



PROTECTEUR
DU CITOYEN

RAPPORT SPÉCIAL

**Notoriété et crédibilité des mécanismes
de divulgation au sein des organismes
publics québécois**

Québec, le 7 décembre 2023



NOTRE MISSION

Assurer le respect des droits des citoyens dans leurs relations avec les services publics québécois et veiller à la qualité et à l'intégrité des services publics.

NOS MANDATS

Traiter les plaintes visant les ministères et les organismes du gouvernement du Québec.

Traiter les plaintes et signalements visant le réseau de la santé et des services sociaux. Dans le cas de ces plaintes, le Protecteur du citoyen agit généralement comme un recours de deuxième niveau, après le commissaire aux plaintes et à la qualité des services de l'établissement visé.

Traiter les plaintes visant les services correctionnels du Québec et la Commission québécoise des libérations conditionnelles.

Traiter les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics ainsi que les plaintes en matière de représailles.

Évaluer, de manière indépendante, la mise en œuvre des appels à l'action issus des travaux de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics (Commission Viens).

NOS MOYENS D'ACTION

Le Protecteur du citoyen détient un pouvoir d'enquête, un pouvoir de recommandation et un pouvoir d'initiative. Il peut agir de façon préventive et son action peut revêtir une portée collective. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment en prenant connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la Gazette officielle du Québec. Il procède à 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, le Protecteur du citoyen peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans l'intérêt des personnes concernées.

NOTES AU LECTEUR

Le présent rapport porte sur la notoriété et la crédibilité des mécanismes de divulgation que crée la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*. Afin d'alléger le texte, l'appellation « loi sur les lanceurs d'alerte », qui en résume le sens et l'objet, remplace l'intitulé officiel de la loi.

Le mot « organisme » est employé dans un sens large, incluant les ministères, les organismes, les entités de la santé et des services sociaux et tout service public potentiellement liés ici à des questions d'intégrité publique.

Le présent rapport expose des données obtenues au moyen d'un sondage mené auprès de répondants ciblés en fonction de leur statut d'employé(e) d'un organisme public ou de leur

rôle particulier au sein d'un tel organisme. Le Protecteur du citoyen s'est efforcé, depuis l'élaboration des questionnaires utilisés jusqu'à la présentation des résultats, de broser un portrait objectif de ces données. Dans cette optique, il est à noter que :

- Bien qu'informés de l'importance de leur participation, les répondants au sondage y ont pris part sur une base volontaire.
- Tout au long du texte, toute opinion ou position de répondants présentée en dehors des encadrés de couleur turquoise résulte de l'interprétation sommaire des données et des réactions de répondants colligées dans le cadre du sondage.
- Le Protecteur du citoyen a réservé son analyse à ces encadrés de couleur orange, insérés tout au long du rapport, ainsi qu'à sa conclusion.

La structure du rapport se divise en quatre parties distinctes, chacune correspondant à l'interprétation du questionnaire soumis à l'un des quatre groupes consultés. Les quatre groupes étant bien identifiés au début de chaque section, il en découle que toute donnée ou tout constat présentés dans ces sections s'applique uniquement à la catégorie de répondants concernée.

Lorsque des précisions à champ ouvert étaient requises pour certains choix de réponses, des commentaires obtenus de répondants issus d'une même catégorie sont rapportés dans des encadrés de couleur turquoise.

La réalisation de ce rapport a été rendue possible grâce à la collaboration des personnes suivantes :

Collecte des données, analyse et rédaction

Geneviève Genest, déléguée-conseillère en intervention systémique – Direction des enquêtes et des mandats spéciaux et de l'évaluation des services publics aux Premières Nations et Inuit (DEMS-ESPNI)

Frédérique Meunier, déléguée en désignation – Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique (DEDIP)

Coordination et direction

Jean-Philippe Drapeau, directeur de la DEDIP

Claude Dussault, vice-protecteur Intégrité publique, services aux usagers et mandats spéciaux (VP-IPSUMS)

Marie-Claude Ladouceur, directrice de la DEMS-ESPNI

Hélène Vallières, vice-protectrice Affaires institutionnelles et prévention (en poste jusqu'au 16 juin 2023)

Collaborations : analyses et soutien à l'équipe d'enquête

Mylène Albert, conseillère juridique – Direction des affaires juridiques et institutionnelles (DAJI)

Rémy Demers, analyste de données – Direction des technologies de l'information et de la gestion des données (DTIGD)

Jean-Philippe Hamel, technicien en informatique – DTIGD

Mohamed Jeddy, conseiller expert – DAJI

François Ross, conseiller délégué – DAJI

Soutien à la rédaction

Francine Legaré, rédactrice et conseillère en communication – Direction de l'expérience citoyen et des communications (DECC)

Élizabeth Paré, rédactrice et conseillère en communication (DECC)

Marie Johanne Pageau, adjointe administrative (DEDIP)

Édition

Ce document est accessible en version électronique dans la section Enquêtes spéciales de notre site Web (protecteurducitoyen.qc.ca).

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023.

ISBN : 978-2-550-96410-0 (PDF)

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	7
INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	10
1. QUESTIONNAIRE 1 – Sondage du personnel des organismes publics dotés d’un mécanisme interne de divulgation	15
1.1. Le personnel connaît-il la loi et ses retombées?.....	15
1.2. Le personnel a-t-il confiance dans les mécanismes de divulgation en place?	18
1.2.1. Le mécanisme interne : responsable du suivi des divulgations (RSD).....	18
1.2.2. Le mécanisme externe : Protecteur du citoyen.....	21
2. QUESTIONNAIRE 2 – Sondage du personnel des organismes publics dispensés de se doter d’un mécanisme interne de divulgation	26
2.1. Le personnel connaît-il la loi et ses retombées?.....	26
2.2. Le personnel a-t-il confiance dans le mécanisme de divulgation en place?	26
2.2.1. Un seul mécanisme : le Protecteur du citoyen.....	26
3. QUESTIONNAIRE 3 – Sondage des responsables du suivi des divulgations (RSD)	31
3.1. Les RSD connaissent-ils les mécanismes de divulgation en place?	31
3.2. Les RSD ont-ils confiance dans les mécanismes de divulgation?.....	32
3.3. À l’encontre des consignes : des RSD haut placés dans la hiérarchie organisationnelle	33
4. QUESTIONNAIRE 4 – Sondage des répondants et répondantes en éthique (RÉ)	35
4.1. Les RÉ connaissent-ils les mécanismes de divulgation en place?	35
4.2. Les RÉ ont-ils confiance dans les mécanismes de divulgation?	36
CONCLUSION	37
ANNEXE 1 : Méthodologie du Questionnaire 1	40
ANNEXE 2 : Liste des 74 organismes publics échantillonnés interpellés (Questionnaire 1).....	42
ANNEXE 3 : Liste des 21 organismes publics dispensés interpellés (Questionnaire 2).....	45
ANNEXE 4 : Liste des recommandations citées	46

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Connaissance de la présence à l'interne d'un responsable du suivi des divulgations désigné par l'organisme (N=614)	17
Graphique 2 : Confiance dans la protection de l'identité du lanceur d'alerte par le mécanisme interne (N=614)	18
Graphique 3 : Crainte de représailles à la suite d'une divulgation au mécanisme interne (N=614).....	19
Graphique 4 : Confiance générale dans le mécanisme de divulgation interne (N=614)	21
Graphique 5 : Confiance dans la protection de l'identité du lanceur d'alerte par le Protecteur du citoyen (N=614).....	22
Graphique 6 : Crainte de représailles à la suite d'une divulgation au Protecteur du citoyen (N=614).....	23
Graphique 7 : Confiance générale dans le mécanisme de divulgation au Protecteur du citoyen (N=614)	25
Graphique 8 : Connaissance du recours direct au Protecteur du citoyen (N=239)	27
Graphique 9 : Confiance dans la protection de l'identité du lanceur d'alerte par le Protecteur du citoyen (N=263).....	28
Graphique 10 : Crainte de représailles à la suite d'une divulgation au Protecteur du citoyen (N=263).....	29
Graphique 11 : Confiance générale dans le mécanisme de divulgation au Protecteur du citoyen (N=263)	30
Graphique 12 : Catégorie d'emploi occupé par les responsables du suivi des divulgations désignés (N=117).....	33
Graphique 13 : Appel aux services-conseils des répondants en éthique concernant la divulgation d'un acte répréhensible (N=57).....	35

SOMMAIRE

En matière d'intégrité publique, l'enjeu de la divulgation d'actes répréhensibles est indissociable de la connaissance des mécanismes de dénonciation qu'ont les potentiels lanceurs d'alerte et de la confiance qu'ils y accordent. En décembre 2016, la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (loi sur les lanceurs d'alerte dans le présent rapport) a été adoptée afin de définir et de promouvoir de nouveaux mécanismes pour faciliter une telle démarche. Pour rappel, l'instauration de la loi résultait des recommandations de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, mieux connue sous le nom de Commission Charbonneau.

