Cette question sera abordée plus en détail dans la section 3 portant sur les enjeux prioritaires du Protecteur du citoyen, plus spécifiquement à la section 3.4.3.

2.4 Délai de prescription en matière pénale

R-17 Que la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifiée afin que le délai de prescription prévu pour les infractions pénales commence à compter de la date à laquelle le poursuivant prend connaissance de la perpétration de l'infraction et que ce délai soit étendu au minimum d'un an.

Cette recommandation est toujours d'actualité.

- 34 Cette recommandation a également été formulée par le Président du Conseil du trésor dans son rapport sur la mise en œuvre de la LFDAROP (Recommandation 2).

2.5 Suivi des divulgations au sein des organismes publics

Transformation du rôle des responsables du suivi des divulgations

R-18 Que la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifiée afin que le rôle des responsables du suivi des divulgations soit transformé en un rôle de répondant interne en matière d'intégrité publique. Les rôles et les responsabilités de ces répondants consisteraient en :

- Renseigner les membres du personnel des organismes publics sur la Loi facilitant la divulgation et réaliser des activités d'information et de sensibilisation;
- Encourager et développer une culture d'ouverture au sein des organismes publics relativement à la divulgation d'actes répréhensibles;
- Informer et assister les divulgateurs, notamment quant à la procédure à suivre, aux protections prévues à la Loi ainsi qu'à leurs limites;
- Diriger le traitement des dénonciations d'actes répréhensibles vers le Protecteur du citoyen ou vers tout autre organisme compétent;
- Agir comme agent de liaison en cas de vérifications ou d'enquête du Protecteur du citoyen ou d'un autre organisme compétent.

Cette recommandation est toujours d'actualité.

- 35 Les positions du Protecteur du citoyen et du SCT se rejoignent quant aux modifications envisagées aux fonctions des responsables du suivi des divulgations (RSD). Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il est essentiel de convertir le rôle actuel du RSD en celui de répondant interne en matière d'intégrité publique et de confier la réception ainsi que le traitement des divulgations du personnel des organismes publics exclusivement au

Protecteur du citoyen. Le Protecteur du citoyen a d'ailleurs confirmé sa disponibilité pour traiter ces divulgations, sous réserve de disposer des effectifs nécessaires pour ce faire.

- 36 Ainsi, le RSD pourrait continuer à informer et à assister les membres du personnel en ce qui a trait à la LFDAROP et à son processus de divulgation. Il pourrait également agir à titre d'agent de liaison au sein de l'organisme public en cas de vérifications ou d'enquêtes par un organisme agissant en matière d'intégrité publique. Ce rôle d'agent de liaison prendrait également tout son sens dans le cadre du rôle et des fonctions qui seront assumés par le conseiller ou la conseillère aux partenariats, à la coopération et à l'éducation du Protecteur du citoyen.
- 37 En effet, le nouveau rôle du RSD aurait pour but d'encourager et de favoriser le développement d'une culture d'ouverture et de transparence au sein des organismes publics quant à la divulgation d'actes répréhensibles, notamment par des mécanismes prévus aux codes d'éthique internes.
- 38 Afin d'atteindre cet objectif, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il est essentiel que la LFDAROP maintienne l'obligation de nommer des RSD au sein des organismes publics et qu'une obligation d'information, de diffusion et de sensibilisation y soit ajoutée. Il s'agit d'un moyen incontournable pour que l'intégrité publique s'inscrive concrètement au sein des organismes publics, qu'elle perdure et qu'elle se traduise comme un standard à atteindre.

Responsabilités des dirigeants des organismes publics

R-19 Que la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifiée afin que les dirigeants des organismes publics assujettis aient l'obligation :

- D'informer adéquatement les membres de leur personnel relativement à la Loi, notamment sur la procédure pour faire une divulgation, sur les protections et les recours offerts ainsi que les limites de ceux-ci;
- D'encourager et de développer une culture éthique qui facilite la divulgation d'actes répréhensibles au sein de l'organisme;
- De s'assurer que des moyens soient pris pour protéger contre les représailles les personnes qui effectuent une divulgation ou qui collaborent à des vérifications ou à une enquête.

Cette recommandation est toujours d'actualité.

- 39 Dans une correspondance récente, à l'instar de la recommandation formulée dans le rapport sur la mise en œuvre de la LFDAROP en 2020, le SCT a rappelé aux dirigeants d'organismes publics l'importance de leur rôle quant à la promotion d'une culture d'éthique et d'intégrité. Il leur rappelait également qu'ils doivent s'assurer de protéger leur personnel contre les représailles. Considérant l'importance du rôle du premier dirigeant dans le développement des moyens pour assurer la connaissance, la promotion et le respect des mécanismes de divulgation, le Protecteur du citoyen est d'avis que ces obligations doivent être ajoutées à la loi.

2.6 Service de consultation juridique

Critères de remboursement des frais de représentation des dirigeants des organismes publics mis en cause

R-20 Au président du Conseil du trésor d'encadrer, au moyen d'une politique similaire à celle adoptée par le Conseil du trésor du gouvernement fédéral, le financement des services juridiques pour la représentation d'une personne visée par un constat d'acte répréhensible en vertu d'une enquête menée suivant la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*.

Cette recommandation est toujours d'actualité.

