



MÉMOIRE

Mémoire déposé aux fins des consultations particulières sur le Rapport sur la mise en œuvre de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics

Présenté à la Commission des finances publiques
Assemblée nationale du Québec

Juin 2023

Recherche et rédaction

Service de la recherche et de la défense des services publics

Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

PRÉSENTATION DU SYNDICAT DE LA FONCTION PUBLIQUE ET PARAPUBLIQUE DU QUÉBEC

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est un syndicat indépendant qui regroupe environ 40 000 membres répartis dans plus de 35 accréditations québécoises. Quelque 30 000 d'entre eux sont issus de la fonction publique québécoise et répartis comme suit : près de 27 000 employés et employées de bureau, techniciens et techniciennes auxquels s'ajoutent quelque 3 000 ouvriers et ouvrières travaillant au sein de divers ministères et organismes.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres consiste à défendre leurs conditions de travail et à défendre les intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

INTRODUCTION

L'adoption en 2016 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, malgré ses lacunes, a constitué une avancée importante en matière de protection des lanceurs d'alerte. Depuis aussi tôt que 1970¹ et plus formellement depuis 1994², le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) a milité en faveur de telles protections avec un seul objectif en tête : la défense de l'intérêt public. Lorsque les divulgatrices et les divulgateurs sont mieux protégés de toutes formes de représailles, l'intérêt public est mieux servi parce que davantage d'actes répréhensibles entraînant des conséquences pour la population, les biens de l'État, l'intégrité de l'appareil public ou l'environnement pourront être dénoncés et dans certains cas prévenus.

Les lanceurs d'alerte participent ainsi à préserver la transparence des institutions publiques et à prévenir leur corruption comme l'ont souligné le Conseil de l'Europe³ et l'OCDE⁴. Ce sont ultimement les fondements de notre démocratie qui sont solidifiés en protégeant les divulgatrices et divulgateurs⁵.

Trois ans après le dépôt du Rapport du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) sur la mise en œuvre et l'opportunité de modifier la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (le Rapport), la Commission des finances publiques tient finalement les consultations particulières sur celui-ci. Le SFPQ souhaite soumettre à la Commission ses commentaires et revendications qui, pour la plupart, datent des consultations sur le projet de loi introduisant la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* en 2016 puisqu'elles demeurent pertinentes et d'actualité en regard de notre expérience des six années passées depuis l'entrée en vigueur de la loi. Nous souhaitons également qu'un projet de loi soit déposé dans les plus brefs délais afin de modifier la loi en tenant compte des recommandations du SCT et de nos propres commentaires.

¹ Jean-Luc Duguay, « Le syndicat des fonctionnaires demande une enquête publique sur le ministère des Transports », *Le Devoir*, 27 août 1970, p. 1.

² Coorganisation d'un forum public sur la question.

³ Conseil de l'Europe, « Protection des lanceurs d'alerte - Recommandation CM/Rec(2014)7 et exposé des motifs », 2014, <<https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommandations/CMRec%282014%297F.pdf>>, p. 5.

⁴ OCDE, « Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation », 2011, <<http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>>.

⁵ Paul Latimer et A J Brown, « Whistleblower Laws: International Best Practice », *University of New South Wales Law Journal*, vol. 31, no 3, 2008, p. 769.

COMMENTAIRES SUR LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

Le SCT a demandé aux ministères et organismes directement sous sa responsabilité une reddition de compte sur l'application de la loi. Les organismes ont été sondés sur deux aspects : d'une part à propos de la conformité de la procédure mise en place dans leur organisation pour faciliter la divulgation des actes répréhensibles et d'autre part à propos du responsable du suivi des divulgations devant être nommé dans chaque organisme sauf si le Protecteur du citoyen accorde une dérogation. Le SCT a aussi recensé le nombre d'organismes ayant reçus des divulgations et si elles étaient fondées.

À la lumière de ces données, le SCT a produit trois recommandations pour lesquelles nous avons des commentaires et des recommandations à faire également.

RECOMMANDATION 1 DU RAPPORT : RÔLE ET RESPONSABILITÉS DES ACTEURS SOLLICITÉS PAR LA LOI

Dans son ensemble, le SFPQ est favorable à la distribution des rôles et responsabilités dévolus respectivement au Protecteur du citoyen, aux responsables du suivi des divulgations et aux directions d'organisme comme proposé à la recommandation #1 du Rapport.

