

**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 RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE
DE LA LOI FACILITANT LA DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES
À L'ÉGARD DES ORGANISMES PUBLICS**

Jeudi 8 juin 2023
Salle Marie-Claire-Kirkland
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1A3

Table des matières

1.	Présentation du SPGQ	3
2.	Introduction.....	4
3.	La protection des divulgateurs, une nécessité pour un État intègre	4
4.	Les risques de la divulgation à l’interne	5
5.	Le cas Louis Robert	6
6.	Le rapport spécial du Protecteur du citoyen concernant Louis Robert	7
7.	Pour ne pas répéter le cas Louis Robert et redonner confiance dans le système de divulgation des actes répréhensibles	8
8.	Le SPGQ et le rôle du Protecteur du citoyen.....	8
9.	Le rapport du Secrétariat du Conseil du trésor sur la mise en œuvre de la Loi facilitant la divulgation d’actes répréhensibles à l’égard des organismes publics	9
10.	La structure de divulgation d’actes répréhensibles au gouvernement du Québec	10
11.	Le mémoire du Protecteur du citoyen présenté dans le cadre de cette consultation.....	12
12.	Conclusion et recommandations.....	13

1. Présentation du SPGQ

Le plus grand syndicat de professionnelles et professionnels du Québec

Le Syndicat de professionnelles et de professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) est le plus grand syndicat de personnel professionnel du Québec. Créé en 1968, il représente 32 850 spécialistes, dont 24 330 dans la fonction publique, 5 720 à Revenu Québec et 2 800 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 d'une expérience 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.

2. Introduction

- La *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP) a été adoptée par l'Assemblée nationale du Québec le 9 décembre 2016 et mise en vigueur le 1^{er} mai 2017.
- Le SPGQ réclamait depuis longtemps la mise en place de mécanismes de divulgation d'actes répréhensibles et de protection des divulgateurs pour protéger ses membres. Il a d'ailleurs publié quelques mémoires à ce sujet :
 - Document de réflexion intitulé *La protection des divulgateurs, une nécessité pour un État intègre*, février 2014;
 - *Mémoire du SPGQ présenté à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, juillet 2014;
 - *Mémoire du SPGQ 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*, février 2016.
- 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. Aussi, ils s'exposent à des représailles s'ils osent divulguer des gestes condamnables.
- La Loi doit protéger de façon optimale les divulgateurs d'actes répréhensibles. Elle permettra ainsi 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 et indépendante au service des citoyennes et citoyens.
- Le président du Conseil du trésor est responsable de l'application de la LFDAROP. Au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la Loi, il doit, conformément à l'article 54, faire au gouvernement un rapport sur sa mise en œuvre et sur l'opportunité de la maintenir ou de la modifier. Ce rapport rédigé en mars 2020 fait l'objet de la présente consultation à la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale.

3. La protection des divulgateurs, une nécessité pour un État intègre

- Dans le document de réflexion intitulé *La protection des divulgateurs, une nécessité pour un État intègre*, le SPGQ recommandait au gouvernement de l'époque de légiférer en matière de protection des dénonciateurs.
- Rappelons que, dans la foulée des travaux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (commission Charbonneau) et de multiples témoignages de cas de corruption et de collusion largement médiatisés, le gouvernement du Québec avait commencé à se doter d'une série d'instruments juridiques pour éviter que ce genre de comportement ne se reproduise.
- Le SPGQ faisait 14 recommandations au gouvernement, dont l'essentiel figurait dans le projet de loi n° 87 adopté en décembre 2016.

4. Les risques de la divulgation à l'interne

- À l'époque, le SPGQ soulevait quelques réserves concernant les mécanismes internes, à un ministère ou à un organisme gouvernemental, de divulgation d'un acte répréhensible en comparaison à ceux d'un organisme externe comme le Protecteur du citoyen ¹:

« La loi peut prévoir un ou plusieurs canaux par lesquels une divulgation de bonne foi de faits répréhensibles peut être faite. En général, les lois spécifiques de protection des divulgateurs prévoient le respect de procédures internes précises avant de pouvoir en appeler à une instance externe.

