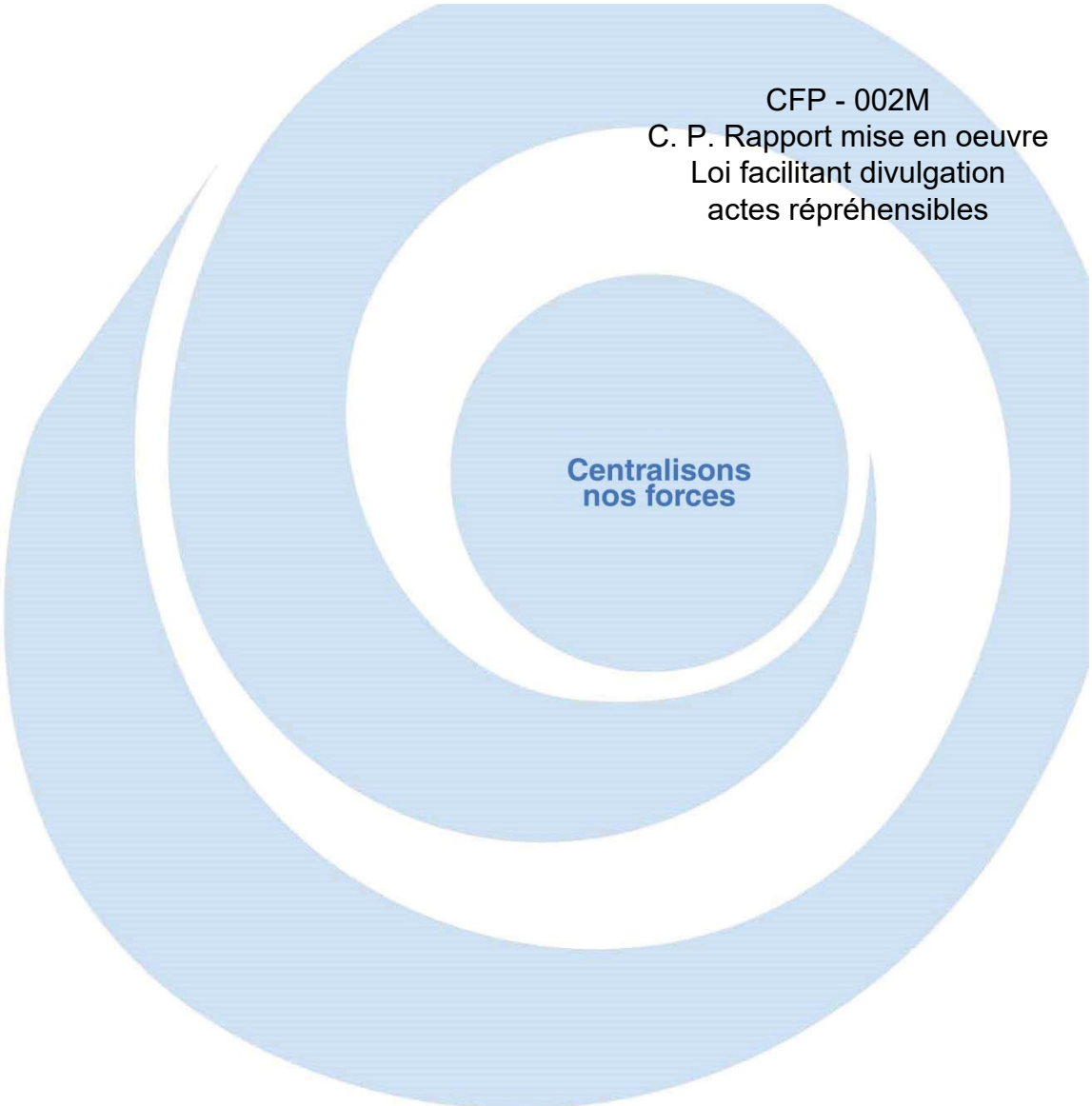




**Centralisons
nos forces**

Suivi du rapport sur la mise en œuvre de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*

Mémoire 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*

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente près de 215 000 membres, dont environ 125 000 font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent quelque 240 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres; s'ajoute également l'AREQ-CSQ, l'Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien), de même que dans les domaines des services éducatifs à la petite enfance, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire, des communications et du municipal.

De plus, la CSQ compte en ses rangs plus de 80 % de femmes et 30 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Table des matières

1.	Contexte	1
2.	Le rapport sur la mise en œuvre de la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i>	2
3.	Les recommandations du président du Conseil du trésor	3
4.	Conclusion.....	5

1. Contexte

Le 2 décembre 2015, le gouvernement du Québec a déposé le projet de loi n° 87 intitulé *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*. Ce projet de loi (ci-après la « Loi »), entré en vigueur le 1^{er} mai 2017, a un double objectif : d'une part, faciliter la divulgation des actes répréhensibles et, d'autre part, établir un régime de protection contre les représailles.