La modification la plus importante est celle qui consacre le Protecteur du citoyen comme le canal unique pour toutes personnes voulant faire une divulgation. La confidentialité des divulgations étant fondamentale à la protection des personnes divulgateuses, il était rétrospectivement hasardeux de confier la responsabilité d'une procédure aussi sensible à autant de personnes différentes recevant très peu de divulgations. Le fait de ne pas traiter fréquemment ce type de dossier empêche les responsables de maintenir les apprentissages de leur courte formation. Soulignons que le Protecteur du citoyen continue de bénéficier de notre soutien comme principale institution responsable de recevoir les divulgations.

L'autre proposition importante est de transférer des responsabilités de veiller à la bonne administration de la loi qui sont du ressort du SCT vers le Protecteur du citoyen. Le SFPQ affiche une réserve quant à cette proposition, puisque le rôle du Protecteur est déjà très important et qu'il détient aussi déjà de grands pouvoirs discrétionnaires dans l'application de certains articles de la loi. Toutefois, si cette modification ne vient pas amoindrir la responsabilité ministérielle de la Présidente du Conseil du trésor à l'égard de la loi et que le Protecteur du citoyen se voit obligé de produire un rapport sur l'administration de la loi tous les trois ans, tel que le prévoit actuellement la loi pour le SCT, le SFPQ pourrait se rallier à cette proposition de transfert de responsabilités.

Enfin, le SFPQ souhaiterait ajouter une obligation au rôle des personnes nommées responsable du suivi des divulgations dans les divers organismes publics. Plutôt que de seulement se voir

confier un rôle de promotion et d'agent d'information, celles-ci devraient avoir l'obligation de former les personnes employées de leur organisme quant à la procédure de divulgation, à ce que constitue une infraction au sens de la Loi et aux protections accordées aux personnes divulgateurs. Si l'objectif du législateur est réellement de faciliter la divulgation d'actes répréhensibles, il doit prévoir la formation des personnes les plus susceptibles de disposer d'informations importantes, c'est-à-dire les personnes employées des organismes publics. À notre connaissance, aucune formation n'a été systématiquement donnée au personnel embauché après l'entrée en vigueur de la Loi en 2017.

RECOMMANDATION DU SFPQ N° 1

Confier exclusivement au Protecteur du citoyen le mandat de recevoir les divulgations du personnel des organismes publics.

RECOMMANDATION DU SFPQ N° 2

Donner l'obligation aux responsables du suivi des divulgations de former le personnel des organismes publics.

RECOMMANDATION 2 DU RAPPORT : AMÉLIORER L'EFFICIENCE DE L'APPLICATION DE LA LOI ET CLARIFIER CERTAINES DISPOSITIONS

La seconde recommandation du rapport fait état de différentes propositions pour faciliter l'application de la loi et la clarifier. Parmi les quatre éléments proposés, le SFPQ désire en commenter trois.

D'abord, la suggestion de rattacher la notion d'intérêt public à l'objet de la divulgation plutôt qu'aux intentions de la personne divulgateur est à propos. Actuellement, la Loi semble opposer la notion d'intérêt public à la notion de fins personnelles. Il faudrait dissocier les deux notions en évaluant d'abord si l'objet de la divulgation est d'intérêt public. S'il l'est, il n'y a pas lieu de rejeter une divulgation, même si la divulgation pourrait avoir un impact personnel positif sur la personne divulgateur et donc avoir l'apparence d'avoir été faite à des « fins personnelles ». Ainsi, il n'y a pas nécessairement d'opposition entre « intérêt public » et « fins personnelles ».

Quant à la suggestion de prévoir un mécanisme de révision de la loi tous les cinq ans, le SFPQ la juge également à propos. Il est tout à fait souhaitable de réfléchir périodiquement à l'opportunité de réviser la loi. La pratique et l'expérience de l'application et de l'administration d'une loi comportant des enjeux aussi sensibles et pouvant avoir de grands impacts sur la vie des lanceurs d'alerte amènent nécessairement les parties impliquées à avoir des suggestions pertinentes pour rendre l'application de la loi plus conforme à ses objectifs. Plutôt que d'attendre un projet de loi

qui pourrait prendre plus de temps que souhaité, une révision tous les 5 ans directement prévue à la loi rassurerait le SFPQ et ses membres.