- 40 Dans le bilan de 2019 du Protecteur du citoyen, cette recommandation visait les critères de remboursement des frais de représentation des dirigeants des organismes publics mis en cause. Celle-ci est toujours de mise, mais l'expérience acquise démontre une autre problématique quant au service de consultation juridique.

Accès au service de consultation juridique dans les cas de représailles pouvant constituer une pratique interdite en vertu de la Loi sur les normes du travail

- 41 En effet, au cours des trois dernières années, l'expérience a démontré que la consultation juridique ne devrait pas être exclue pour des représailles pouvant constituer une pratique interdite au sens du paragraphe 11 du premier alinéa de l'article 122 de la *Loi sur les normes du travail*¹³.
- 42 Conséquemment, à cette recommandation du bilan, le Protecteur du citoyen ajoute que la mention du recours en vertu de la LNT devrait être retirée du deuxième alinéa de l'article 26 LFDAROP, pour permettre à toute personne alléguant des représailles personne de consulter un conseiller juridique librement.
- 43 Le Protecteur du citoyen formulera une nouvelle recommandation en ce sens, soit R-20.1, que vous retrouverez dans le Tableau synthèse des recommandations à la fin du présent document.

2.7 Révision périodique de la LFDAROP

R-21 Que l'article 54 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifié afin qu'une révision périodique de la Loi soit faite tous les cinq ans et qu'un rapport quinquennal soit déposé à l'Assemblée nationale par le ministre responsable de l'application de cette loi.

Cette recommandation est toujours d'actualité.

¹³ RLRQ, c. N-1.1.

44 Cette recommandation est aussi formulée par le Président du Conseil du trésor dans son rapport sur la mise en œuvre de la LFDAROP (Recommandation 2).

3 ENJEUX PRIORITAIRES

45 Le Protecteur du citoyen souhaite attirer l'attention sur certains enjeux qu'il juge prioritaires dans le contexte de l'étude du rapport sur la mise en œuvre de la LFDAROP. Pour certains, les enjeux nommés dans le bilan du Protecteur du citoyen sur la mise en œuvre de la LFDAROP ont évolué. Pour d'autres, il s'agit de nouveaux enjeux que le Protecteur du citoyen a constatés au cours des trois dernières années dans l'exercice de son mandat en intégrité publique.

3.1 Les conclusions publiques

46 Les vérifications et les enquêtes menées en matière d'intégrité publique sont confidentielles. Le Protecteur du citoyen, les RSD ainsi que les autres organismes agissant en vertu de la LFDAROP doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour que l'identité de la personne qui divulgue des renseignements ou qui collabore à une vérification ou à une enquête réalisée à la suite d'une divulgation demeure confidentielle.

47 La confidentialité de l'intervention du Protecteur du citoyen, comme celle de tout ombudsman, constitue un élément fondamental à sa fonction. Elle favorise la protection de toute personne potentiellement visée par une enquête en permettant au Protecteur du citoyen d'agir de manière discrète.

48 Le caractère privé de cette enquête est nuancé par le pouvoir discrétionnaire conféré au Protecteur du citoyen de commenter publiquement son rapport ou ses interventions. En rendant publique son action, le Protecteur du citoyen vise à favoriser la confiance du public dans l'administration gouvernementale, la transparence, la reddition de compte des institutions ainsi que le respect du droit.

49 Deux dispositions légales permettent au Protecteur du citoyen de diffuser publiquement de l'information. Il s'agit de l'article 16 de la LFDAROP et de l'article 27.4 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*¹⁴ (LPC).

50 L'article 16 de la LFDAROP prévoit que le Protecteur du citoyen peut aviser le gouvernement par écrit et exposer un cas dans un rapport spécial ou dans un rapport annuel, s'il considère qu'à la suite de ses recommandations aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable par l'organisme public. Cet article édicte le critère que le ministère ou l'organisme n'a pas agi dans un délai raisonnable pour intervenir publiquement, et ce, après avoir d'abord avisé le ministre responsable.

51 L'article 27.4 de la LPC précise, quant à lui, deux situations où le Protecteur du citoyen peut formuler des commentaires publiquement. Premièrement, lorsqu'il juge d'intérêt public de le faire, il peut commenter publiquement un rapport qu'il a soumis à l'Assemblée nationale ou une intervention qu'il a faite. Deuxièmement, il peut également commenter une intervention qu'il a faite ou qui est en cours lorsqu'il juge que l'intérêt de

¹⁴ RLRQ, c. P-32.

la personne, du groupe, de l'organisme public, de son dirigeant, du fonctionnaire, de l'employé ou de l'officier en cause l'exige.

52 Lors des débats entourant l'adoption de la LFDAROP, le ministre Carlos Leitão définit ainsi ce qu'est l'intérêt public en vertu de l'article 1 de la LFDAROP :

« L'intérêt public concerne l'État, et d'ailleurs c'est ça le champ d'application de cette loi, c'est le secteur public, c'est d'assurer une saine gestion des fonds publics, c'est-à-dire de s'assurer qu'on limite, qu'on minimise, qu'on élimine toute forme possible de corruption et de collusion qui a un effet néfaste sur l'État, les fonds publics »¹⁵.

53 Dans le contexte des enquêtes en intégrité publique, le critère d'intérêt public doit être mis en balance avec d'autres intérêts importants et spécifiques à la LFDAROP. Ces autres intérêts incluent notamment la réputation de la personne ou de l'organisme en cause, les obligations d'équité procédurale à l'égard de la personne mise en cause ou de l'organisme concerné, la protection de l'identité des divulgateurs et des personnes ayant collaboré à l'enquête ainsi que la démarche qu'ils ont effectuée auprès du Protecteur du citoyen.