C'est le Protecteur du citoyen du Québec qui a été choisi comme organisme externe chargé de recevoir les divulgations faites par toute personne et d'enquêter sur lesdites divulgations. Les personnes salariées d'un organisme public ont également le choix de faire leur divulgation au sein même de leur organisme, soit à la personne chargée de l'application de la Loi. La Loi prévoit qu'une divulgation au public n'est possible que lorsque l'urgence et le sérieux de la situation le justifient, par exemple dans les cas de risques graves pour la santé ou la sécurité du public ou d'une atteinte sérieuse à l'environnement. Le droit à l'anonymat et le droit à la confidentialité sont également protégés.

Depuis plusieurs années, la Centrale des syndicats du Québec (ci-après la « CSQ ») se préoccupe de la protection des lanceurs d'alertes qui choisissent de divulguer les malversations dont ils ont eu connaissance dans l'appareil gouvernemental. Ce peut être des personnes salariées de l'État, des contractants de celui-ci, des soumissionnaires ou toute autre personne ayant eu connaissance d'informations à ce sujet.

Lors des travaux parlementaires sur le projet de loi n° 87, la CSQ a déposé un mémoire à la Commission des finances publiques et a été entendue le 10 février 2016. Dans ce mémoire, la CSQ a énoncé plusieurs critiques et recommandations, notamment à l'égard du fait que la Loi excluait la possibilité de faire une divulgation qui porterait uniquement sur une condition de travail ou qui mettrait en cause le bien-fondé des politiques et des objectifs du gouvernement. La CSQ soutenait qu'il est tout à fait contraire à l'objectif même de la Loi de mettre des barrières à l'accès à celle-ci et qu'il valait mieux laisser au Protecteur du citoyen du Québec la marge de manœuvre nécessaire pour trancher la recevabilité d'une divulgation.

De plus, la CSQ avait accueilli favorablement les dispositions de l'article 6 de la Loi qui permettent à une personne employée d'un organisme public de choisir de s'adresser plutôt à la personne responsable du suivi des divulgations au sein de son organisation, au ministre de la Famille ou à la Commission municipale du Québec. Cette flexibilité était vue d'un bon œil, car elle permettait à chaque personne travaillant dans un organisme visé de juger, selon la situation, qui serait le mieux placé pour recevoir sa divulgation.

Dans son ensemble, la CSQ avait accueilli le projet de loi n° 87 comme étant un pas dans la bonne direction, mais avait aussi souligné le fait qu'il fallait allouer au Protecteur du citoyen du Québec les ressources humaines et financières suffisantes afin de garantir un traitement diligent et complet des divulgations.

2. Le rapport sur la mise en œuvre de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*

Conformément à l'article 54 de la Loi, le ministre en charge de l'application de cette dernière, soit le président du Secrétariat du Conseil du trésor, devait produire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de cette loi et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier (ci-après le « Rapport »).

Le Rapport fait, entre autres, les constats suivants :

- 31 organismes sur 354, notamment des centres intégrés de santé et de services sociaux, des centres intégrés universitaires de santé et de services sociaux, des cégeps et des centres de services scolaires n'avaient pas désigné de titulaire responsable du suivi des divulgations;
- Il y a eu de nombreux changements en ce qui concerne les responsables du suivi;
- Le mandat de la personne responsable du suivi des divulgations a été confié à la haute direction ou donné en sous-traitance.

De plus, un passage du Rapport mérite d'être reproduit intégralement :

En effet, un bon nombre de responsables du suivi des divulgations occupent un poste de haute direction dans l'organisation, ce qui peut avoir pour conséquence de remettre en cause l'indépendance et l'impartialité du traitement et de décourager la divulgation interne. Dans certains cas, la charge importante de travail et un horaire laissant peu de disponibilités font en sorte que ces responsables délèguent les vérifications à d'autres personnes. Cela peut engendrer une violation de la confidentialité dans le traitement des renseignements faisant l'objet de la divulgation, voire enfreindre la protection de l'identité de la divulgatrice ou du divulgateur.

Le Rapport constate que les responsables du suivi n'ont pas eu n'ont pas eu la possibilité de maîtriser leur rôle adéquatement ou de bonifier leur expertise. Le Rapport fait aussi référence au faible volume de divulgations, ce qui n'a pas aidé à consolider l'expertise des responsables et qui engendre des défis pour la formation.