Finalement, la proposition visant à ajouter le mot « grave » pour qualifier une « contravention à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi » est à notre avis inopportune. Toute restriction à la définition de ce qui peut être considéré comme un acte répréhensible au sens de la loi pourrait avoir comme conséquences de diminuer le nombre de divulgations qui pourraient être retenues par la Protection du citoyen ou un autre organisme responsable de recueillir les divulgations, car les personnes divulgatrices pourraient se retenir de partager de l'information qu'elles pourraient croire insuffisamment importante ou grave alors qu'elles le seraient dans les faits. Pour le SFPQ, il est préférable de recevoir plus de divulgations quitte à en rejeter une large part plutôt que de se priver de divulgations recevables.

RECOMMANDATION DU SFPQ N° 3

Dans la loi, rattacher la notion d'intérêt public à l'objet de la divulgation, plutôt qu'aux intentions des personnes qui l'effectuent.

RECOMMANDATION DU SFPQ N° 4

Prévoir qu'une révision périodique de la loi sera faite, tous les cinq ans, et qu'un rapport quinquennal sera déposé à l'Assemblée nationale par la ou le ministre responsable de l'application de cette loi.

RECOMMANDATION 3 DU RAPPORT : CRÉATION D'UN COMITÉ MULTIPARTITE

Le SFPQ est d'accord avec la recommandation de créer un comité multipartite, composé du Secrétariat du Conseil du Trésor, du Protecteur du citoyen et du ministère du Travail, qui serait chargé d'analyser le processus de protection contre les représailles et de trouver des avenues pour en améliorer l'efficacité. Toutefois, étant donné que la formation de ce comité ne requiert pas expressément une modification de la loi, le SFPQ souhaite savoir si des travaux ont débuté à cet effet depuis la publication du rapport en mars 2020. Si la réponse est négative, et bien que nous soyons conscients de l'impact de la crise sanitaire des dernières années, nous nous demandons pourquoi et voudrions des explications.

L'OPPORTUNITÉ D'AMÉLIORER LA LOI

Étant donné que les consultations particulières sur le Rapport sont la seule occasion prévue à la loi permettant aux parties intéressées de proposer des améliorations à celle-ci, le SFPQ souhaite mettre de l'avant plusieurs autres recommandations datant des consultations sur le projet de loi de 2016. Ces recommandations sont toujours d'actualité et permettraient d'améliorer la loi au bénéfice de l'intérêt public.

AMÉLIORER LE SOUTIEN AUX LANCEURS D'ALERTE

Mesures correctrices pour les victimes de représailles

En suivi des divulgations faites au sein d'un organisme public ou au Protecteur du citoyen, la loi devrait mentionner explicitement que les mesures correctrices à l'égard des victimes de représailles, au sens des articles 30 et 31, devraient inclure le remboursement des frais juridiques, des dommages-intérêts, ainsi que la possibilité de mutation vers un poste équivalent. De telles mesures sont importantes afin de garantir la confiance des personnes divulgatrices envers les mécanismes de la loi qui les protègent de conséquences négatives à la suite d'une dénonciation leur ayant souvent demandé beaucoup de courage. Plusieurs organisations européennes recommandent aussi l'adoption de mesures correctrices⁶⁷.

RECOMMANDATION DU SPFQ N° 5

Prévoir explicitement à la Loi les mesures correctrices à l'égard des victimes de représailles.

Droit à la représentation syndicale

Les personnes syndiquées, ne pouvant se prévaloir en aucun cas des services de consultation juridique rendus disponibles par le Protecteur du citoyen, devraient néanmoins pouvoir obtenir le soutien de leur organisation syndicale dans le cadre de toute procédure liée à la présente loi. La loi canadienne le permet⁸, il serait important que la loi québécoise le permette aussi.

La personne syndiquée dans le secteur public pourrait, par exemple, obtenir des conseils auprès de son syndicat non seulement en cas de représailles liées à une divulgation, mais aussi pour connaître les conditions selon lesquelles une divulgation d'actes répréhensibles peut être réalisée. Les informations ainsi données par l'association accréditée seraient complémentaires à la

⁶ Transparency International, Transparency International, « Recent Trends in Best Practices in Whistleblower Protection Legislation », 2013, <http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Trends_in_whistleblower_protection_legislation.pdf>, p. 7.