Mécanismes et protections

Depuis l'avènement de la loi sur les lanceurs d'alerte, les entités visées, soit la très grande majorité des organismes publics, doivent se doter d'une procédure interne de traitement des divulgations formulées par leurs propres employés. Ainsi, un ou une responsable du suivi des divulgations (RSD) a été désigné pour analyser les divulgations et y donner suite en toute confidentialité. Certains organismes en ont été dispensés, généralement en raison de la petite taille de leur effectif.

Les actes répréhensibles visés par la loi peuvent prendre différentes formes. Ils sont énoncés dans les pages qui suivent et comprennent notamment des manquements graves aux normes d'éthique et l'utilisation abusive de fonds publics. Des mesures de protection sont prévues au regard de la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte et des renseignements personnels. Par ailleurs, toutes représailles contre le divulgateur ou les personnes qui ont participé aux vérifications ou aux enquêtes sont passibles de sanctions.

Par l'effet de la loi sur les lanceurs d'alerte, le Protecteur du citoyen :

- Traite les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics ainsi que les plaintes en matière de représailles;
- Traite directement les divulgations des personnes qui préfèrent s'adresser à lui plutôt qu'à leur RSD;
- Reçoit les divulgations faites dans le contexte d'organismes visés par une dispense;
- Apporte un soutien aux RSD dans l'exercice de leurs fonctions.

De 2016 à 2023

Six ans ont passé depuis l'adoption de la loi. Une réforme législative est prévue : à la lumière de l'expérience acquise, on s'interroge sur les moyens qui permettraient de mieux servir les fins de l'intégrité publique. Or, le Protecteur du citoyen constate régulièrement que la loi sur les lanceurs d'alerte ne remplit pas les attentes, entre autres en matière de notoriété et d'accessibilité des recours, de même qu'au chapitre de la confiance qu'inspirent ses moyens de divulgation.

Les questions à se poser sont les suivantes : les mécanismes créés par la loi (RSD, mandat du Protecteur du citoyen en intégrité publique) sont-ils connus et crédibles? Les personnes voulant effectuer une divulgation se sentent-elles encouragées à le faire et à l'abri d'éventuelles représailles?

Quatre groupes consultés

Le Protecteur du citoyen a mené à ce sujet un sondage auprès de quatre groupes précis, soit :

- Des membres du personnel des organismes assujettis à la loi (**Questionnaire 1**);
- Le personnel des organismes assujettis à la loi, mais qui sont dispensés d'adopter une procédure interne et de nommer un RSD (**Questionnaire 2**);
- Les RSD (**Questionnaire 3**);
- Les répondants en éthique (RÉ) désignés dans certains organismes publics pour promouvoir une culture de l'éthique organisationnelle (**Questionnaire 4**).

Ces personnes ont répondu au questionnaire sur une base volontaire. Le taux de participation dans chaque groupe est décrit dans les pages qui suivent. Le présent rapport est structuré selon les quatre groupes sondés.

Méconnaissance et appréhensions

Les réponses recueillies démontrent que les effets de la loi sur les lanceurs d'alerte demeurent méconnus selon des proportions préoccupantes. Pour ne citer que quelques-uns des résultats obtenus, retenons que :

- Parmi les participants au **Questionnaire 1**, 56 % des répondants n'ont jamais entendu parler de la loi sur les lanceurs d'alerte; 60 % ignorent s'il existe un mécanisme de divulgation au sein de leur propre organisation; 86 % ne savent pas qu'ils peuvent faire une divulgation au RSD ou au Protecteur du citoyen.
- Parmi les participants au **Questionnaire 2**, 35 % des répondants n'ont pas entendu parler de la loi sur les lanceurs d'alerte; parmi les personnes qui connaissent le Protecteur du citoyen (91 %), seulement 47 % connaissent son mandat en intégrité publique.
- Parmi les participants au **Questionnaire 3**, les effets de la loi sont mieux connus puisqu'on s'adresse ici aux RSD; toutefois, 11 % d'entre eux affirment que leur procédure ne prévoit pas de mesures de protection contre les représailles.
- Parmi les participants au **Questionnaire 4**, soit les RÉ, la loi est aussi mieux connue; on constate cependant que 49 % d'entre eux sont peu familiers avec les mesures de protection contre les représailles.

D'autres données citées dans le rapport sont tout aussi éloquents quant aux appréhensions à l'idée de faire une divulgation. Plusieurs participants craignent d'être rapidement identifiés à titre de lanceur d'alerte, avec les sanctions qui peuvent survenir.

Solutions pour améliorer les mécanismes de divulgation

Il reste beaucoup à faire pour que les potentiels divulgateurs soient incités à dénoncer les abus dont ils sont témoins et qu'ils soient convaincus de le faire en toute sécurité. Faisant large place aux témoignages recueillis, le Protecteur du citoyen en conclut que les mécanismes mis à leur disposition doivent faire l'objet :

- D'une **promotion active** auprès des autorités des organismes, lesquelles doivent mettre en valeur auprès de leurs équipes les notions d'intégrité publique et de mécanismes de divulgation;
- De **présentations** auprès du personnel des organismes assujettis à la loi, qu'ils soient exemptés ou pas;
- D'une **information accessible** par l'entremise des sites Internet et intranet des organismes;
- D'un **renforcement**, par la nomination de RSD aptes à bien remplir leur fonction (selon leur position dans la hiérarchie interne et leur charge de travail);
- D'un **renforcement** par une surveillance vigilante de la conformité à la loi des procédures internes de divulgation.

Les mesures de protection de l'identité et contre les représailles doivent également être mieux mises en avant pour insuffler à l'éventuel divulgateur la confiance et le courage qui doivent l'accompagner tout au long de sa démarche.

Enfin, pour des questions d'accessibilité, le Protecteur du citoyen réitère sa recommandation (déjà faite en 2019 et 2023) que le RSD devienne un répondant en intégrité publique au sein de son organisation. Il reviendrait au Protecteur du citoyen ou à tout autre organisme compétent de traiter les divulgations des lanceurs d'alerte.

INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

Le 9 décembre 2016 était adoptée la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*¹ (loi sur les lanceurs d'alerte dans le présent rapport). Cette loi mettait à l'avant-plan l'intégrité publique dans les services de l'État et résultait de la mise en œuvre des recommandations de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (la Commission Charbonneau). Dans sa huitième recommandation, la Commission Charbonneau proposait d'améliorer le régime de protection des lanceurs d'alerte pour garantir la confidentialité de leur identité, peu importe l'instance à laquelle ils s'adressent. La Commission suggérait aussi que ces personnes soient accompagnées dans leurs démarches et qu'un soutien financier leur soit fourni lorsque requis.

La loi sur les lanceurs d'alerte est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2017, avec pour objectif de faciliter la divulgation d'actes répréhensibles commis ou sur le point de l'être à l'égard² des organismes publics, et d'assurer la protection des divulgateurs et des personnes qui collaborent aux vérifications ou aux enquêtes contre de possibles mesures de représailles.