3. Les recommandations du président du Secrétariat du Conseil du trésor

Trois (3) recommandations émanent du Rapport et tiennent compte des problèmes soulevés par le Protecteur du citoyen du Québec, notamment dans son bilan quant à l'application de la Loi.

La première recommandation consiste à confier au Protecteur du citoyen du Québec le mandat exclusif de recevoir les divulgations du personnel des organismes publics et, par conséquent, de modifier le rôle des responsables du suivi des divulgations. Ainsi, le rôle des responsables du suivi des divulgations dans les organismes publics consisterait à agir comme agente ou agent de liaison tout en effectuant la promotion ou la diffusion de l'information auprès du personnel.

La CSQ accueille favorablement cette recommandation. Toutefois, nous soulignons l'importance du fait que les rôles et responsabilités résiduels des responsables du suivi des divulgations soient nommés dans la Loi, comme le suggère le Protecteur du citoyen du Québec dans son bilan¹. Les responsables du suivi des divulgations auraient donc les rôles et responsabilités suivants :

- 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 en ce qui concerne la procédure à suivre, les protections prévues à la Loi ainsi que leurs limites;
- Diriger les dénonciations d'actes répréhensibles vers le Protecteur du citoyen du Québec ou vers tout autre organisme compétent;
- Agir comme agente ou agent de liaison en cas de vérification ou d'enquête du Protecteur du citoyen du Québec ou d'un autre organisme compétent.

La deuxième recommandation suggère à la législature d'accroître l'efficacité de l'application de la Loi en ajoutant le qualificatif « grave » à l'acte répréhensible suivant : « 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 » et en rattachant la notion d'« intérêt public » à l'objet de la divulgation, plutôt qu'aux intentions des personnes qui l'effectuent.

¹ PROTECTEUR DU CITOYEN (2019). *Bilan du Protecteur du citoyen du Québec sur la mise en œuvre de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, Québec, Recommandation R-18.

La CSQ n'est pas favorable à cette recommandation. Nous estimons qu'il n'y a pas lieu de limiter la portée de la Loi en restreignant les actes qui peuvent faire l'objet d'une divulgation. D'une part, étant donné que le Rapport lui-même fait état du faible nombre de divulgations, nous estimons qu'il n'y a pas lieu de croire que la définition actuelle d'un acte répréhensible est trop large au point de réduire l'efficacité du traitement des dossiers. D'autre part, nous sommes d'avis que la définition d'un acte répréhensible doit être telle que, dans le doute, elle amène quand même une personne à faire la divulgation au lieu de la décourager. Nous sommes d'avis que les acteurs visés dans la Loi, spécifiquement le Protecteur du citoyen du Québec, ont et doivent garder l'indépendance et la marge de manœuvre nécessaire afin d'évaluer la recevabilité des divulgations.

La troisième recommandation consiste à créer un comité multipartite (ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Protecteur du citoyen du Québec et Secrétariat du Conseil du trésor) qui effectuera des travaux afin d'analyser, dans son ensemble, le régime de protection contre les représailles et de trouver des avenues pour en améliorer l'efficacité.

La CSQ accueille favorablement cette recommandation, mais tient à souligner l'importance d'impliquer les personnes salariées et leurs associations lorsqu'il est question d'améliorer le régime de protection contre les représailles prévu à la Loi.

Finalement, sur le plan administratif, le Protecteur du citoyen du Québec mentionne l'importance d'améliorer la gestion des plaintes pour pratique interdite par la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (ci-après la « CNESST »). En effet, à la lecture de son mémoire, nous sommes d'avis qu'il y a un problème réel qui doit être réglé :

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 syndiquées².

² PROTECTEUR DU CITOYEN (2023). *Mémoire 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*, [En ligne] (31 mai), 34 p. [protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/2023-05/memoire-bilan-loi-divulgation-actes-reprehensibles-organismes-publics.pdf].

4. Conclusion

La Loi a pour objet de faciliter la divulgation des actes répréhensibles dans l'intérêt public tout en établissant un régime de protection contre les représailles³. Toute modification législative doit s'inscrire en harmonie avec cet objet. La CSQ accueillera donc favorablement toute modification à venir qui permettra de faciliter les divulgations et non pas de les restreindre ainsi que celle permettant de consolider le régime de protection contre les représailles. La CSQ demeurera donc présente et prête à collaborer aux futurs travaux, comités et consultations qui visent à atteindre ces objectifs.

³ QUÉBEC, (2017). *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, article 1, [En ligne], Québec, Éditeur officiel du Québec. [legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/d-11.1].