⁷ Conseil de l'Europe, op. cit., p. 46.

⁸ Article 25 de la loi fédérale, Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles.

formation recommandée précédemment et qui devrait être donnée par les responsables du suivi des divulgations.

En reconnaissance de la capacité des organisations syndicales à améliorer la probité des organismes publics et dans un esprit de collaboration paritaire, le SFPQ est d'avis que la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics* devrait contenir une telle disposition reconnaissant pleinement le droit à la représentation syndicale dans le cadre d'une divulgation.

RECOMMANDATION DU SPFQ N° 6

Ajouter à l'article 8 un paragraphe qui garantit le droit à la représentation syndicale :

Dans le cadre de toute procédure de divulgation auprès des personnes visées à l'article 6, il est donné à toute personne qui fait une divulgation ou qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation le droit d'obtenir conseil, d'être accompagné et d'être représenté par son association accréditée.

Importance des mesures de redressement provisoires

Les organisations internationales qui recensent les meilleures pratiques législatives en fait de protection des divulgateurs soulignent en outre l'importance d'accorder des mesures de redressement provisoires aux personnes qui sont engagées dans des procédures arbitrales, quasi judiciaires ou judiciaires pour faire valoir leurs droits contre des représailles alléguées de leur employeur pour cause de participation à la divulgation d'un acte répréhensible⁹. Il peut effectivement s'avérer très difficile pour un lanceur d'alerte, sur le plan financier notamment, d'attendre l'issue de telles procédures.

Il faut savoir qu'actuellement, le temps moyen pour entendre un grief pour congédiement d'un travailleur ou d'une travailleuse de notre organisation est de plus de 18 mois. Il devient alors aisé de concevoir pourquoi une telle disposition est essentielle, d'autant plus que la personne qui doit se défendre contre un congédiement disciplinaire n'est pas admissible à l'assurance-emploi¹⁰.

Par conséquent, en vue de faciliter le recours à une ordonnance provisoire de la Commission des relations de travail, la loi pourrait se voir bonifier par une disposition qui faciliterait son obtention.

⁹ Transparency International, *op. cit.*, p. 7; Conseil de l'Europe, *op. cit.*, p.45; OCDE, « Study on Whistleblower Protection Frameworks », *op. cit.*, p. 13.

¹⁰ Service Canada, « Assurance-emploi et le congédiement », 2016, <<http://www.servicecanada.gc.ca/fra/ae/renseignements/congediement.shtml>>.

RECOMMANDATION DU SPFQ N° 7

Ajouter une disposition à la loi semblable à celle-ci :

Si une personne salariée établit sommairement qu'elle a fait la divulgation d'un acte répréhensible ou qu'elle a collaboré à une vérification ou à une enquête portant sur un tel acte et qu'elle subit des mesures portant atteinte à son emploi au sens de l'article 27, les mesures contre la personne salariée doivent être suspendues et des mesures de redressement provisoires peuvent être ordonnées en attendant que la cause soit jugée sur le fond.

DIVULGATION PUBLIQUE

De toute évidence, en « démocratie, la possibilité de faire des révélations publiques d'informations – aux médias ou à un parlementaire par exemple – est une garantie essentielle de la protection de l'intérêt général »¹¹. Les lois de protection des lanceurs d'alerte qui balisent la divulgation publique établissent toutefois des critères qui rendent cette divulgation moins accessible que le signalement au sein d'un organisme ou à une autorité publique indépendante.

Au Royaume-Uni, par exemple, en vertu du Public Interest Disclosure Act, un lanceur d'alerte se voit protégé pour une divulgation publique s'il a satisfait à certaines exigences, comme le fait d'avoir déjà effectué un signalement équivalent à l'interne; si l'objet de la préoccupation est exceptionnellement grave; s'il peut raisonnablement croire qu'il aurait subi des représailles à cause d'un signalement à l'interne ou à l'autorité publique désignée ou encore, s'il a de bonnes raisons de croire que l'information serait restée secrète ou aurait été détruite¹².

Protection des sources journalistiques et divulgation aux parlementaires

Reconnaissant l'importance démocratique du signalement des actes répréhensibles par la divulgation publique, même si ce canal de signalement doit être plus balisé que la divulgation au sein d'un organisme public ou au Protecteur du citoyen, le SFPQ est d'avis que la protection des sources journalistiques devrait faire l'objet d'une disposition dans la future *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*.