Au regard de cette loi, un acte répréhensible peut prendre l'une ou l'autre des formes suivantes :

- 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;
- Un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie;
- Un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public, y compris de ceux qu'il gère ou détient pour autrui;
- Un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité;
- Le fait, par un acte ou une omission, de porter gravement atteinte ou de risquer de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement;
- Le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible selon les définitions qui précèdent³.

L'article 18 de la loi sur les lanceurs d'alerte prévoit que chaque organisme public assujéti doit établir une procédure pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles par les employés et qu'il doit désigner un responsable du suivi des divulgations (RSD) et de

¹ *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (ci-après « loi sur les lanceurs d'alerte »), RLRQ, c. D-11.1.

² Le recours à l'expression « à l'égard de » vise à couvrir des actes répréhensibles entraînant des répercussions négatives sur des organismes du secteur public commis par des personnes qui ne font pas nécessairement partie de leur personnel, comme des consultants, des mandataires ou des sous-traitants. Pensons, par exemple, à un consultant qui utiliserait des ressources matérielles ou informationnelles de l'organisme public à des fins personnelles, ou encore à un organisme subventionné qui ne satisferait pas aux exigences en matière de reddition de comptes.

³ Loi sur les lanceurs d'alerte, précitée note 1, art. 4.

l'application de cette procédure au sein de l'organisme, sauf lorsqu'une dispense est accordée en vertu de l'article 19. La loi sur les lanceurs d'alerte prévoit qu'en tout temps, un employé peut choisir de s'adresser au RSD de son organisme ou directement au Protecteur du citoyen, chargé, notamment, de traiter les dénonciations en matière d'intégrité publique⁴. La loi prévoit également des dispositions encadrant la confidentialité des divulgations ainsi qu'un régime de protection contre les représailles. Des amendes sont prévues pour les personnes contrevenant à la protection contre les représailles et reconnues coupables de cette infraction⁵.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les lanceurs d'alerte en 2017, le Protecteur du citoyen a souvent constaté que les mécanismes internes de divulgation présentaient des problèmes d'accessibilité, cela à travers des demandes de renseignements, des échanges avec des RSD, ainsi que des vérifications ou des enquêtes en intégrité publique⁶. L'enjeu de l'accessibilité est principalement lié à la connaissance des recours et à la confiance qu'ils inspirent, notamment en matière de protection de la confidentialité et contre les représailles.

Plus de six ans après l'entrée en vigueur⁷ de la loi et en amont d'une réforme législative à venir⁸, le Protecteur du citoyen a voulu avoir un portrait de situation qui refléterait la réalité « terrain » et le contexte législatif :

- Les membres du personnel des organismes publics qui souhaiteraient « lancer l'alerte » connaissent-ils les recours en vigueur pour divulguer un acte répréhensible dont ils seraient témoins dans l'exercice de leurs fonctions?
- Savent-ils comment procéder et à qui s'adresser?
- Savent-ils qu'un mécanisme a été mis en place dans leur organisme?
- Savent-ils qu'une personne a été désignée par le plus haut dirigeant de leur organisme en tant que RSD?

⁴ À la différence du Protecteur du citoyen, le RSD n'a pas de pouvoirs d'enquête. Il ne peut pas, par ailleurs, utiliser des pouvoirs d'enquête qui lui sont octroyés par d'autres lois aux fins des vérifications qu'il a à effectuer en vertu de la loi sur les lanceurs d'alerte. Lorsqu'il effectue une vérification d'un acte répréhensible, le RSD ne peut donc pas contraindre une personne par assignation à fournir les renseignements ou les documents nécessaires à l'enquête. Il peut toutefois effectuer plusieurs démarches afin de vérifier si un acte répréhensible a été commis à l'égard de l'organisme public.

⁵ Loi sur les lanceurs d'alerte, précitée note 1, c. VII et VIII (art. 30-35).

⁶ Entre mai 2017 et septembre 2022, le Protecteur du citoyen a relevé et colligé des irrégularités aux mécanismes internes de divulgation des organismes dans le traitement de 58 dossiers à l'étape de la recevabilité, de la vérification ou de l'enquête. En 2019, certaines de ces problématiques ont été rendues publiques par le Protecteur du citoyen dans son rapport spécial intitulé [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](#).

⁷ L'article 55 de la loi sur les lanceurs d'alerte prévoit que le ministre du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) est responsable de l'application de la loi. L'article 54 prescrit que le ministre « [...] doit, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de l'article 1, faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi et sur l'opportunité de la maintenir ou de la modifier. »

⁸ 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](#) ont été tenues à cet effet par la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec les 31 mai et 8 juin 2023.

- Savent-ils que, s'ils le préfèrent, ils peuvent s'adresser au Protecteur du citoyen, soit à sa Direction des enquêtes en intégrité publique (DEDIP), plutôt qu'au RSD de l'organisme?
- Croient-ils que leur identité serait bien protégée au cours du processus de divulgation?
- De manière générale, ont-ils confiance dans les mécanismes en place pour recevoir leur divulgation et les protéger de représailles?

Dans le cadre de ses travaux, le Protecteur du citoyen a mené une enquête portant sur l'accessibilité des mécanismes de divulgation établis par les organismes publics québécois assujettis à la loi sur les lanceurs d'alerte.

Essentiellement, l'enquête visait à documenter, par un sondage, la connaissance et la confiance du personnel des organismes visés à l'égard des mécanismes en place, afin de mesurer la facilité pour eux d'avoir accès à ces mécanismes au moment de divulguer une situation qui leur paraît menacer l'intégrité publique.

Pour mener le sondage, le Protecteur du citoyen a élaboré quatre questionnaires différents, succincts et composés de questions fermées⁹.

Le premier questionnaire (**Questionnaire 1**) était adressé aux employés d'organismes publics assujettis aux obligations d'établir et de diffuser une procédure de divulgation et de désigner une personne à titre de RSD. Énumérés à l'article 2 de la loi sur les lanceurs d'alerte¹⁰, ces organismes, au nombre de 350¹¹, sont de différents types, notamment : ministères, entreprises du gouvernement (par exemple, la Société des alcools du Québec et la Société des loteries du Québec), centres de services scolaires, commissions scolaires anglophones, cégeps, universités, établissements publics de santé et de services sociaux. Afin d'englober les différentes catégories d'organismes publics assujettis, un échantillon stratifié

⁹ Néanmoins, des précisions à champ ouvert étaient requises lorsque le répondant optait pour certains choix de réponses.

¹⁰ À noter que les secteurs municipal [article 2 (9^o) de la loi sur les lanceurs d'alerte] et de la petite enfance [article 2 (9.1^o) de la loi sur les lanceurs d'alerte] – soit les centres de la petite enfance (CPE), les garderies bénéficiant de places dont les services de garde sont subventionnés ainsi que les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial – sont exclus de l'enquête en l'absence de RSD dans ces secteurs précis. La Commission municipale du Québec (CMQ), par sa Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (DEPIM) et le ministère de la Famille, par le Bureau des plaintes et de l'amélioration de la qualité (BPAQ), sont habilités à recevoir des divulgations dans leur domaine respectif de compétence. La CMQ exerce une compétence exclusive sur les divulgations dont l'objet relève de ses responsabilités énumérées dans la loi sur les lanceurs d'alerte. L'objet d'une divulgation peut concerner à la fois un organisme municipal et un organisme public visé par la Loi. En pareil cas, la CMQ ainsi que le Protecteur du citoyen conviennent des modalités de traitement. La divulgation d'un acte répréhensible à l'égard d'un centre de la petite enfance, d'une garderie subventionnée ou d'un bureau coordonnateur peut être faite soit auprès du BPAQ du ministère de la Famille, soit auprès du Protecteur du citoyen.