54 L'une des finalités de la LFDAROP est de maintenir et d'accroître la confiance des citoyens à l'égard de l'intégrité des organismes publics. En ce sens, il est d'intérêt public de diffuser certaines informations concernant les actes répréhensibles constatés. Il faut toutefois rechercher un juste équilibre entre, d'une part, la protection des divulgateurs et des témoins qui collaborent aux enquêtes et, d'autre part, la nécessaire transparence au sujet des actes constatés et des mesures prises par les organismes publics pour pallier la situation. Il serait intéressant que le législateur soit plus précis sur le niveau de transparence attendu dans les conclusions rendues publiques.

55 Le Protecteur du citoyen est d'avis que, dans la perspective de maintenir et renforcer la confiance dans la saine gestion des organismes et des fonds publics, le public s'attend à plus de transparence de la part des organismes de surveillance. Ainsi, la LFDAROP doit être plus claire quant aux situations justifiant un commentaire public. Cette position est également partagée par le SCT.

56 Afin d'assurer une pleine transparence et une reddition de compte efficace du mandat en intégrité publique, le législateur doit préciser ses attentes, établir des orientations et définir des critères de ce qu'il considère être une information d'intérêt public dont la diffusion est justifiée.

57 Le Protecteur du citoyen propose certaines pistes pour alimenter la réflexion :

- Les interventions en intégrité publique qui s'avèrent fondées sont d'intérêt public en raison d'un constat grave quant à la gestion des ressources publiques, ce qui implique, à terme, une transparence et une reddition de compte accrues auprès du public. Ainsi, la publication des dossiers fondés pourrait être la règle et l'absence de publication l'exception;

¹⁵ Journal des débats de la Commission des finances publiques, 31 mai 2016, vol. 44 n. 109, Étude détaillée du projet de loi n° 87 *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, p. 53.

- Le principe de protection de la confidentialité du divulgateur et des témoins ayant collaboré doit demeurer un principe phare même dans le cas d'un commentaire public;
- La loi pourrait donc préciser un pouvoir général de rendre publics les rapports d'enquête fondés, mais conserver la discrétion de ne pas le faire dans certaines circonstances très particulières;
- Le dépôt à l'Assemblée nationale du rapport d'enquête fondé serait à considérer.

3.2 Une LFDAROP autoportante et une distinction du mandat en intégrité publique

- 58 Il y aurait des avantages à faire de la LFDAROP une loi autoportante, et à ne plus y référer aux dispositions de la LPC. Cela permettrait de faire une distinction claire, au sein de l'institution, entre le mandat en intégrité publique et le mandat traditionnel de l'Ombudsman. Une telle distinction permettrait de donner son plein effet au mandat en intégrité publique, notamment en ce qui a trait à la publication des conclusions et aux protections offertes en matière de représailles, et ce, tout en conservant la complémentarité des mandats du Protecteur du citoyen pour l'amélioration de la qualité et de l'intégrité des services publics.
- 59 Qui plus est, le caractère unique d'un organisme comme le Protecteur du citoyen doit être protégé. Le renvoi aux dispositions de la LPC par la LFDAROP permet à la CMQ d'appliquer ces dispositions qui devraient pourtant être réservées à l'ombudsman qu'est le Protecteur du citoyen. Ce dernier joue un rôle singulier auprès de l'administration gouvernementale dans son mandat traditionnel et l'on doit préserver cette distinction qui le différencie.
- 60 Le Protecteur du citoyen formulera une nouvelle recommandation en ce sens dans le Tableau synthèse des recommandations, soit la recommandation R-22.
- 61 Pour concrétiser la distinction des mandats, un vice-protectorat à l'intégrité publique ou un commissaire à l'intégrité publique, qui relèverait du Protecteur du citoyen, pourrait être créé. Ce type de structure existe au Vérificateur général du Québec pour le Commissaire au développement durable. À cela, pourrait s'ajouter une publication distincte d'un rapport annuel spécifique en matière d'intégrité publique à un moment différent du rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen.
- 62 De plus, la création de ce vice-protectorat ou de ce commissaire permettrait la mise en place d'un « guichet unique » en matière de représailles au sein de celui-ci. Cette idée est reprise et expliquée dans la section ci-dessous sur la protection des divulgateurs et les recours en cas de représailles.
- 63 Actuellement, le libellé de l'article 4 de la LPC prévoit que le gouvernement nomme deux vice-protecteurs. Ainsi, la création d'un nouveau vice-protectorat ou d'un commissaire à l'intégrité publique devrait être ajoutée à la Loi sur le Protecteur du citoyen afin de concrétiser cette solution. Le Protecteur du citoyen formulera une nouvelle

recommandation en ce sens dans le Tableau synthèse des recommandations, soit la recommandation R-23.

3.3 La protection de la confidentialité et de l'anonymat

64 Comme mentionné précédemment, la confidentialité est essentielle à l'intervention du Protecteur du citoyen dans l'exercice de sa fonction d'ombudsman. En matière d'intégrité publique, cette confidentialité occupe une place importante dans la protection des divulgateurs et des personnes qui collaborent à une vérification ou à une enquête menée en vertu de la LFDAROP. Elle se situe au cœur de l'intention du législateur et occupe une place centrale dans la LFDAROP.