Donc, la loi devrait prévoir et encourager la mise en place de mécanismes simples, sécuritaires et indépendants de signalement d'actes répréhensibles internes à l'organisation. Cette instance interne et indépendante serait habilitée à mener des enquêtes promptes et à faire les suivis appropriés avec l'assurance que le divulgateur dispose de garanties de confidentialité. Les procédures devraient être conçues de façon à ce qu'une organisation, publique ou privée, qui est bien administrée puisse corriger les dysfonctionnements et apporter des solutions avant que le problème ne prenne de l'ampleur.

Cependant, l'expérience vécue par les professionnels et professionnelles du SPGQ dans les ministères et organismes québécois démontre qu'actuellement, lorsque des plaintes sont faites pour des cas de harcèlement psychologique, par exemple, l'organisation mise en cause se referme comme une huître et tente par tous les moyens de noyer le poisson. Elle adopte une attitude de déni et il n'est pas rare de constater que la victime devient l'agresseur.

Pourtant, bon nombre de ministères et d'organismes québécois se sont dotés de politiques contre le harcèlement psychologique. Ces politiques contiennent de beaux principes qui sont difficilement appliqués et qui provoquent des situations de détresse pour les plaignants qui osent aller jusqu'au bout de la procédure. Il en est de même pour ceux et celles qui dénoncent des actes répréhensibles (comme la collusion et la corruption) dans l'octroi des contrats des organismes publics et parapublics dans des secteurs tels que la construction et l'informatique. Une omerta basée sur la peur et l'intimidation s'est installée dans les municipalités et dans les ministères et organismes du gouvernement québécois.

Si l'on veut mettre en place une procédure interne de divulgation, il faudra donc s'assurer qu'elle soit indépendante du pouvoir administratif et politique, et qu'elle donne des résultats rapides. Dans l'état actuel des choses, le SPGQ croit cependant que l'on doit miser sur une procédure de divulgation à l'externe pour éviter les risques de représailles.

¹ SPGQ, La protection des divulgateurs, une nécessité pour un État québécois intègre, Réflexions et recommandations du Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec, mars 2014, p. 9-10

Le divulgateur devrait pouvoir contribuer et être mis au courant des suivis liés à sa plainte dans des délais raisonnables, en plus de pouvoir compter sur des services-conseils et d'accompagnement. Le secteur privé devrait également être encouragé ou obligé par la Loi à mettre en place des mécanismes de divulgation d'actes répréhensibles.

Les divulgateurs devraient donc avoir la possibilité de divulguer l'information à l'extérieur de l'organisation à une autorité indépendante (ex. : le Protecteur du citoyen ou le Vérificateur général), au législateur, au ministre responsable, au système de justice, à la police, aux médias ou aux organismes de la société civile spécialisés dans l'accompagnement et dans le conseil aux divulgateurs.

Favoriser la possibilité pour le divulgateur de recourir à plusieurs canaux protégés de divulgation s'avère fondamental, et ce, afin d'éviter que tout repose sur une seule autorité, même si elle se veut indépendante. En effet, il n'est jamais exclu qu'un dirigeant d'organisme puisse être l'objet de pressions externes indues qui interféreraient dans l'objectivité de ses décisions. (...)

Comme les médias sont de plus en plus sollicités pour révéler des comportements répréhensibles, la protection des sources journalistiques devrait faire partie de la Loi. (...)

Le processus de divulgation devrait être expéditif et doté de mécanismes de suivi rigoureux pour inciter les gens à rompre le silence. Le nerf de la guerre d'une procédure efficace repose sur la confiance que les éventuels divulgateurs auront dans le système mis en place. »

5. Le cas Louis Robert²

- En 2017, Louis Robert, agronome conseiller expert dans le secteur des grains et membre du SPGQ au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), avait osé dénoncer, à l'interne, l'ingérence du privé dans la recherche publique sur l'utilisation des pesticides. Insatisfait de l'écoute de ses supérieurs, il s'était tourné vers Radio-Canada. Le fonctionnaire avait partagé, en toute confidentialité, des documents accablants.
- En janvier 2019, le MAPAQ a renvoyé M. Robert tandis que deux de ses collègues ont été suspendus. Ces représailles ont suscité des questions sur la protection des lanceurs d'alerte au Québec.