¹¹ Selon les données transmises par le Secrétariat du Conseil du trésor en octobre 2023 concernant les organismes publics assujettis à l'article 18 de la loi sur les lanceurs d'alerte.

représentatif, comportant huit strates¹², a été constitué. Le questionnaire a été envoyé à 2 519 membres du personnel répartis parmi ces strates.

Un second questionnaire (**Questionnaire 2**) était destiné aux employés d'organismes publics qui, bien qu'assujettis aux obligations légales d'adopter une procédure interne et de nommer un RSD, en ont été exemptés en raison de leurs caractéristiques : taille de l'équipe, nombre d'employés, ressources dont ils disposent, etc. En vertu de l'article 19 de la loi sur les lanceurs d'alerte, le Protecteur du citoyen peut accorder une dispense à un organisme public qui lui en fait la demande. Les organismes publics dispensés restent toutefois tenus de prendre « [...] toutes les mesures nécessaires pour informer les employés qu'ils peuvent s'adresser au Protecteur du citoyen pour divulguer un acte répréhensible ». Ainsi, même exemptés, ces organismes doivent veiller à informer leurs employés du mécanisme accessible en lieu et place, soit celui du Protecteur du citoyen et administré par sa DEDIP. Le Questionnaire 2 a été envoyé aux 553 membres du personnel de 21 organismes dispensés¹³.

Enfin, le Protecteur du citoyen a sollicité la collaboration des RSD (**Questionnaire 3**), personnes désignées officiellement à ce titre au sein de leur organisme, au nombre de 191¹⁴, ainsi que des répondants et répondantes en éthique ou RÉ (**Questionnaire 4**), au nombre de 86¹⁵, désignés dans certains organismes publics pour jouer un rôle-conseil dans le développement d'une culture de l'éthique organisationnelle. En raison de leur position et statut respectifs, ces acteurs jouent un rôle clé dans le fonctionnement des mécanismes de divulgation, notamment auprès des lanceurs d'alerte.

¹² (1) Ministères et organismes; (2) Entreprises du gouvernement; (3) Centres de services et commissions scolaires; (4) Cégeps, (5) Universités; (6) CISSS et CIUSSS; (7) Centres de santé, hôpitaux et instituts; (8) CHSLD privés conventionnés. À noter qu'aucune catégorie n'a été constituée en lien avec le paragraphe 8 de l'article 2, soit les personnes nommées ou désignées par l'Assemblée nationale, la plupart étant membres du Forum des partenaires en intégrité publique. Voir l'[Annexe 1](#) du présent rapport pour des notes méthodologiques détaillées et l'[Annexe 2](#) pour la liste, par strate, des 74 organismes publics dont les membres du personnel ont été interpellés.

¹³ Au moment de l'envoi du questionnaire, 27 organismes figuraient sur la liste des dispenses octroyées par le Protecteur du citoyen. Toutefois, quatre d'entre eux étaient à ce moment en cours de vérification ou de réévaluation de la pertinence du maintien de la dispense, et les coordonnées de la haute autorité de deux autres étaient difficilement ou non retraçables. Voir l'[Annexe 3](#) pour la liste des 21 organismes dispensés dont les membres du personnel ont été interpellés.

¹⁴ 191 RSD ont été interpellés. À noter ici que la liste des RSD fournie en mai 2023 par le SCT comptait 213 organismes ayant au moins un RSD désigné, comparativement aux 354 organismes assujettis à cette obligation (Secrétariat du Conseil du trésor. [Rapport sur la mise en œuvre de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics](#), mars 2020, p. 1). Toutefois, lorsqu'une même personne occupait le poste de RSD dans plusieurs organismes, le questionnaire ne lui a été envoyé qu'une seule fois. En outre, les coordonnées de certains RSD n'étaient pas à jour.

¹⁵ Les 86 RÉ figurant sur la liste du SCT ont été interpellés.

Il est important de mentionner que le Protecteur du citoyen a eu recours à des moyens favorisant un taux élevé de réponse aux sondages. Outre la conception d'un formulaire de sondage sécurisé, il a recommandé aux dirigeants des organismes visés d'inviter leur personnel à coopérer à l'enquête et de l'autoriser à y consacrer le temps nécessaire. **Néanmoins, la décision de remplir le questionnaire était laissée à la discrétion des personnes employées.**

Dès le début et tout au long de l'enquête, les organismes publics concernés ont très bien collaboré. Le Protecteur du citoyen les en remercie.

1. QUESTIONNAIRE 1 – SONDAGE DU PERSONNEL DES ORGANISMES PUBLICS DOTÉS D’UN MÉCANISME INTERNE DE DIVULGATION

Malgré deux vagues d’invitation à répondre au sondage¹⁶, le taux de participation au Questionnaire 1 atteint seulement 24 %¹⁷. De plus, malgré un questionnaire relativement court, le Protecteur du citoyen a enregistré un taux important d’abandons en cours de route¹⁸. Par ailleurs, le taux de « [je] ne sais pas » est relativement important pour les questions où ce choix de réponse était disponible.

Sous la loupe du Protecteur du citoyen

Le faible taux de participation, combiné à de hauts taux d’abandon et du choix de réponse « [je] ne sais pas », laisse perplexe. Il pourrait refléter une méconnaissance du sujet de l’enquête, soit le lancement d’alerte dans la fonction publique, ou un inconfort à s’exprimer chez certains répondants.

1.1. Le personnel connaît-il la loi et ses retombées?

Plus d’une personne employée par un organisme public sur deux (56 %) n’a jamais entendu parler de la loi sur les lanceurs d’alerte depuis son entrée en vigueur. Celles qui la connaissent (44 %) en ont le plus souvent entendu parler à l’occasion d’une présentation ou d’une formation, ou encore par les médias. Parmi ces personnes qui connaissent la loi, 28 % ne savent pas ce qu’est un acte répréhensible¹⁹.



56 %

des répondants n’ont jamais entendu parler de la loi sur les lanceurs d’alerte

Trois personnes sur cinq (60 %) ne savent pas s’il existe un mécanisme de divulgation au sein de l’organisme public qui les emploie, et 2 % des personnes employées croient qu’il n’en existe aucun.

¹⁶ Une première vague d’invitation à répondre au sondage a été lancée du 16 juin au 2 juillet 2023 inclusivement (avec relance le 26 juin), et une seconde du 28 août au 8 septembre 2023 inclusivement (avec relance le 5 septembre). La deuxième, coïncidant avec la rentrée scolaire, a notamment permis au Protecteur du citoyen de joindre davantage d’employés du milieu de l’éducation et de l’enseignement supérieur.

¹⁷ 614 questionnaires entièrement remplis sur 2 519 envoyés.

¹⁸ 14 %, soit près d’une centaine de répondants (96).

¹⁹ Loi sur les lanceurs d’alerte, précitée note 1, art. 4.

Les trois quarts (74 %) des membres du personnel qui sont au courant de l'existence d'un mécanisme au sein de leur organisme précisent que la procédure interne leur a déjà été présentée ou expliquée. Parmi ceux-ci, la plupart en ont été informés lors d'une présentation ou d'une formation ou encore par une publication ou un lien sur l'intranet.

Sous la loupe du Protecteur du citoyen

La loi sur les lanceurs d'alerte n'exige pas d'un organisme public qu'il présente sa procédure de divulgation à son personnel. Elle prévoit seulement qu'il l'établisse et la diffuse. La présentation du mécanisme de divulgation est une bonne pratique mise de l'avant par plusieurs organismes, ce qui contribue certainement au développement d'une culture de l'éthique et de l'intégrité dans leur organisation.

Considérant que cette façon de faire est de nature à favoriser une telle culture, le Protecteur du citoyen est intervenu depuis 2019^{20,21} entre autres pour recommander que « les dirigeants des organismes publics aient l'obligation d'informer adéquatement les membres de leur personnel relativement à la loi sur les lanceurs d'alerte, notamment sur la procédure pour faire une divulgation, sur les protections et les recours offerts ainsi que les limites de ceux-ci²² ».