65 Le principe de la confidentialité des enquêtes du Protecteur du citoyen a récemment été rappelé par l'honorable juge Courchesne de la Cour supérieure, tout comme le fait que ce principe est essentiel pour remplir les objectifs de la LFDAROP¹⁶. Dans son jugement, la juge soutient que :

« Le Protecteur du citoyen est le garant de la confidentialité qui s'applique tant à son intervention qu'à l'identité des personnes impliquées dans celle-ci et aux documents et renseignements qu'elles divulguent. Aussi, la protection de l'identité des lanceurs d'alerte et de la confidentialité de leurs divulgations est centrale à l'objet premier de la LFDAROP. Elle permet la communication d'informations au Protecteur en toute confidentialité et sans crainte de représailles. »¹⁷

66 La confidentialité accordée à l'action du Protecteur du citoyen contribue à l'efficacité de son intervention et renforce sa crédibilité¹⁸. Elle permet à toute personne de s'adresser en confiance au Protecteur du citoyen et de lui fournir toute l'information ainsi que l'ensemble des documents nécessaires à son intervention, même si sa démarche met en cause des questions délicates ou controversées¹⁹. Cela facilite également la coopération des témoins potentiels en préservant l'indépendance de l'équipe d'enquêteurs.

67 Ainsi, les vérifications ou les enquêtes du Protecteur du citoyen sont conduites privément, c'est-à-dire qu'elles se déroulent à part, en privé, de façon confidentielle²⁰, et les renseignements ou les documents obtenus par ce dernier dans l'exercice de ses fonctions sont inaccessibles²¹. Il s'agit là de la protection la plus élevée que confère le législateur à un ombudsman au Québec, et lui seul peut l'accorder²².

68 Cette protection s'étend tout au long de l'enquête, mais continue également de s'appliquer une fois l'enquête terminée et le rapport émis. Les protections législatives

¹⁶ *Thermitus c. Protecteur du citoyen*, 2019 QCCS 5205, par. 56.

¹⁷ *Id.*, par. 39.

¹⁸ Jean-Claude PAQUET, *L'ombudsman au Québec : Agir selon ce qui est légal, raisonnable, équitable*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 69. Voir également Patrice GARANT et Huguette PAGÉ, *L'ombudsman : première avenue de contrôle de l'Administration, ses caractéristiques, son efficacité*, (1982) 23 C. de D. 517, p. 70.

¹⁹ *Id.*

²⁰ Article 24 LPC. Cet article est applicable aux enquêtes en intégrité publique en raison de l'article 29 de la LFDAROP.

²¹ Article 34 LPC. Cet article est applicable aux enquêtes en intégrité publique en raison de l'article 29 de la LFDAROP.

²² Jean-Claude PAQUET, *L'ombudsman au Québec : Agir selon ce qui est légal, raisonnable, équitable*, préc., note 18, p. 71.

demeurent en dépit de la finalisation du processus, particulièrement dans un contexte où celui-ci est soumis à une demande de contrôle judiciaire²³. Elles demeurent essentielles pour assurer le maintien de la confiance nécessaire afin de faciliter la divulgation d'actes répréhensibles, objet premier de la LFDAROP²⁴.

- 69 Pour les divulgateurs et les personnes qui collaborent aux vérifications ou aux enquêtes, le fait de pouvoir dénoncer une situation problématique ou de participer de manière anonyme ou confidentielle demeure la meilleure protection contre les représailles. Dans ce contexte, l'importance que revêt la confidentialité devrait se refléter dans la législation.
- 70 En ce sens, la LFDAROP devrait prévoir expressément la possibilité pour le Protecteur du citoyen d'émettre des ordonnances de confidentialité puisqu'il s'agit d'un outil efficace pour assurer la confidentialité de l'enquête et, par le fait même, celle de l'identité des gens qui collaborent à l'enquête du Protecteur du citoyen. Une recommandation sera formulée en ce sens dans le Tableau synthèse des recommandations, soit la recommandation R-24.
- 71 En ce qui concerne l'auteur présumé de l'acte répréhensible, le Protecteur du citoyen insiste pour que la procédure appliquée lors du traitement des divulgations protège son identité également, au moins jusqu'au terme de l'enquête.
- 72 De plus, malgré l'importance accordée à l'obligation de confidentialité par le législateur, il n'existe aucune sanction à l'égard d'un acte qui compromettrait la confidentialité de l'identité du divulgateur, des témoins et de l'auteur présumé. Pour renforcer cette protection, contrevenir à l'obligation de protéger la confidentialité de l'identité d'un divulgateur devrait constituer une infraction pénale.
- 73 Ces moyens additionnels permettraient de mieux garantir la protection de l'identifié et de la confidentialité des témoins et de l'enquête même en présence d'un contrôle judiciaire.

3.4 La protection du divulgateur et le recours en cas de représailles

- 74 La LFDAROP prévoit non seulement un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles, mais vise également à assurer une protection contre les représailles aux personnes ayant de bonne foi effectué une divulgation, de même qu'aux personnes qui collaborent aux vérifications ou aux enquêtes. Les principes cardinaux d'un tel régime sont la protection²⁵ et le soutien de tous les lanceurs d'alerte ainsi que des recours simples, clairs et cohérents.
- 75 En vertu de la LFDAROP, les représailles peuvent prendre la forme de toute mesure préjudiciable exercée contre une personne pour le motif qu'elle a, de bonne foi, fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation. Constitue également des représailles le fait de menacer une personne de

²³ *Thermitus c. Protecteur du citoyen*, préc., note 16, par. 63.