² Le cas de Louis Robert a été largement couvert par la presse québécoise, notamment Radio-Canada. Il a même fait l'objet d'excuses publiques de la part du premier ministre Legault :

[Louis Robert prend sa retraite et dénonce le silence des fonctionnaires | Radio-Canada.ca](https://www.radio-canada.ca/actualite/quebec/2019/01/15/louis-robert-retraite-danoncer-silence-fonctionnaires/)

6. Le rapport spécial du Protecteur du citoyen concernant Louis Robert

- En juin 2019, en conclusion d'un rapport spécial concernant l'application de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP), le Protecteur du citoyen dénonce des manquements majeurs de la part du MAPAQ³ :

« De nombreux manquements ont été constatés par rapport à des volets fondamentaux de la LFDAROP tels que :

- l'interprétation erronée de la recevabilité de la divulgation;
- l'absence de transfert de cette dernière au Protecteur du citoyen;
- la violation de confidentialité de l'identité du divulgateur;
- le suivi interne effectué aux termes des vérifications qui est non conforme à la LFDAROP, tant auprès du divulgateur que de la personne ayant la plus haute autorité administrative.

Le MAPAQ ne pouvait ignorer que le divulgateur serait facilement identifié au regard de son implication connue dans le milieu. Il n'en demeure pas moins que, à l'évidence, la confidentialité de l'identité du divulgateur doit toujours demeurer un rempart de sécurité dont il faut, au premier chef, défendre la pleine application. À défaut de le faire, la protection contre les représailles devient théorique. À ce moment, le dossier doit donc être transféré au Protecteur du citoyen.

Dans le présent cas, le MAPAQ ne s'est pas approprié avec rigueur la nouvelle loi qu'il était chargé d'appliquer, d'où la séquence des manquements.

Malheureusement, l'ampleur qu'ont pris les événements peut amener des personnes à croire qu'une divulgation de leur part pourrait leur coûter leur réputation personnelle et leur crédibilité professionnelle.

Il est donc essentiel et pressant d'apporter un redressement tant au sein du MAPAQ que, plus largement, à l'endroit du traitement des divulgations d'actes répréhensibles dans le respect de la LFDAROP, ceci afin de :

- permettre à tout divulgateur et à toute personne qui collabore aux vérifications d'être traités dans le plus grand respect de la confidentialité de leur identité et des faits qu'ils dévoilent;
- garantir des mécanismes de traitement des divulgations qui agissent avec discrétion et placent l'intégrité publique au cœur de leur action;
- donner confiance aux citoyens quant à la prise en charge des lanceurs d'alerte.

Il est tout aussi important que le divulgateur sache que le Protecteur du citoyen peut, à tout moment, traiter sa divulgation, que ce soit au début du processus, en

³ Rapport spécial du Protecteur du citoyen, Application de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics : Des manquements majeurs de la part du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Québec, le 13 juin 2019, pp. 26-27, parag. 109 à 114

cours de vérifications ou au terme de l'intervention du responsable du suivi des divulgations. Il peut dès lors avoir la pleine assurance que la confidentialité de son identité sera préservée et que sa divulgation sera traitée en toute indépendance, en conformité avec la Loi. »

- Dans le cadre du rapport sur la mise en œuvre de la LFDAROP, le Protecteur du citoyen recommandait au Secrétariat du Conseil du trésor de revoir, plus particulièrement, le rôle et l'encadrement législatif des responsables du suivi des divulgations. Il voulait ainsi assurer un accompagnement adéquat des lanceurs d'alerte, la confidentialité complète et un traitement des divulgations dépourvu de conflits de loyauté.