Parmi les personnes au courant de l'existence d'un mécanisme de divulgation au sein de leur organisation, environ une sur quatre (28 %) ne saurait pas comment procéder si elle était témoin d'un acte répréhensible à l'égard de son organisme et qu'elle souhaitait le divulguer.

Toujours parmi les personnes disant connaître l'existence d'un mécanisme à l'interne, 28 % ne savent pas si la procédure de divulgation de leur organisme est diffusée tel que le prévoit la loi sur les lanceurs d'alerte, et 5 % pensent que ce n'est pas le cas. Les personnes qui affirment que leur procédure est diffusée mentionnent différents moyens utilisés, incluant des moyens permettant de rejoindre les employés qui utilisent peu ou pas les outils informatiques. Ainsi, leur organisation a recours, notamment, à des affiches dans des espaces partagés, à des dépliants et à des pochettes d'accueil.

Environ trois personnes employées sur quatre (74 %) ne savent pas si une personne a été officiellement désignée par les autorités de leur organisme à titre de RSD, 21 % répondent que oui et 5 % pensent que personne n'occupe cette fonction. [Graphique 1]

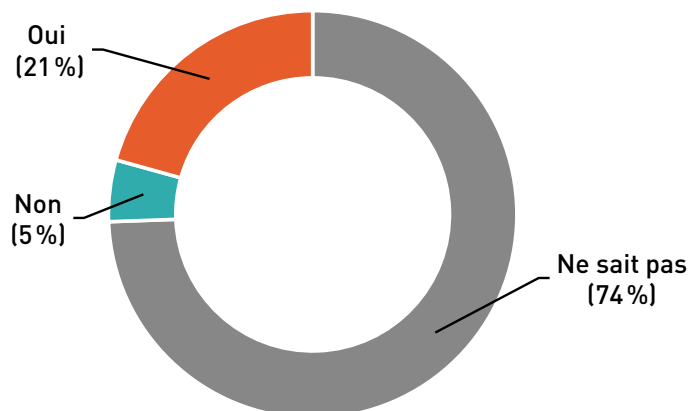
Parmi celles qui affirment qu'un RSD est désigné, environ le quart (26 %) ne savent pas de qui il s'agit.

²⁰ Protecteur du citoyen. [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, p. 36-37. [Ci-après « Bilan du Protecteur du citoyen (2019) »].

²¹ Protecteur du citoyen. [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](#), 31 mai 2023, p. 15. [Ci-après « Mémoire du Protecteur du citoyen (2023) »].

²² Recommandation R-19 du Mémoire du Protecteur du citoyen (2023), précité note 21, p. 14-15 et Bilan du Protecteur du citoyen (2019), précité note 20, p. 36-37.

Graphique 1 : Connaissance de la présence à l'interne d'un responsable du suivi des divulgations désigné par l'organisme (N=614)



Par ailleurs, une très large majorité des personnes ayant répondu au sondage, soit 86 %, ne savent pas qu'elles peuvent en tout temps choisir de divulguer un acte répréhensible auprès de leur RSD ou du Protecteur du citoyen.



86 %

des répondants ne savent pas qu'ils peuvent choisir de divulguer au RSD ou au Protecteur du citoyen

Sous la loupe du Protecteur du citoyen

La loi sur les lanceurs d'alerte prévoit expressément qu'un employé peut, s'il le préfère, s'adresser directement au Protecteur du citoyen pour effectuer une divulgation concernant un organisme public plutôt que de s'adresser au RSD désigné²³.

²³ Loi sur les lanceurs d'alerte, précitée note 1, art. 6.

1.2. Le personnel a-t-il confiance dans les mécanismes de divulgation en place?

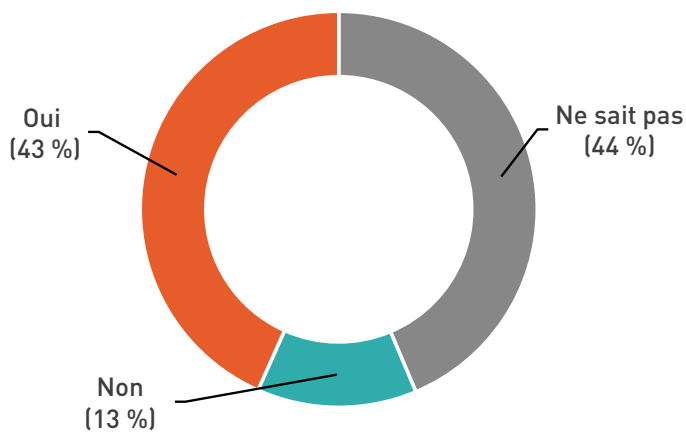
1.2.1. Le mécanisme interne : responsable du suivi des divulgations (RSD)

Dans mon milieu de travail, c'est très difficile de préserver l'identité. Tout se sait rapidement et on sait souvent qui a dit quoi.

Un participant au sondage

Lorsqu'on demande aux membres du personnel s'ils pensent que leur identité serait bien protégée s'ils décidaient de divulguer un acte répréhensible à leur RSD, 43 % disent oui, 44 % ne le savent pas et 13 % estiment que non. [Graphique 2]

Graphique 2 : Confiance dans la protection de l'identité du lanceur d'alerte par le mécanisme interne (N=614)



Parmi les personnes qui pensent que leur identité ne serait pas bien protégée, et qui craignent donc une violation ou un bris de confidentialité (13 %), plusieurs ont le sentiment d'évoluer dans un milieu de travail où les collègues, y compris les supérieurs, respectent peu la confidentialité et sont peu conscients des effets négatifs que peuvent avoir des fuites d'informations pendant et après le traitement d'une divulgation. Dans de nombreux cas, ces personnes ont vécu une mauvaise expérience ou ont connu quelqu'un qui avait été victime d'un bris de confidentialité.

Plusieurs répondants craignent une telle éventualité du fait qu'ils appartiennent à un milieu de travail qui compte peu de personnes employées ou qu'ils détiennent une expertise pointue. Pour eux, le risque d'être identifié comme lanceur d'alerte s'en trouve augmenté.

Pour quelques répondants, la technologie peut permettre à un employeur d'identifier un lanceur d'alerte. Certains ont même eu connaissance de « fouilles de courriels » dans leur

organisation. D'autres estiment qu'une divulgation peut mener à un témoignage devant les tribunaux, qui pourrait impliquer le dévoilement de leur identité.

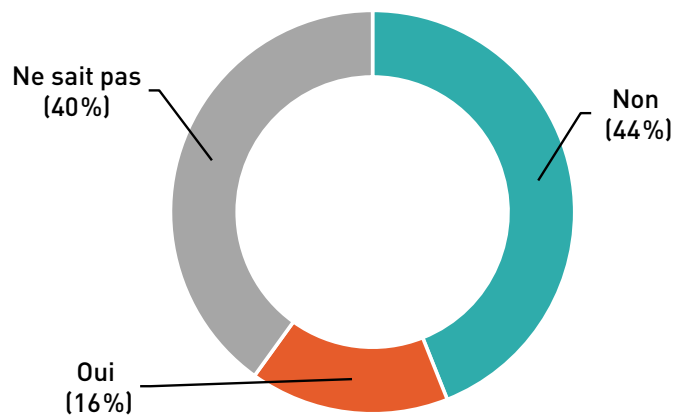
J'ai déjà vécu des représailles et certains de mes collègues ont même été prévenus que des poursuites pour diffamation pourraient être déposées contre eux.

Dans le milieu universitaire, on peut subir des représailles de toutes sortes. C'est souvent bien camouflé et fait de manière très subtile.