²⁴ *Id.*

²⁵ Cela inclut la protection contre les représailles ainsi que la protection de l'identité des lanceurs d'alerte qui doivent pouvoir divulguer leurs renseignements en toute confidentialité, et, au besoin, anonymement.

représailles pour qu'elle s'abstienne de faire une divulgation ou de collaborer à une telle vérification ou enquête.

- 76 Le régime actuel de protection des divulgateurs pose différents enjeux, dont la protection de la confidentialité et de l'anonymat. De plus, il s'avère difficile de démontrer que les mesures préjudiciables sont liées à la divulgation, malgré les présomptions prévues à la LFDAROP en matière d'emploi et de conditions de travail. Qui plus est, les conditions d'application du régime font en sorte que le divulgateur doit respecter certains critères et s'adresser à la bonne personne pour être protégé. Finalement, les poursuites pour représailles en matière pénale doivent être intentées rapidement étant donné le court délai de prescription.

3.4.1 Les représailles liées à l'emploi

- 77 L'article 31 paragraphe 1 de la LFDAROP prévoit une présomption lorsque les représailles alléguées affectent les conditions de travail du divulgateur ou de la personne qui collabore à une enquête. Dans un tel cas, la victime bénéficie du recours en pratiques interdites²⁶ auprès de la CNESST ou du Tribunal administratif du travail et la CNESST assurera sa représentation, le cas échéant. Elle peut aussi se prévaloir de la représentation de son syndicat.
- 78 Le Protecteur du citoyen a constaté que les personnes souhaitant exercer un recours pour pratique interdite éprouvent des difficultés à effectuer leurs démarches auprès de la CNESST. Ces difficultés font en sorte qu'elles déposent le mauvais recours, ou encore que leur plainte est indûment refusée pour le motif qu'elles sont syndiquées.
- 79 Le Protecteur du citoyen a tenté par différents moyens de régler cette situation. Or, les enjeux persistent. Bien que le Protecteur du citoyen se réjouisse de la collaboration mise en place avec la CNESST, tel qu'exposé à la section 1.1, il tient néanmoins à souligner qu'il ne s'agit pas d'une solution qui permet de corriger les enjeux de fond qu'il a constaté.

3.4.2 Enquête administrative et pénale

- 80 Lorsque les représailles ne concernent pas les conditions de travail ni la présomption de l'article 31 paragraphe 1 ni le recours en vertu de la *Loi sur les normes du travail* ne s'appliquent. Une plainte peut toutefois être déposée au Protecteur du citoyen, à la CMQ ou au ministre de la Famille qui pourront faire une enquête administrative et/ou pénale.
- 81 Cette problématique a particulièrement été soulevée dans le domaine municipal, où les victimes de représailles sont généralement des citoyens ou des personnes qui ne sont pas en lien d'emploi. Les représailles peuvent alors être exercées sous forme d'exclusion de comités, d'interdictions de se présenter au conseil municipal, de menaces, d'intimidation, etc.
- 82 Les enquêtes administratives sont assorties de recommandations. Si celles-ci ne sont pas suivies, un recours en matière civile devra être entrepris par la personne victime de représailles pour obtenir réparation, le tout à ses frais. Cette dernière doit assurer sa

²⁶ Article 122 *Loi sur les normes du travail*, préc., note 13.

représentation et faire la preuve de ses prétentions puisqu'elle ne bénéficie pas de la présomption relative à son emploi ou à ses conditions de travail.

- 83** Une enquête pénale peut être menée par un organisme compétent simultanément aux recours en droit du travail. Une telle enquête vise à sanctionner la conduite de la personne qui aurait commis l'infraction, et non à réparer la situation personnelle de la victime. Après l'enquête, un rapport d'infraction pénale est soumis au DPCP, en vue de l'émission d'un constat d'infraction. L'expérience démontre que la poursuite en représailles est difficile, étant donné le degré de preuve requis. En effet, la nécessité de prouver hors de tout doute raisonnable que les représailles résultent d'une divulgation de renseignements ou d'une collaboration est difficile à rencontrer. Autrement dit, il est facile de soulever un doute raisonnable en alléguant que les représailles ont été exercées pour d'autres raisons.
- 84** De plus, un enjeu de taille demeure dans le contexte d'une enquête pénale pour représailles, soit l'impossibilité pour la personne victime de demeurer anonyme lorsqu'elle fait une plainte à ce sujet. Dans ce contexte, la poursuite pour représailles en matière pénale est difficilement réalisable.