7. Pour ne pas répéter le cas Louis Robert et redonner confiance dans le système de divulgation des actes répréhensibles

- Le congédiement de Louis Robert a été très médiatisé. Il a eu un effet dévastateur sur la confiance des éventuels divulgateurs d'actes répréhensibles dans le système de plainte.
- Des situations qui auraient mérité des dénonciations tombent dans l'oubli.
- Dans l'entrevue qu'il a accordée à Radio-Canada le 4 avril 2022, Louis Robert « regrette l'apathie des fonctionnaires qui n'osent pas dénoncer des irrégularités, même en interne ».
- Louis Robert croit que « quand tu ne dis rien, tu deviens complice des situations problématiques. Quand ils se taisent, ils choisissent leur camp et ils permettent à la situation de perdurer. »
- La communication entre journalistes et fonctionnaires est devenue plus difficile.

8. Le SPGQ et le rôle du Protecteur du citoyen

- Le Protecteur du citoyen relève de l'Assemblée nationale et, de ce fait, agit de manière indépendante de l'Administration et du gouvernement. Depuis 1969, son rôle d'ombudsman impartial et indépendant lui a permis d'acquérir une solide expertise en matière d'enquête et de traitement diligent des plaintes à l'égard des services publics.
- Dès mai 2017, le SPGQ recommandait à ses membres de faire appel au Protecteur du citoyen, et non au responsable du suivi des divulgations à l'intérieur des ministères et organismes du gouvernement.
- De plus, le SPGQ était déjà d'avis que le système de plaintes à l'interne mis en place dans les ministères et organismes n'allait servir qu'à débusquer et à mettre de la pression sur les divulgateurs en leur faisant valoir leur nécessaire loyauté envers l'employeur. Pour le SPGQ, il s'agissait d'une mauvaise allocation de ressources qui pourraient plutôt être allouées au Protecteur du citoyen. Le SPGQ l'avait d'ailleurs mentionné dans son mémoire 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*, en février 2016.

- Le SPGQ mettait également en garde ses membres concernant la divulgation publique d'un acte répréhensible ou par l'intermédiaire d'un média, la Loi ne protégeant pas contre les représailles, sauf dans le cas d'un acte présentant un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement.
- Le SPGQ s'opposait à l'obligation de communiquer avec un service de police ou le Commissaire à la lutte contre la corruption avant de faire une dénonciation publique ou à un média afin de bénéficier des protections contre les représailles de la Loi. Une personne pouvait toujours divulguer des actes répréhensibles à un média, mais elle prenait le risque d'être victime de représailles si son identité était découverte, ce qui est arrivé à Louis Robert.

9. Le rapport du Secrétariat du Conseil du trésor sur la mise en œuvre de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics⁴

- Le SPGQ ne peut que se réjouir de la recommandation 1 de ce rapport du Secrétariat du Conseil du trésor qui propose de revoir le rôle et les responsabilités des acteurs sollicités dans l'application de la Loi.
- Il recommande de confier au Protecteur du citoyen :
 - le **mandat exclusif** de recevoir les divulgations du personnel des organismes publics;
 - le mandat de veiller à la bonne administration de la Loi, c'est-à-dire de maintenir à jour le registre des organismes publics et des responsables du suivi, de produire des statistiques requises et de procéder à la reddition de comptes ainsi que de participer à la rédaction du rapport sur la mise en œuvre de la Loi.
- En ce qui concerne la personne responsable du suivi des divulgations dans les ministères et organismes, il propose de :
 - **lui retirer la responsabilité de recevoir et de traiter les divulgations qui émanent du personnel de son organisme public;**
 - lui attribuer un rôle d'agente ou agent de liaison ou de contact interne pour le Protecteur du citoyen;
 - lui attribuer un rôle de promotion et d'agente ou agent d'information auprès du personnel.
- Enfin, en ce qui a trait à la dirigeante ou au dirigeant d'organisme :
 - lui rappeler l'importance de son rôle quant à la promotion d'une culture d'éthique et d'intégrité ;

⁴ Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics, Rapport sur la mise en œuvre de la Loi, Secrétariat du Conseil du trésor, mars 2020

- lui rappeler qu'il doit s'assurer de prendre tous les moyens pour protéger son personnel contre les représailles.

