



Solidaire
depuis 1921

Mémoire présenté par la
Confédération des syndicats nationaux
à la Commission des finances publiques

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

Le 7 juin 2023

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction.....	5
Rapport sur la mise en œuvre de la Loi	7
Rôles et responsabilités des acteurs sollicités dans l'application de la Loi	7
Accroître l'efficacité de la Loi.....	8
Comité de travail.....	9
La divulgation publique de l'information : pour aller au-delà de la Loi.....	10
Le secteur privé : pour que la portée de la Loi soit complète	11
Conclusion	12

Introduction

Fondée en 1921, la Confédération des syndicats nationaux (CSN) est la première grande centrale syndicale québécoise. Composée de près de 1 600 syndicats, elle défend plus de 330 000 travailleuses et travailleurs de tous les secteurs d'activité sur l'ensemble du territoire. Elle prend part à plusieurs débats de fond dans la société québécoise pour une société plus solidaire, plus démocratique, plus équitable et plus durable.

Nous tenons à remercier la Commission des finances publiques qui, aujourd'hui, nous donne l'occasion de livrer nos commentaires sur le rapport sur la mise en œuvre de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (ci-après « le rapport »).

La CSN attache une grande importance à la transparence de l'administration publique. Depuis des années, nous réclamons une réforme en profondeur et un renforcement majeur de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, notamment pour favoriser la circulation de l'information quant aux contrats octroyés par le gouvernement. En 2016, nous avons souligné avec intérêt le dépôt du projet de loi n° 87 instaurant la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (ci-après « la Loi »). Nous avons toutefois émis des réserves, entre autres, relativement à son champ d'application trop restreint ainsi que sur la restriction imposée à la divulgation publique de l'information.

La CSN était à l'époque favorable à une loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles et le demeure à toutes les recommandations qui auront pour effet de donner une plus grande protection à la population de même qu'aux employé-es des organismes publics.

En ce sens, nous estimons utile le processus de révision prévu à la Loi que constitue le rapport sur sa mise en œuvre. Nous reviendrons sur certaines des recommandations de façon plus spécifique à l'intérieur du présent mémoire et nous indiquerons nos préoccupations concernant la Loi elle-même et son application.

Rapport sur la mise en œuvre de la Loi

La Loi prévoit, à l'article 54, qu'un rapport sur sa mise en œuvre et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier doit être fait au gouvernement par le président du Conseil du trésor. C'est ce rapport, produit en février 2020, qui est à l'étude dans le cadre de la présente consultation.

La CSN déplore que plus de trois ans se soient écoulés entre la production du rapport et l'actuelle commission parlementaire. Les recommandations émises au rapport auraient dû faire l'objet d'une consultation dans de meilleurs délais, et ce, afin que les améliorations proposées puissent être mises en place. La volonté du législateur de procéder rapidement à une évaluation de la Loi aurait imposé une consultation plus diligente.

Trois recommandations émanent de ce rapport : la première concerne les rôles et responsabilités des acteurs au dossier, la seconde s'attarde à l'efficacité de la Loi et finalement la dernière propose la création d'un comité tripartite afin d'analyser, dans son ensemble, le régime de protection contre les représailles et d'en améliorer l'efficacité¹.

Bien que ces recommandations ne répondent pas à l'ensemble des préoccupations que la CSN soumettait dans son mémoire en 2016, nous sommes généralement satisfaits des recommandations dudit rapport.

Rôles et responsabilités des acteurs sollicités dans l'application de la Loi

La première recommandation propose de confier en exclusivité au protecteur du citoyen la responsabilité de recevoir les divulgations du personnel des organismes publics.

L'apparence d'impartialité et d'indépendance des personnes chargées de recevoir les divulgations est un enjeu déterminant dans la confiance que les travailleuses et les travailleurs vouent au système mis en place pour favoriser la divulgation et pour protéger la confidentialité de celle-ci. Il est donc souhaitable que le régime en place soit exempt de tout doute possible sur ces aspects.

Bien que nous saluons cette mesure et que nous l'appuyons, nous portons de nouveau à votre attention l'importance de garantir au protecteur du citoyen les ressources nécessaires pour assurer le traitement de l'ensemble des dossiers. Sans l'assurance que les divulgations seront traitées avec diligence et dans la plus grande confidentialité, le processus ne peut pas se déployer à tout son potentiel.