Des participants au sondage

Qu'en est-il de la crainte de représailles en cas de divulgation à un RSD? À cette question, 44 % des personnes ayant répondu au sondage disent ne pas en avoir, 40 % n'ont pas de position arrêtée et 16 % expriment des craintes. [Graphique 3]

Graphique 3 : Crainte de représailles à la suite d'une divulgation au mécanisme interne (N=614)



Ces dernières lient leurs appréhensions à différents facteurs. Pour plusieurs, leur milieu de travail est sous l'emprise d'une « culture de l'omerta », où le devoir de loyauté envers l'employeur est survalorisé (parfois lourdement par les autorités) ou présenté comme ayant préséance sur celui de signaler d'éventuels actes répréhensibles. Ces craintes sont exprimées notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé²⁴.

²⁴ Loi sur les lanceurs d'alerte, précitée note 1, art. 8.

Sous la loupe du Protecteur du citoyen

La loi protège les lanceurs d'alerte. Ces derniers sont autorisés à révéler des renseignements qui, autrement, ne devraient pas être dévoilés²⁵. Il existe une seule exception à la levée des obligations de confidentialité : elle ne s'applique pas au secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client.

L'impression de vivre dans un milieu hostile aux divulgateurs revient plusieurs fois dans les réponses. Selon les personnes qui partagent cette impression, les divulgateurs se mettent à haut risque d'être « chassés », « traqués » et éventuellement punis, notamment si l'acte dénoncé met en cause un supérieur ou un responsable haut placé. Certaines d'entre elles soulignent que les membres de la direction ou les gestionnaires sont perçus comme « se protégeant entre eux », et d'autres vont jusqu'à faire mention de « menaces ouvertes », de réprimandes ou de sanctions en cas de divulgation.

D'autres encore ont déjà subi des représailles après avoir fait une divulgation, ou ont été informées de représailles à l'encontre d'un ou d'une collègue qui avait lancé l'alerte. Une crainte récurrente est celle de vivre ce qu'ont vécu des divulgateurs à travers le traitement des faits relayés publiquement. Une part du personnel a visiblement été marquée par les événements auxquels a dû faire face le lanceur d'alerte Louis Robert.

Il suffit de se rappeler du congédiement de M. Robert du MAPAQ pour craindre les représailles.

Tous les journaux parlaient d'un lanceur d'alerte au MAPAQ. Je ne veux pas me trouver à la une du Journal de Québec!

Des participants au sondage

Sous la loupe du Protecteur du citoyen

Les relayeurs d'information omettent parfois des nuances nécessaires à la compréhension de la protection contre les représailles prévue par la loi sur les lanceurs d'alerte. En 2019, l'agronome Louis Robert a été congédié par les autorités du MAPAQ après avoir lancé l'alerte auprès de son RSD. Comme celui-ci n'avait pas respecté l'obligation de confidentialité entourant la divulgation et qu'il n'avait pas agi à la satisfaction du lanceur d'alerte, M. Robert s'est finalement prononcé publiquement sur des décisions du Ministère en matière de pesticides. À noter que M. Robert, en s'adressant aux médias et même s'il a utilisé le canal du RSD, a perdu sa protection contre les représailles puisqu'il n'a pas satisfait aux critères d'exception prévus par la loi pour effectuer une divulgation publique²⁶.

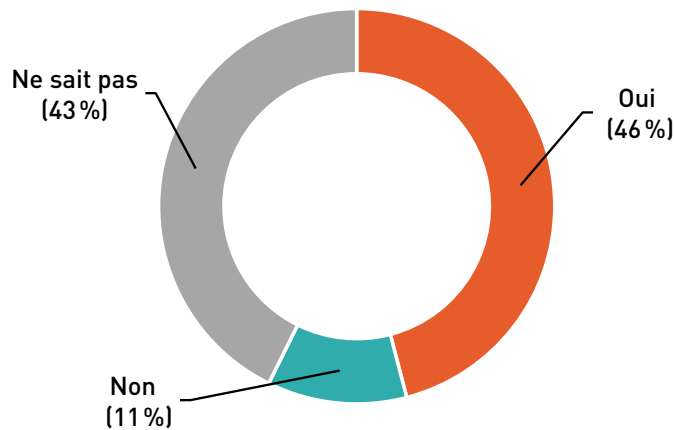
²⁵ *Idem.*

²⁶ Loi sur les lanceurs d'alerte, précitée note 1, art. 7.

Des répondants indiquent que leur crainte des représailles est proportionnelle à la gravité de l'acte dénoncé, au niveau hiérarchique ou à l'ancienneté de la « personne mise en cause »²⁷.

Pour les personnes interrogées, les représailles peuvent prendre différentes formes, jusqu'aux plus subtiles. Par ailleurs, malgré les craintes formulées, 46 % des employés sondés ont confiance en leur mécanisme interne de divulgation d'actes répréhensibles. 43 % ne savent pas s'ils ont confiance et 11 % n'ont pas confiance. [Graphique 4]

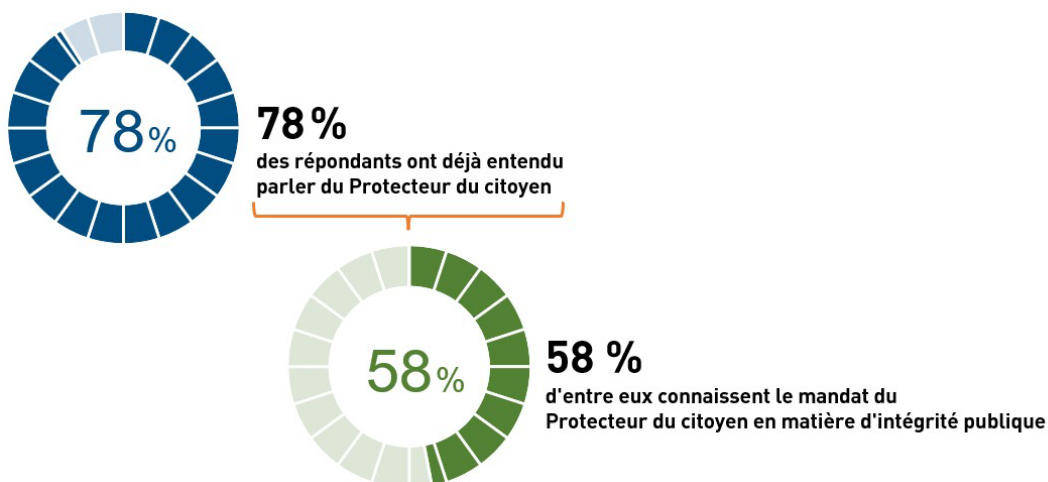
Graphique 4 : Confiance générale dans le mécanisme de divulgation interne (N=614)



1.2.2. Le mécanisme externe : Protecteur du citoyen

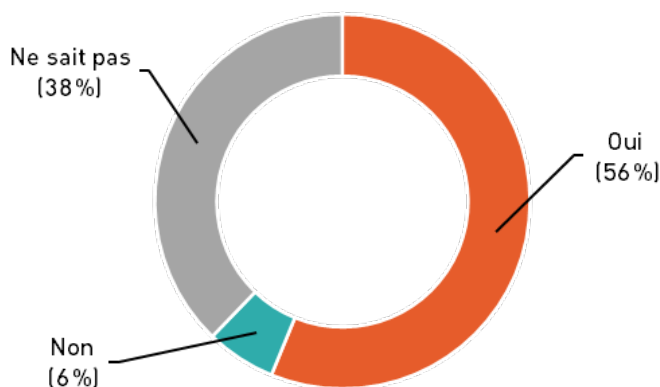
Environ trois personnes employées sur quatre (78 %) ont déjà entendu parler du Protecteur du citoyen. Parmi celles-ci, 58 % connaissent son mandat en matière de traitement des divulgations d'actes répréhensibles ou en intégrité publique.

²⁷ Auteur présumé de l'acte répréhensible.