10. La structure de divulgation d'actes répréhensibles au gouvernement du Québec

- Le rapport fait état de la structure très complexe de divulgation.
- Le **président du Conseil du trésor** est responsable de l'application de la Loi. De ce fait, il doit s'assurer que tous les organismes publics désignent une personne responsable du suivi et qu'ils mettent en place une procédure de traitement des divulgations.
- Le **Protecteur du citoyen** est responsable de recevoir et de traiter les divulgations du personnel des organismes publics ou de la population en général. Il détient aussi les pouvoirs et responsabilités suivantes :
 - pouvoir d'exempter un organisme public de se doter d'un mécanisme interne de divulgation;
 - diffuser sa procédure de divulgation;
 - élaborer des documents de soutien aux organismes publics;
 - évaluer l'admissibilité d'un divulgateur, ou encore d'une personne qui collabore à une divulgation ou qui se croit victime de représailles, au service d'assistance juridique;
 - renseigner ou conseiller toute personne en lien avec une divulgation ou le service de consultation juridique;
 - requérir des documents et contraindre des personnes à témoigner dans le cadre de son pouvoir d'enquête sur une divulgation;
 - formuler des recommandations aux autorités concernées afin que celles-ci corrigent la situation le plus rapidement possible.
- **Chaque organisme public est chargé de désigner une personne responsable du suivi des divulgations et de mettre en place une procédure** qu'il doit diffuser à l'ensemble de son personnel. Dans l'éventualité où une enquête serait nécessaire pour faire la lumière sur la divulgation, la personne responsable devrait déferer les renseignements au Protecteur du citoyen.
- Le **Bureau des plaintes et de l'amélioration de la qualité** du ministère de la Famille est l'organisme désigné pour recevoir les divulgations d'actes répréhensibles qui visent les centres de la petite enfance, les garderies subventionnées et les bureaux coordonnateurs.
- Le personnel des **établissements scolaires** (primaires et secondaires) peut s'adresser à la personne responsable désignée par son centre de services scolaire pour formuler une divulgation.
- Le **Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes (CIME)** du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation est responsable de recevoir les plaintes du secteur municipal exclusivement, sauf lorsque l'objet de la divulgation concerne l'application de lois à portée générale aux municipalités, telles que la *Loi sur la qualité de l'environnement*,

où le Protecteur du citoyen a compétence. Si une divulgation concerne un manquement en matière d'éthique et de déontologie visé par *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, la **Commission municipale du Québec** a compétence.

- Lorsque la divulgation concerne le processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public, **l'Autorité des marchés publics** est responsable.
- Si la divulgation relève du mandat de surveillance de **l'Inspecteur général de la Ville de Montréal**, ce dernier s'en occupe.
- Enfin, si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une dénonciation en vertu de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, il les transmet au **Commissaire à la lutte contre la corruption**.
- De même, **le Protecteur du citoyen peut déférer une divulgation** à l'inspecteur général de la Ville de Montréal, à la Commission municipale du Québec ou à l'Autorité des marchés publics, selon le cas, s'il juge que cela relève de leurs compétences.
- Le SPGQ est d'avis que la multiplicité des endroits où l'on peut faire une divulgation complique les choses pour un divulgateur potentiel. Dans le cas de Louis Robert, cela explique peut-être pourquoi il ne s'est pas adressé au Protecteur du citoyen après avoir épuisé les mécanismes internes.
- Le Protecteur du citoyen se prononce sur la cohabitation de plusieurs acteurs en ce qui a trait à la divulgation d'actes répréhensibles dans son Plan stratégique 2023-2028 et fait quelques recommandations le concernant⁵:

« En matière d'intégrité publique, plusieurs organismes se voient confier des mandats distincts. À ce titre, on trouve l'Autorité des marchés publics (AMP), la Commission municipale du Québec, l'Unité permanente anticorruption (UPAC) de même que les responsables du suivi des divulgations (RSD) à l'intérieur même des ministères et des organismes gouvernementaux. D'une part, il devient nécessaire de **bien faire connaître la spécificité du recours au Protecteur du citoyen** et, d'autre part, il faut aussi **assurer une complémentarité dans l'action de ces différents acteurs**. On doit toutefois reconnaître les efforts déjà entamés par l'institution et ses partenaires pour veiller à bien accompagner les citoyens et citoyennes dans leur processus de divulgation.