3.4.3 La suspension temporaire des sanctions en matière de représailles

- 85** Le régime actuel de protection des divulgateurs n'empêche pas l'exercice de représailles, il n'a qu'un effet curatif en droit du travail et punitif en droit pénal. La réalité est qu'une personne victime de représailles doit, pour être rétablie dans ses droits, attendre la fin du processus judiciaire, en matière civile ou pénale, ou encore la fin du processus de traitement de sa plainte. Pour un lanceur d'alerte, il peut s'avérer difficile sur le plan financier d'attendre l'issue des procédures.
- 86** Le Protecteur du citoyen est d'avis que la suspension intérimaire des mesures imposées par l'employeur devrait être prévue dans le cadre d'un recours exercé à l'encontre de mesures de représailles au sens de la LFDAROP, tout comme la possibilité de réclamer une réparation intérimaire. Le Tribunal administratif du travail (TAT) dispose de certains pouvoirs en matière de suspension intérimaire de mesures imposées par l'employeur, mais ceux-ci ne sont jamais appliqués.
- 87** Les réparations offertes à la suite de représailles sont limitées. En effet, les pouvoirs du TAT sont limités en matière de pratiques interdites par rapport à ceux qu'il détient en matière de harcèlement psychologique. En cette matière, le TAT a des pouvoirs de réparation additionnels, soit ceux d'ordonner à l'employeur de prendre les moyens raisonnables pour faire cesser le harcèlement, de verser des dommages et intérêts punitifs et moraux, de financer le soutien psychologique requis et de modifier le dossier disciplinaire du salarié victime de harcèlement. En fait, le TAT a le pouvoir de rendre toute décision qui lui paraît juste et raisonnable selon les circonstances de l'affaire. Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il serait pertinent que des pouvoirs de réparation de ce type soient octroyés au TAT en matière de représailles.
- 88** Pour ce faire, les modifications apportées à la LFDAROP pourraient s'inspirer de la législation fédérale ou des pratiques internationales.

89 En vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*²⁷, lorsque le Commissaire fédéral juge qu'une plainte pour représailles est recevable, l'exécution de toute mesure disciplinaire prise à l'encontre du plaignant doit être suspendue²⁸. Le Commissaire désigne alors un enquêteur au dossier. Cette suspension prend fin lorsque :

- La plainte est retirée ou rejetée;
- Le Commissaire demande que des mesures de réparation soient prises à l'égard du plaignant;
- Le tribunal décide que le plaignant n'a pas été victime de représailles;
- Des sanctions disciplinaires sont imposées à la suite d'un règlement approuvé par le Commissaire ou d'une ordonnance du tribunal.

90 À l'international²⁹, les mesures correctrices provisoires et la possibilité de compensations financières dans les cas où ces mesures correctrices ne peuvent annuler tous les effets des représailles sont reconnues comme de bonnes pratiques :

« En attendant l'issue de la procédure civile, les personnes qui ont été victimes de représailles pour avoir fait un signalement ou une révélation d'informations d'intérêt général devraient pouvoir solliciter des mesures provisoires, en particulier en cas de perte d'emploi. »³⁰

91 Outre ce qui précède, le Protecteur du citoyen est d'avis que l'intégration de mesures administratives au régime général de divulgation, soit le fait de conférer un pouvoir d'ordonnance administrative et un régime de sanctions administratives pécuniaires sont également des moyens appropriés pour faire cesser promptement les représailles et limiter leurs impacts.

3.4.4 Un guichet unique

92 Actuellement, pour être protégée et disposer de recours en cas de représailles, une personne doit bien connaître les différentes lois qui encadrent la divulgation d'actes répréhensibles. La multiplication des organismes ayant des mandats complémentaires en matière d'intégrité publique³¹ peut créer de la confusion quant à l'organisme auquel il faut s'adresser pour avoir recours à cette protection.

93 Le morcellement de la protection offerte en matière de représailles est également attribuable aux recours existants en droit du travail. Lorsque les représailles dont une

²⁷ LC 2005, c. 46.

²⁸ Article 19.5 (1) *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

²⁹ OCDE, « [Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation](#) », 2011.

³⁰ Le Conseil de l'Europe a développé un instrument juridique sur la protection des personnes qui signalent des actions ou des omissions sur le lieu de travail constituant une menace ou un préjudice grave pour l'intérêt général ou qui divulguent des informations sur de tels faits. Lors de sa 1198^e réunion (30 avril 2014), le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/Rec (2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte qui a été préparée par le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) du Conseil de l'Europe. Conseil de l'Europe, [La protection des lanceurs d'alerte](#) - Recommandation CM/Rec (2014)7 et exposé des motifs, 2014, p. 10.

³¹ Protecteur du citoyen, Commissaire à la lutte contre la corruption, Autorité des marchés publics, Commission municipale du Québec, Inspecteur général de la Ville de Montréal.

personne se croit victime constituent une pratique interdite au sens de l'article 122 de la *Loi sur les normes du travail*, la CNESST a une compétence exclusive pour traiter la plainte. Cependant, une personne syndiquée et bénéficiant d'un recours similaire en vertu de sa convention collective devra s'adresser à son syndicat pour exercer son recours.

- 94 La démarche pour bénéficier de la protection contre les représailles devrait être simplifiée, uniformisée et centralisée par la mise en place d'un guichet unique. Un mécanisme distinct et unique pour toutes les plaintes en représailles favoriserait un traitement égal des plaintes et permettrait de développer une expertise dans le domaine ainsi que d'offrir un meilleur encadrement.
- 95 Développer un régime de protection général contre les représailles permettrait de :
- Centraliser les plaintes de représailles découlant des lois en matière d'intégrité publique afin de permettre, entre autres, d'évacuer les difficultés engendrées par la multiplicité actuelle de recours;
 - Uniformiser le traitement des plaintes en représailles;
 - Désigner une entité habilitée à recevoir ces plaintes et ayant les pouvoirs d'intervenir rapidement lorsqu'il y a apparence que la mesure mise en cause constitue des représailles.