Lorsqu'on demande aux membres du personnel sondés s'ils pensent que leur identité serait bien protégée s'ils décidaient de divulguer un acte répréhensible au Protecteur du citoyen, 56 % répondent que oui, 38 % ne le savent pas et 6 % pensent que non. [Graphique 5]

Graphique 5 : Confiance dans la protection de l'identité du lanceur d'alerte par le Protecteur du citoyen (N=614)



Toutefois, parmi les personnes qui craignent une violation ou un bris de confidentialité (6 %), plusieurs estiment que leur organisme, à la suite d'une divulgation au Protecteur du citoyen, voudrait découvrir leur identité. Leur employeur n'hésiterait pas, par exemple, à recourir à une enquête interne, une fois informé par le Protecteur du citoyen de l'objet de la divulgation²⁸. Et plus la personne mise en cause par la divulgation occupe une position élevée dans la hiérarchie, plus le niveau de crainte s'accroît.

²⁸ Loi sur les lanceurs d'alerte, précitée note 1, art. 30. La loi sur les lanceurs d'alerte prévoit qu'il est interdit d'exercer des représailles contre une personne pour le motif qu'elle a de bonne foi fait une divulgation. De l'avis du Protecteur du citoyen, mener une enquête interne pour découvrir qui a divulgué pourrait en soi constituer un motif raisonnable de déclencher une enquête en matière de représailles.

Ce serait une chasse aux sorcières à l'interne pour trouver qui a fait la divulgation.

Un participant au sondage

De nombreux répondants ont eu une mauvaise expérience à cet égard ou perçoivent des risques associés soit aux petits milieux de travail, soit au caractère pointu de la divulgation. D'autres n'accordent aucune confiance aux mécanismes de divulgation, quels qu'ils soient.

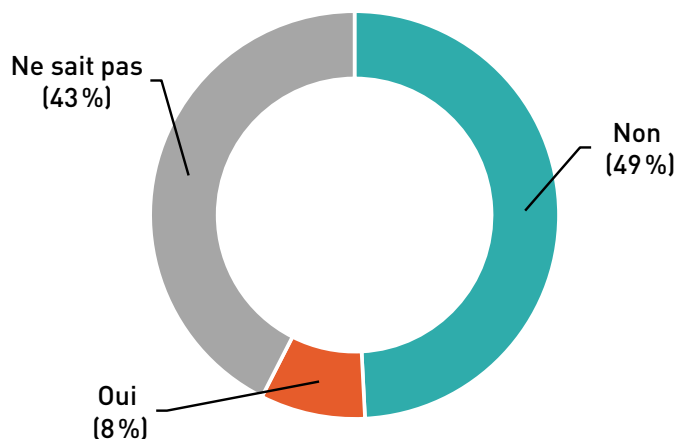
Sous la loupe du Protecteur du citoyen

Depuis 2019, le Protecteur du citoyen a recommandé de renforcer la loi sur les lanceurs d'alerte^{29,30}. Il a notamment proposé :

- D'ajouter une infraction pénale en cas de violation de la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte;
- D'ajouter une protection de l'identité du lanceur d'alerte et des témoins dans le cadre de procédures judiciaires.

Lorsqu'on demande aux membres du personnel s'ils craindraient d'être victimes de représailles à la suite d'une divulgation au Protecteur du citoyen, 49 % d'entre eux répondent que non, 43 % l'ignorent et 8 % répondent qu'ils craindraient des représailles. [Graphique 6]

Graphique 6 : Crainte de représailles à la suite d'une divulgation au Protecteur du citoyen (N=614)



Ceux qui anticipent des représailles ont la certitude qu'il n'existe pas, ou pas suffisamment, de mesures de protection à ce titre.

²⁹ Bilan du Protecteur du citoyen (2019), précité note 20.

³⁰ Recommandations R-13 et R-14 du Mémoire du Protecteur du citoyen (2023), précité note 21, p. 12, 21 et 22 et Bilan du Protecteur du citoyen (2019), précité note 20, p. 26, 27 et 28.

Sous la loupe du Protecteur du citoyen

Depuis 2019, le Protecteur du citoyen a notamment recommandé :

- Que les dirigeants des organismes publics s’assurent que des moyens soient pris pour protéger contre les représailles les lanceurs d’alerte ainsi que les personnes qui collaborent à des vérifications ou à des enquêtes³¹;
- Que la loi sur les lanceurs d’alerte définisse le terme « divulgateur » (lanceur d’alerte) et qu’elle élargisse la liste des personnes habilitées à recevoir une divulgation³²;
- Que la *Loi sur les normes du travail*³³ prévoie la possibilité de demander une suspension intérimaire des mesures de représailles prises par l’employeur à l’encontre du lanceur d’alerte dans le cadre d’un recours exercé en vertu de cette loi³⁴.

En dépit de craintes en matière de protection de l’identité ou de représailles, 58 % des personnes interrogées auraient confiance dans le Protecteur du citoyen si elles s’adressaient à lui pour traiter leur divulgation d’acte répréhensible. Cependant, 39 % ne savent pas si elles auraient confiance et 3 % répondent qu’elles n’auraient pas confiance. [Graphique 7]

Le fait que le Protecteur du citoyen ne travaille pas au même endroit que moi aurait tendance à me rassurer.

Un participant au sondage

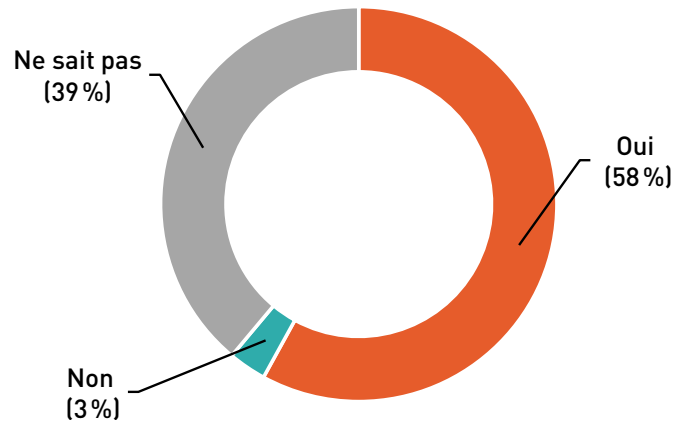
³¹ Recommandation R-19 du Mémoire du Protecteur du citoyen (2023), précité note 21, p. 14-15 et Bilan du Protecteur du citoyen (2019), précité note 20, p. 36-37.

³² Recommandation R-15.1 du Mémoire du Protecteur du citoyen (2023), précité note 21, p. 13 et 30.

³³ *Loi sur les normes du travail*, RLRQ, c. N-1.1.

³⁴ Recommandation R-16 du Mémoire du Protecteur du citoyen (2023), précité note 21, p. 13-14 et Bilan du Protecteur du citoyen (2019), précité note 20, p. 31-32.

Graphique 7 : Confiance générale dans le mécanisme de divulgation au Protecteur du citoyen (N=614)



Soulignons encore une fois que le Protecteur du citoyen a déjà recommandé que les dirigeants des organismes publics aient l'obligation d'encourager et de développer une culture éthique qui facilite la divulgation d'actes répréhensibles au sein de l'organisme.³⁵

³⁵ Recommandation R-19 du Mémoire du Protecteur du citoyen (2023), précité note 21, p. 14-15 et Bilan du Protecteur du citoyen (2019), précité note 20, p. 36-37.

2. QUESTIONNAIRE 2 – SONDAGE DU PERSONNEL DES ORGANISMES PUBLICS DISPENSÉS DE SE DOTER D'UN MÉCANISME INTERNE DE DIVULGATION

Le taux de participation au sondage des employés de cette catégorie s'est élevé à 48 %, ce qui est jugé satisfaisant³⁶.

2.1. Le personnel connaît-il la loi et ses retombées?

Plus du tiers des répondants de cette catégorie (35 %) n'ont jamais entendu parler de la loi sur les lanceurs d'alerte depuis son entrée en vigueur.