La divulgation publique d'actes répréhensibles devrait pouvoir être faite non seulement aux journalistes, mais aussi aux parlementaires. En effet, comme c'est le cas dans plusieurs pays du Commonwealth, « la divulgation aux membres du parlement, sous protection légale, devrait être incluse dans tout modèle de législation sur les lanceurs d'alerte ».¹³

Soulignons enfin que l'expérience du SFPQ en matière d'accompagnement de lanceurs d'alerte nous permet de croire que par le passé, des fonctionnaires ou des ouvriers qui ont subi des

¹¹ Conseil de l'Europe, op. cit., p. 35.

¹² Transparency International, op. cit., p. 5.

¹³ Paul Latimer et A J Brown, op. cit., p. 784. Traduction libre.

représailles après avoir divulgué des informations sensibles à leur député, à leur ministre ou encore qui ont confirmé à des journalistes la véracité de certains documents internes à des ministères auraient été protégés si la loi ici à l'étude avait été en vigueur.

RECOMMANDATION DU SPFQ N° 8

L'article 30 portant sur la protection contre les représailles devrait s'énoncer comme suit (l'ajout proposé est en italique).

Il est interdit d'exercer des représailles contre une personne pour le motif qu'elle a fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation, *ou parce qu'elle refuse de dire si elle a collaboré à une divulgation en invoquant le principe de la protection des sources journalistiques.*

CONCLUSION

En conclusion, le SFPQ souhaite que le présent exercice de consultation permette d'aboutir rapidement à un projet de loi qui permettra de bonifier la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*. La prise en compte de nos commentaires et recommandations rendrait meilleure la protection des personnes divulgatrices, une préoccupation qui doit être au cœur des discussions sur la divulgation d'actes répréhensibles. Sans protection suffisante, moins de dénonciations sont réalisées et l'intérêt public en pâtit.

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

- **RECOMMANDATION DU SPFQ N° 1**

Confier exclusivement au Protecteur du citoyen le mandat de recevoir les divulgations du personnel des organismes publics

- **RECOMMANDATION DU SPFQ N° 2**

Donner l'obligation aux responsables du suivi des divulgations de former le personnel des organismes publics.

- **RECOMMANDATION DU SPFQ N° 3**

Dans la loi, rattacher la notion d'intérêt public à l'objet de la divulgation, plutôt qu'aux intentions des personnes qui l'effectuent.

- **RECOMMANDATION DU SPFQ N° 4**

Prévoir qu'une révision périodique de la loi sera faite, tous les cinq ans, et qu'un rapport quinquennal sera déposé à l'Assemblée nationale par la ou le ministre responsable de l'application de cette loi.

- **RECOMMANDATION DU SPFQ N° 5**

Prévoir explicitement à la Loi les mesures correctrices à l'égard des victimes de représailles.

- **RECOMMANDATION DU SPFQ N° 6**

Ajouter à l'article 8 un paragraphe qui garantit le droit à la représentation syndicale :
Dans le cadre de toute procédure de divulgation auprès des personnes visées à l'article 6, il est donné à toute personne qui fait une divulgation ou qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation le droit d'obtenir conseil, d'être accompagné et d'être représenté par son association accréditée.

- **RECOMMANDATION DU SPFQ N° 7**

Ajouter une disposition à la loi semblable à celle-ci :
Si une personne salariée établit sommairement qu'elle a fait la divulgation d'un acte répréhensible ou qu'elle a collaboré à une vérification ou à une enquête portant sur un tel acte et qu'elle subit des mesures portant atteinte à son emploi au sens de l'article 27, les mesures contre la personne salariée doivent être suspendues et des mesures de redressement provisoires peuvent être ordonnées en attendant que la cause soit jugée sur le fond.

- **RECOMMANDATION DU SPFQ N° 8**

L'article 30 portant sur la protection contre les représailles devrait s'énoncer comme suit (l'ajout proposé est en italique).

Il est interdit d'exercer des représailles contre une personne pour le motif qu'elle a fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation, *ou parce qu'elle refuse de dire si elle a collaboré à une divulgation en invoquant le principe de la protection des sources journalistiques.*