On se rappellera aussi que **lors d'événements majeurs qui ont marqué l'actualité au Québec**, plusieurs intervenants ont conduit des enquêtes qui ont pu sembler apparentées. Ce fut le cas notamment après la crise survenue dans les centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) durant la première vague de la pandémie. Ces circonstances tragiques ont incité plusieurs organisations à mener des travaux pour voir clair dans les manquements des établissements. Dans ce contexte, **il faut bien mettre en évidence la valeur ajoutée de l'action spécifique du Protecteur du citoyen**.

⁵ Protecteur du citoyen, Plan stratégique 2023-2028. Respect. Impartialité. Équité. p. 4

Enfin, on constate que certains événements survenus au cours des dernières années ont soulevé des questions, dans l'espace public, quant à la **pertinence de créer de nouvelles instances responsables de s'assurer du respect des droits de certains groupes de personnes**. Des débats ont eu lieu, par exemple, autour de la création du protecteur national de l'élève ou encore de la pertinence d'instaurer un protecteur des aînés. **Ces discussions ont été menées alors que le Protecteur du citoyen a compétence sur un grand nombre d'instances qui offrent des services publics aux groupes ciblés.**

Globalement, donc, le Protecteur du citoyen est bien conscient qu'il devra, dans le cadre de la mise en œuvre du présent plan stratégique, déployer des efforts pour clarifier et promouvoir son action. »

- N'est-on pas en train de multiplier les instances de divulgation, ce qui a pour effet de dédoubler le rôle du Protecteur du citoyen? Cela complique-t-il la vie du citoyen ou de l'employé gouvernemental ou municipal qui souhaite signaler des actes répréhensibles?

11. Le mémoire du Protecteur du citoyen présenté dans le cadre de cette consultation

- Le mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des finances publiques, le 31 mai 2023, dans le cadre de cette consultation,⁶ contient plusieurs recommandations destinées à renforcer et à élargir la compétence du Protecteur du citoyen. Les objectifs consistent à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles, à protéger davantage la confidentialité et à améliorer sensiblement la LFDAROP.
- Le SPGQ soutient l'ensemble des recommandations du Protecteur du citoyen, notamment celles concernant :
 - les cas graves de mauvaise gestion commis à l'égard d'un organisme public qui devraient être considérés comme un acte répréhensible au sens de la Loi (R-4);
 - l'adoption par les organismes publics de directives internes relevant les avocats et les notaires de leur secret professionnel aux fins des vérifications et des enquêtes menées en vertu de la Loi (R-10);
 - le défaut de protéger la confidentialité de l'identité d'une personne ayant effectué une divulgation qui devrait être considérée comme une infraction pénale (R-13);
 - le responsable du suivi des divulgations dont le rôle devrait être transformé en celui de répondant interne en matière d'intégrité publique, tout comme le recommande le Secrétariat du Conseil du trésor dans son rapport cité précédemment (R-18);
 - l'obligation pour les dirigeants d'organismes publics d'informer adéquatement les membres de leur personnel relativement à la Loi, de développer une culture

⁶ 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

éthique qui facilite la divulgation d'actes répréhensibles et de s'assurer que des moyens soient pris pour protéger les divulgateurs des représailles (R-19).