¹ Rapport pages 13 et 14.

De plus, comme nous l'écrivions en 2016, le protecteur du citoyen est-il le meilleur organisme pour disposer des demandes de divulgation? Ce rôle ne conviendrait-il pas mieux au vérificateur général, qui a compétence en matière de vérification se rapportant aux services, aux biens et aux fonds des organismes publics? Ou alors, devrait-on créer une commission distincte présentant les mêmes garanties d'indépendance²?

Nous ne nous prononçons pas ici sur cet aspect, mais nous croyons qu'il serait utile de réfléchir plus amplement à cette question avec comme objectif principal d'assurer l'efficacité du traitement des dossiers de divulgation et de maintenir un lien de confiance fort entre la population et l'entité chargée de disposer des demandes de divulgation.

Accroître l'efficacité de la Loi

Nous sommes également favorables à la seconde recommandation du rapport visant à accroître l'efficacité de la Loi. Plus particulièrement, nous souhaiterions que la Loi soit révisée pour rattacher la notion d'intérêt public à l'objet de la divulgation plutôt qu'aux intentions des personnes qui l'effectuent.

Cette mesure est nécessaire selon nous à l'atteinte des objectifs de la Loi. Ce sont les actes répréhensibles qui doivent être dévoilés à l'État. Ce dernier doit avoir l'assurance que de tels actes sont dénoncés. L'intention de ceux qui le font doit céder le pas à cet impératif.

Dans le même ordre d'idée, nous croyons toujours que le champ d'application de la Loi est trop restrictif, en n'accordant aucune protection aux divulgations « dont l'objet est de mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme du gouvernement ou d'un organisme public³. » Une telle exclusion est totalement injustifiée, selon nous, et pourrait avoir l'effet de bâillonner les salarié-es.

Comme nous l'écrivions en 2016⁴, *pour la CSN, il va de soi que les salariés témoins d'atteintes à l'accès ou à la qualité des services publics doivent pouvoir dénoncer la situation sans crainte de représailles.*

Dans l'état actuel du droit, le salarié faisant l'objet d'une mesure de rétorsion en raison de l'expression d'une opinion d'intérêt public qui gêne son employeur fait face à des allégations de manquement à son obligation de loyauté. En défense, le salarié invoque son droit à la liberté d'expression.

² Mémoire 9 février 2016, page 14.

³ Article 5, *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, LQ c.D-11.1.

⁴ Mémoire 9 février 2016, pages 9 et 10.

Dans une étude bien documentée⁵, Christian Brunelle et Mélanie Samson ont démontré que la liberté d'expression du salarié, en arbitrage de grief, ne fait pas le poids devant l'obligation de loyauté :

[...] les tribunaux qui ont à juger du caractère abusif ou non d'une dénonciation ou d'une critique publique de l'employeur montrent une prédisposition à faire primer le devoir de loyauté du salarié sur sa liberté d'expression. Pour tout dire, la prise de parole en milieu de travail est surtout vue comme une entorse au devoir de loyauté plutôt qu'un exercice légitime d'une liberté fondamentale.

Depuis l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés en 1982, la Cour suprême n'a pourtant jamais cessé de favoriser une interprétation large et libérale de la liberté d'expression. Plus particulièrement, la Cour suprême a reconnu l'importance capitale de la liberté d'expression dans le milieu de travail⁶. Elle a également ajouté que cette liberté appartient non seulement à l'individu, mais aussi au syndicat, et que toute la société s'en trouve renforcée démocratiquement.

Aussi, tout salarié peut exprimer publiquement son opinion à l'égard de ses conditions de travail et bénéficie alors d'une protection constitutionnelle⁷.

Comité de travail

Finalement, la CSN souhaite que la troisième recommandation soit mise en place dans la mesure où certaines conditions sont respectées.

La création d'un comité multipartite impliquant le ministre du Travail, le protecteur du citoyen et le Secrétariat du Conseil du trésor afin d'analyser le régime de protection contre les représailles et de trouver des avenues pour en améliorer l'efficacité constitue une piste de solution intéressante pour faire progresser la portée de la Loi.