TABLEAU SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
<p>R-1 Que le libellé de l'article 12.1 de la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> soit modifié afin qu'il reflète mieux le partage des responsabilités entre le Protecteur du citoyen et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation dans le traitement des divulgations concernant les municipalités.</p>	Désuète.
<p>R-1.1 Que le libellé de l'article 12.1 de la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> soit modifié afin de confier le traitement des divulgations d'actes répréhensibles visant les organismes municipaux à la Commission municipale du Québec.</p>	Nouvelle recommandation.
<p>R-2 Que le libellé de l'article 2 de la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> soit modifié afin que les filiales des entreprises du gouvernement y soient assujetties.</p>	Désuète.
<p>R-3 Que le libellé de l'article 2 de la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> soit modifié afin que les groupes d'approvisionnement en commun visés à l'article 435.1 de la <i>Loi sur les services de santé et les services sociaux</i> soient assujettis.</p>	Désuète.
<p>R-4 Que le libellé de l'article 4, paragraphe 4^o de la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> soit modifié afin qu'il prévoie qu'un cas grave de mauvaise gestion commis au sein d'un organisme lié à un organisme public par une convention qui régit son fonctionnement est un acte répréhensible au sens de la Loi.</p>	Toujours d'actualité.
<p>R-4.1 Que le libellé de de l'article 4, paragraphe 4^o de la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> soit modifié afin d'y spécifier que le cas grave de mauvaise gestion inclut la gestion des relations de travail et des ressources</p>	Nouvelle recommandation.

RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
humaines ou encore afin d'ajouter une définition du cas grave de mauvaise gestion.	
<p>R-5 Que le libellé du paragraphe 1° de l'article 4 de la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> soit modifié afin qu'il soit prévu qu'un acte ou une omission grave qui contrevient à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi constitue un acte répréhensible.</p>	Toujours d'actualité.
<p>R-6 Que le libellé de l'article 5 de la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> soit modifié afin que la notion d'intérêt public soit mieux définie et que l'intérêt public soit rattaché à l'objet de la divulgation plutôt qu'aux intentions des personnes qui effectuent la divulgation. Une modification de concordance devrait dans ce cas être apportée à l'article 12 de la Loi.</p>	Toujours d'actualité.
<p>R-7 Que le libellé de l'article 12 de la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> soit modifié afin qu'il lui permette de refuser ou de mettre fin au traitement d'une divulgation, notamment lorsque :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le délai écoulé depuis l'acte répréhensible allégué ne permet pas d'effectuer des vérifications ou une enquête de manière efficace ou équitable; • Les faits allégués dans la divulgation ont déjà fait l'objet d'un examen ou d'une enquête appropriée, y compris les vérifications réalisées par le responsable du suivi des divulgations de l'organisme public; • La vérification ou l'enquête du Protecteur du citoyen ne serait pas utile eu égard aux circonstances; • L'objet de la divulgation n'atteint pas un degré suffisant pour constituer un acte répréhensible. 	Désuète.
<p>R-8 Que le libellé de l'article 10 de la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> soit modifié afin que, dans le cas</p>	Toujours d'actualité.

RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
de divulgations jugées irrecevables, un avis verbal soit suffisant.	
R-9 Qu'une disposition soit ajoutée à la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> afin que lui soit accordé un pouvoir discrétionnaire lui permettant de suspendre le traitement d'une divulgation lorsque l'acte répréhensible fait l'objet d'une vérification ou d'une enquête menée par un autre organisme.	Toujours d'actualité.
R-10 Que les dirigeants des organismes publics assujettis à la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> fassent preuve d'ouverture et de transparence et qu'ils adoptent une directive interne relevant les avocats et les notaires de leur secret professionnel aux fins des vérifications et des enquêtes menées en vertu de cette loi.	Toujours d'actualité.
R-11 Qu'une disposition soit ajoutée à la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> afin qu'il puisse signaler à un organisme public une situation susceptible de causer un préjudice sérieux à une personne ou à un groupe de personnes et mener toute action préventive pour régler une situation problématique portée à son attention ou pour prévenir la commission d'un acte répréhensible.	Toujours d'actualité.
R-12 Qu'une disposition soit ajoutée à la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> afin de permettre au Protecteur du citoyen de diffuser publiquement un sommaire anonymisé de ses constats d'enquête tout en protégeant la confidentialité de l'identité du divulgateur et des personnes ayant collaboré à l'enquête.	Toujours d'actualité; voir les propositions formulées à la section 3.1.
R-13 Qu'une disposition soit ajoutée à la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> , basée sur le modèle des articles 6 et 41 du <i>Public Interest Disclosure Act</i> de la Colombie-Britannique, afin que le défaut de protéger la confidentialité de l'identité d'une	Toujours d'actualité.

RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
<p>personne ayant effectué une divulgation soit considéré comme une infraction pénale.</p>	
<p>R-14 Qu'une disposition soit ajoutée à la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> afin de protéger spécifiquement la confidentialité de l'identité d'une personne ayant effectué une divulgation et des personnes qui collaborent aux vérifications et aux enquêtes dans le cadre d'une procédure devant un tribunal. Cette disposition s'appliquerait aux procédures devant un tribunal civil ou administratif, avec les adaptations nécessaires dans le cadre d'un recours exercé en matière de représailles au sens de la Loi. Le libellé de cette disposition pourrait s'inspirer de celui de l'article 32.1 du <i>Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act</i> du Manitoba.</p>	<p>Toujours d'actualité.</p>
<p>R-15 Que la <i>Loi sur les normes du travail</i> soit modifiée afin qu'elle prévoie une protection générale contre les mesures de représailles exercées à l'encontre de tout membre du personnel d'un organisme public qui dénonce ou divulgue un acte répréhensible à un supérieur, ou pour toute personne qui dénonce ou divulgue un acte répréhensible à une autorité publique compétente, soit toute entité ou tout organisme public de surveillance de l'intégrité et de la saine gestion des organismes publics.</p>	<p>Toujours d'actualité.</p>
<p>R-15.1 Qu'une disposition soit ajoutée à la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> pour définir le terme divulgateur (lanceur d'alerte) et élargir la liste des personnes habilitées à recevoir une divulgation et d'offrir une meilleure protection contre les représailles.</p>	<p>Nouvelle recommandation.</p>
<p>R-16 Que la <i>Loi sur les normes du travail</i> soit modifiée afin qu'elle prévoie la possibilité qu'une suspension intérimaire des mesures imposées par l'employeur soit demandée dans le cadre d'un recours exercé à l'encontre de mesures de représailles au sens de la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i>.</p>	<p>Toujours d'actualité.</p>

RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
<p>R-17 Que la <i>Loi facilitant la divulgation</i> soit modifiée afin que le délai de prescription prévu pour les infractions pénales commence à compter de la date à laquelle le poursuivant prend connaissance de la perpétration de l'infraction et que ce délai soit étendu au minimum d'un an.</p>	Toujours d'actualité.
<p>R-18 Que la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> soit modifiée afin que le rôle des responsables du suivi des divulgations soit transformé en un rôle de répondant interne en matière d'intégrité publique. Les rôles et les responsabilités de ces répondants consisteraient à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renseigner les membres du personnel des organismes publics sur la <i>Loi facilitant la divulgation</i> et réaliser des activités d'information et de sensibilisation; • Encourager et développer une culture d'ouverture au sein des organismes publics relativement à la divulgation d'actes répréhensibles; • Informer et assister les divulgateurs, notamment quant à la procédure à suivre, aux protections prévues à la Loi ainsi qu'à leurs limites; • Diriger le traitement des dénonciations d'actes répréhensibles vers le Protecteur du citoyen ou vers tout autre organisme compétent; • Agir comme agent de liaison en cas de vérifications ou d'enquête du Protecteur du citoyen ou d'un autre organisme compétent. 	Toujours d'actualité.
<p>R-19 Que la <i>Loi facilitant la divulgation</i> soit modifiée afin que les dirigeants des organismes publics assujettis aient l'obligation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • D'informer adéquatement les membres de leur personnel relativement à la Loi, notamment sur la procédure pour faire une divulgation, sur les protections et les recours offerts ainsi que les limites de ceux-ci; • D'encourager et de développer une culture éthique qui facilite la divulgation d'actes répréhensibles au sein de l'organisme; • De s'assurer que des moyens soient pris pour protéger contre les représailles les personnes qui 	Toujours d'actualité.

RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
effectuent une divulgation ou qui collaborent à des vérifications ou à une enquête.	
<p>R-20 Au président du Conseil du trésor d'encadrer, au moyen d'une politique similaire à celle adoptée par le Conseil du trésor du gouvernement fédéral, le financement des services juridiques pour la représentation d'une personne visée par un constat d'acte répréhensible en vertu d'une enquête menée suivant la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i>.</p>	Toujours d'actualité.
<p>R-20.1 Que le deuxième alinéa de l'article 26 de la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> soit modifié par la suppression de « , sauf lorsque ces représailles constituent une pratique interdite au sens du paragraphe 11° du premier alinéa de l'article 122 de la <i>Loi sur les normes du travail</i> (chapitre N-1.1) », et ce, afin que les personnes qui subissent ou qui croient subir des représailles constituant une pratique interdite au sens de la <i>Loi sur les normes du travail</i> puissent également bénéficier du service de consultation juridique.</p>	Nouvelle recommandation.
<p>R-21 Que l'article 54 de la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> soit modifié afin qu'une révision périodique de la Loi soit faite tous les cinq ans et qu'un rapport quinquennal soit déposé à l'Assemblée nationale par le ministre responsable de l'application de cette loi.</p>	Toujours d'actualité.
<p>R-22 Que la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> soit modifiée pour y inclure expressément les dispositions pertinentes de la <i>Loi sur le Protecteur du citoyen</i>.</p>	Nouvelle recommandation.
<p>R-23 Que l'article 4 de la <i>Loi sur le Protecteur du citoyen</i> soit modifié afin de prévoir la nomination d'un troisième vice-protecteur, soit celui à l'intégrité publique, ou afin de prévoir la nomination d'un commissaire à l'intégrité publique au sein du Protecteur du citoyen.</p>	Nouvelle recommandation.

RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRES
<p>R-24 Que la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> soit modifiée afin de prévoir la possibilité pour le Protecteur du citoyen d'émettre des ordonnances de confidentialité.</p>	<p>Nouvelle recommandation.</p>



Bureau de Québec
800, place D'Youville, 19^e étage
Québec (Québec) G1R 3P4
Téléphone : 418 643-2688

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

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