- D'autres sujets mentionnés par le Protecteur méritent notre attention :
 - rendre publics les rapports d'enquête fondés, dans une optique d'intérêt public, de transparence et de reddition de compte, tout en protégeant la confidentialité des divulgateurs et des témoins;
 - créer un poste de commissaire à l'intégrité publique, qui relèverait du Protecteur du citoyen, et dont la responsabilité comprendrait, entre autres, la publication d'un rapport annuel spécifique sur l'intégrité publique et la mise en place d'un guichet unique en matière de protection contre les représailles.
- Le SPGQ croit que si le gouvernement décidait d'intégrer toutes les recommandations du Protecteur du citoyen à la LFDAROP, il faudrait s'assurer que ce dernier dispose des ressources et des effectifs nécessaires pour assumer ces nouvelles responsabilités.

12. Conclusion et recommandations

- Le cas de Louis Robert est venu jeter une douche froide sur la volonté de témoins d'actes répréhensibles de les dénoncer aux autorités compétentes. Il est impératif de redonner confiance dans le système de divulgation.
- Déjà en 2014, le SPGQ rapportait l'expérience vécue par ses membres dans les ministères et organismes québécois. Lorsque des plaintes étaient faites pour des cas de harcèlement psychologique, par exemple, l'organisation mise en cause se refermait comme une huître et tentait par tous les moyens de noyer le poisson. Elle adoptait une attitude de déni.
- Il en était de même pour les personnes qui dénonçaient des actes répréhensibles comme la collusion et la corruption dans l'octroi des contrats des organismes publics et parapublics dans des secteurs comme la construction et l'informatique. Une omerta basée sur la peur et l'intimidation s'était installée dans les municipalités et dans les ministères et organismes du gouvernement. Les témoignages récents de Louis Robert confirment que cette situation persiste toujours.
- La procédure de divulgation de la LFDAROP prévoit un mécanisme interne de dénonciation en la personne du responsable du suivi des divulgations. Pour qu'un mécanisme interne fonctionne, il faut qu'il soit fondé sur des changements de culture organisationnelle destinés à développer des communications internes qui doivent prévenir et régler les situations problématiques d'éthique et d'actes répréhensibles plutôt qu'à les cacher. Six ans après la mise en vigueur de la LFDAROP, force est de constater que la culture organisationnelle des organismes publics a fait peu de progrès en ce sens.
- La simple existence d'une loi de protection des divulgateurs ne suffit pas à garantir qu'une bonne pratique a été adoptée. Bien souvent, les procédures ont été mises en place davantage pour se mettre en conformité avec la Loi ou pour présenter une image factice de désir d'en finir avec la corruption, plutôt que dans l'optique d'une amélioration des procédures et d'un changement de culture. Dans les ministères et organismes québécois,

les responsables de l'éthique ou du suivi des divulgations sont plutôt là pour rappeler aux membres du SPGQ leurs devoirs de réserve et de loyauté. Appliquer formellement le code d'éthique ou faciliter la divulgation d'actes répréhensibles semble pour eux malheureusement subsidiaire.

- Il est important de favoriser la possibilité pour le divulgateur de recourir à plusieurs canaux protégés de divulgation, et ce, afin d'éviter que tout repose sur une seule autorité, même si elle se veut indépendante. En effet, il n'est jamais exclu qu'un dirigeant d'organisme puisse être l'objet de pressions externes indues qui interféreraient dans l'objectivité de ses décisions.

Recommandation 1 : La conclusion du rapport spécial concernant l'application de la LFDAROP du Protecteur du citoyen a dénoncé des manquements majeurs de la part du MAPAQ. Tout comme le Protecteur du citoyen, le SPGQ juge pressant d'apporter un redressement tant au sein du MAPAQ que, plus largement, à l'endroit du traitement des divulgations d'actes répréhensibles dans le respect de la LFDAROP, ceci afin de :

- permettre à tout divulgateur et à toute personne qui collabore aux vérifications d'être traités dans le plus grand respect de la confidentialité de leur identité et des faits qu'ils dévoilent;
- garantir des mécanismes de traitement des divulgations qui agissent avec discrétion et placent l'intégrité publique au cœur de leur action;
- donner confiance aux citoyens quant à la prise en charge des lanceurs d'alerte.