Pour que ce comité arrive à des conclusions et à des recommandations qui soient porteuses pour les salarié-es, nous sommes d'avis que des consultations devront avoir lieu avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la poursuite des objectifs à atteindre par la Loi. Les syndicats devraient être consultés afin de s'exprimer sur la portée du régime actuel et les limites qu'il comporte.

⁵ Christian BRUNELLE et Mélanie SAMSON, *La liberté d'expression au travail et l'obligation de loyauté du salarié : plaidoyer pour un espace critique accru*, (2005) 46 C. de D. 847.

⁶ T.U.A.C. section locale 1518 c. KMart Canada, [1999] 2 R.C.S. 1083.

⁷ S.D.G.M.R., section locale 558 c. Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd., [2002] 1 R.C.S. 156.

La divulgation publique de l'information : pour aller au-delà de la Loi

Afin d'accorder une véritable protection aux salarié-es et d'élargir la portée de la Loi à toutes les sphères de l'intérêt public et au-delà des limites actuelles, il est essentiel qu'une réflexion large soit entreprise relativement aux restrictions actuelles concernant la divulgation publique de l'information.

Tout comme en 2016⁸, la CSN conteste l'absence de protection au bénéfice du salarié-e qui exprime librement et de bonne foi des opinions sur des sujets d'intérêt public.

L'article 79 de la Loi implique de lourdes conséquences. En effet, il prive le lanceur d'alerte de protection en cas de divulgation directe de l'information au public, et donc aux médias. Une exception existe toutefois dans le cas d'un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement et dans la mesure où le salarié respecte certaines étapes avant la divulgation publique.

On dit souvent que les médias sont le quatrième pouvoir et qu'ils participent à la sauvegarde de la démocratie. Cela étant, rien ne justifie de priver une personne qui le souhaiterait de s'adresser aux médias.

Non seulement l'interpellation des médias participe-t-elle à la vie démocratique d'une société, mais elle met aussi en œuvre la liberté individuelle d'expression garantie par les chartes. C'est pourquoi les salarié-es des secteurs public et privé doivent pouvoir, eux aussi, participer à la vie démocratique et recourir aux médias sans crainte de représailles.

Il est donc essentiel d'assurer la protection de ceux qui s'adressent aux journalistes. Comme le remarque la Fédération professionnelle des journalistes (FPJQ) :

À la suite d'enquêtes journalistiques embarrassantes, il n'est pas rare que les organismes publics se replient sur eux-mêmes. Plutôt que de faire un examen de conscience sur les dysfonctions révélées dans les médias, ils vont chercher à identifier et punir l'auteur de la fuite. Il ne s'agit pas d'un problème isolé, et il a de graves conséquences sur la capacité de l'État de lutter contre la corruption et la collusion. Les chasses aux sources fragilisent le lien de confiance entre les journalistes et leurs informateurs. C'est le moyen par lequel les

⁸ Mémoire 9 février 2019, page 13.

⁹ « Si une personne a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible commis ou sur le point de l'être présente un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement et qu'elle ne peut, compte tenu de l'urgence de la situation, s'adresser à l'une des personnes visées à l'article 6, elle peut divulguer au public les renseignements qu'elle estime raisonnablement nécessaires pour parer à ce risque et bénéficier de la protection contre les représailles prévues au chapitre VII. Toutefois, cette personne doit, au préalable, communiquer ces renseignements à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption. De plus, la communication de ces renseignements ne doit pas avoir comme effet prévisible de nuire aux mesures d'intervention pour parer au risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement. »

organismes publics passent un message des plus cyniques aux éventuels lanceurs d'alerte : on vous a à l'œil, taisez-vous! Le but recherché est autant de punir le lanceur d'alerte qui a « fauté » que de dissuader ses collègues de l'imiter¹⁰.

Les lanceurs d'alerte ou les dénonciateurs dont les divulgations publiques sont faites de bonne foi et dans l'intérêt du public doivent bénéficier de la protection de la loi contre les mesures de représailles dans le cadre de divulgations publiques. La jurisprudence saura définir les dénonciations faites de bonne foi et dans l'intérêt du public, par opposition aux plaintes frivoles, téméraires et diffamatoires ou faites par vengeance personnelle.

C'est ce que nous affirmions en 2016 et cela demeure aujourd'hui plus que pertinent.