Recommandation 2 : Le SPGQ appuie sans réserve la recommandation contenue dans le rapport du Secrétariat du Conseil du trésor sur la mise en œuvre de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* qui propose de revoir le rôle et les responsabilités des acteurs sollicités dans l'application de la Loi.

Ce rapport recommande, entre autres, de confier au Protecteur du citoyen le mandat exclusif de recevoir les divulgations du personnel des organismes publics. Il suggère aussi de retirer à la personne responsable du suivi des divulgations dans les ministères et organismes la responsabilité de recevoir et de traiter les divulgations qui émanent du personnel de son organisme public.

Recommandation 3 : Le SPGQ soutient l'ensemble des recommandations du Protecteur du citoyen destinées à renforcer et à élargir ses compétences afin de faciliter la divulgation d'actes répréhensibles, à protéger davantage la confidentialité et à améliorer sensiblement la LFDAROP.

Le SPGQ est d'avis que, si le gouvernement décidait d'aller de l'avant avec ces recommandations, il devrait octroyer les ressources nécessaires au Protecteur du citoyen pour qu'il puisse assumer ces nouvelles responsabilités.

Recommandation 4 : Le SPGQ estime qu’une campagne de promotion de la LFDAROP devrait être menée dans l’optique d’amener un changement de culture dans les organismes publics. Cette campagne viserait à les rendre plus transparents et à mettre fin à la loi du silence, à l’intimidation et aux réflexes d’étouffement des plaintes à l’interne.

D’ailleurs, le rapport du Secrétariat du Conseil du trésor recommande de rappeler, aux dirigeants d’organisme, l’importance de leur rôle quant à la promotion d’une culture d’éthique et d’intégrité. Le rapport rappelle aussi la nécessité pour eux de prendre tous les moyens pour protéger leur personnel contre les représailles. Le mémoire du Protecteur du citoyen va plus loin et propose d’en faire une obligation dans la Loi, ce à quoi souscrit pleinement le SPGQ.

Recommandation 5 : Afin d’en finir avec les actes répréhensibles, le SPGQ croit que les divulgateurs devraient pouvoir divulguer l’information, sans crainte de représailles, à une autorité indépendante (le Protecteur du citoyen), mais aussi au législateur, au ministre responsable, au système de justice, à la police, aux médias ou aux organismes de la société civile spécialisés dans l’accompagnement et dans le conseil aux divulgateurs.

Recommandation 6 : Le SPGQ juge important de revoir la restriction imposée aux divulgateurs dans la LFDAROP de ne dénoncer publiquement que des actes répréhensibles présentant un risque grave pour la santé ou la sécurité d’une personne ou pour l’environnement, en ayant communiqué, au préalable, ces renseignements à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption.

En effet, les médias sont sollicités pour révéler au public des actes répréhensibles. La protection des sources journalistiques et des journalistes eux-mêmes devrait être une priorité dans une société qui se veut libre et démocratique.

Recommandation 7 : Le SPGQ remarque que le Protecteur du citoyen pointe un enjeu de cohabitation de plusieurs acteurs concernant la divulgation d’actes répréhensibles dans son Plan stratégique 2023-2028. D’une part, il devient nécessaire de bien faire connaître la spécificité du recours au Protecteur du citoyen et, d’autre part, il faut aussi assurer une complémentarité dans l’action de ces différents acteurs.

Dans ce contexte, le SPGQ s’interroge sur la pertinence de créer de nouvelles instances responsables de s’assurer du respect des droits de certains groupes de personnes (santé, éducation, élèves, aînés). Le Protecteur du citoyen a déjà compétence sur un grand nombre d’instances qui offrent des services publics à ces groupes ciblés.

Le SPGQ croit fermement qu’un processus de divulgation doit être simple, expéditif et doté de mécanismes de suivi rigoureux pour inciter les gens à rompre le silence. Le nerf de la guerre d’une procédure efficace demeure la confiance que les éventuels divulgateurs auront dans le système mis en place.