Les cas de salarié-es victimes de représailles ou tout simplement muselés en raison de la menace de celles-ci ont fait l'actualité jusqu'à tout récemment¹¹.

De même, des dénonciations aux médias ont permis à certaines lacunes du système d'être dévoilées au grand jour¹².

Il ne faut pas voir dans la possibilité de dénonciation publique un frein à l'application efficace de la Loi. Il faut au contraire y voir un moyen d'action complémentaire.

Afin de réfléchir aux balises possibles à la dénonciation publique, de même qu'à l'élargissement de la portée de la Loi, nous croyons qu'il y a lieu de convenir, au-delà du dépôt du rapport mis au jeu à la présente commission, d'un mécanisme de révision de la Loi afin de permettre à celle-ci de s'ajuster à l'évolution de la société et d'ajuster le tir sur le plan du processus de divulgation et de protection des lanceurs d'alerte.

Le secteur privé : pour que la portée de la Loi soit complète

Finalement, et bien que ce ne soit pas l'objet du rapport à l'étude, nous ne pouvons pas passer sous silence une lacune importante de la Loi, soit l'absence d'application de cette dernière au secteur privé.

Plusieurs contrats conclus de gré à gré entre le gouvernement et l'entreprise privée échappent ainsi à l'application de la Loi, de sorte qu'aucune protection n'existe pour les lanceurs d'alerte qui sont salariés d'une entreprise privée.

¹⁰ Mémoire de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec présenté à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, 20 juin 2014, pp. 9-10.

¹¹ [www.ledevoir.com/societe/sante/599512/chsld-de-saint-laurent-lanceuse-d-alerte-congediee].
[www.ledevoir.com/societe/770543/societe-chasse-aux-lanceurs-d-alerte-dans-un-ciasss].

¹² [www.ici.radio-canada.ca/recit-numerique/4242/etat-pont-pierre-laporte-suspentes-resistance].

Comme nous l'écrivions en 2016¹³, la plupart du temps, les actes répréhensibles dont la Loi cherche la divulgation interviennent entre un organisme public et le secteur privé. Ces actes sont posés au bénéfice du secteur privé, au détriment du secteur public ou de l'intérêt public. Les nombreux exemples tirés des témoignages de la commission Charbonneau montrent une promiscuité malsaine entre, d'une part, les entreprises privées elles-mêmes, notamment dans les secteurs de la construction et du génie civil et, d'autre part, entre ces mêmes entreprises et les organismes publics, dont les municipalités. Il va donc de soi que la Loi doit viser le secteur privé.

Le secteur privé ne se limite pas au secteur de la construction. Les lanceurs d'alerte devraient bénéficier de plus de protection dans toutes les entreprises privées. Pensons, entre autres, à celles des secteurs financier ou de l'agroalimentaire.

Une réflexion plus large devrait être entreprise pour lever les restrictions actuelles quant aux secteurs d'application de la Loi.

Conclusion

Le rapport à l'étude comporte des recommandations intéressantes qui permettraient, si elles étaient mises en place, d'améliorer l'efficacité de la Loi. Nous aurions toutefois souhaité que la consultation sur celui-ci soit moins précipitée et permette d'engager une véritable discussion sur les limites de la Loi et la protection véritable de l'ensemble des lanceurs d'alerte.

Nous maintenons que la Loi ne va pas assez loin en refusant sa protection aux personnes divulguant des informations mettant en cause les politiques gouvernementales et les conditions de travail. Nous ne saurions souscrire à une telle exclusion et nous continuerons à la dénoncer.

Enfin, la Loi tourne pratiquement au bâillon lorsqu'elle interdit aux lanceurs d'alerte de s'adresser au public et, par conséquent, aux médias, afin de dénoncer une situation.

Les salarié-es sont souvent une clé de voûte déterminante dans la divulgation d'actes répréhensibles. Ils ne devraient pas avoir à subir leur devoir de loyauté comme un poids qui soit lourd au point de les empêcher d'exercer leur responsabilité citoyenne envers le public.

Ainsi, au-delà de ce rapport, nous souhaitons qu'une réflexion s'enclenche et puisse mener à une refonte éventuelle de la Loi.

¹³ Mémoire février 2022, page 11.