35%

des répondants n'ont jamais entendu parler de la loi sur les lanceurs d'alerte

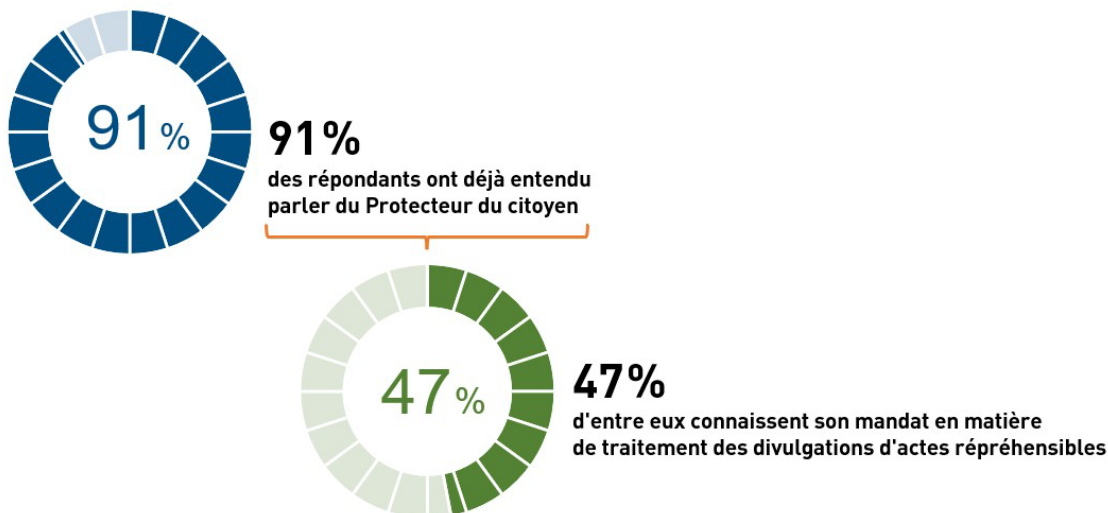
La proportion de personnes qui connaissent cette loi est donc significativement plus importante pour le personnel d'organismes ne disposant pas d'une procédure établie au sein de leur organisme. Les personnes informées (65 %) l'ont été, pour la plupart, à l'occasion d'une présentation ou d'une formation, ou encore par les médias.

2.2. Le personnel a-t-il confiance dans le mécanisme de divulgation en place?

2.2.1. Un seul mécanisme : le Protecteur du citoyen

Plus de neuf répondants sur dix (91 %) ont déjà entendu parler du Protecteur du citoyen. Parmi ceux-ci, près de la moitié (47 %) connaît son mandat en matière de traitement des divulgations d'actes répréhensibles ou en intégrité publique.

³⁶ 263 questionnaires entièrement complétés sur 553 envoyés.

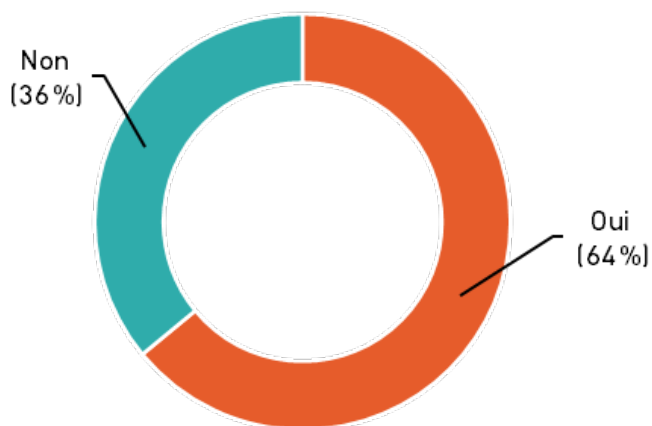


Sous la loupe du Protecteur du citoyen

Le fait d'obtenir une dispense est assorti de l'obligation pour l'organisme de faire connaître le mécanisme de divulgation aux membres de son personnel. Cela peut expliquer chez ce groupe une meilleure connaissance de la loi sur les lanceurs d'alerte et du recours direct au Protecteur du citoyen.

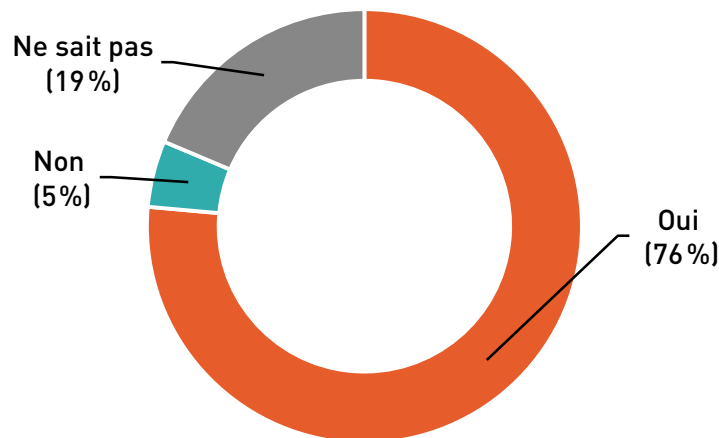
Parmi les personnes qui connaissent le Protecteur du citoyen, 64 % savent qu'elles peuvent s'adresser directement à lui si elles veulent divulguer un acte répréhensible commis à l'égard de leur organisme. [Graphique 8]

Graphique 8 : Connaissance du recours direct au Protecteur du citoyen (N=239)



Plus des trois quarts des employés sondés (76 %) croient que leur identité serait bien protégée s'ils divulguaient un acte répréhensible au Protecteur du citoyen. [Graphique 9]

Graphique 9 : Confiance dans la protection de l'identité du lanceur d'alerte par le Protecteur du citoyen (N=263)



Les motifs invoqués par les personnes craignant une violation ou un bris de confidentialité sont similaires à ceux du groupe précédent. Selon certaines personnes employées, leur organisme s'efforcerait de retracer leur identité une fois informé par le Protecteur du citoyen de l'objet de la divulgation. Comme pour les organismes dotés d'un mécanisme interne, cette crainte est plus marquée dans les milieux de travail de petite taille.

Des employés insistent aussi sur la facilité avec laquelle ils seraient repérés comme lanceurs d'alerte. Plusieurs méconnaissent les mesures de protection prévues concernant la confidentialité au Protecteur du citoyen.

Mon identité en tant que telle ne serait pas divulguée, mais les collègues parviendraient très facilement à déterminer qui a divulgué l'acte répréhensible, soit parce qu'on sait que j'étais là, soit parce que je garde le silence lorsqu'on se réunit en équipe.

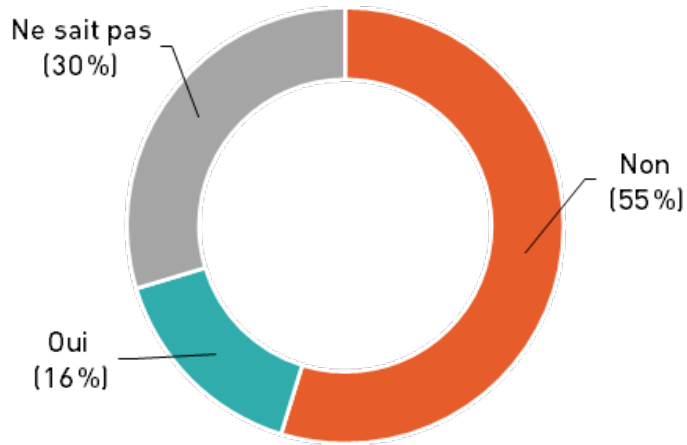
Un participant au sondage

Sous la loupe du Protecteur du citoyen

La difficulté de protéger la confidentialité dans les milieux de travail de petite taille justifie la dispense d'établir une procédure interne et de désigner un RSD. Par ailleurs, une méconnaissance des mesures de protection en place est susceptible de contribuer à l'insécurité des lanceurs d'alerte potentiels.

Les employés de ce groupe craindraient-ils d'être victimes de représailles s'ils divulguaient un acte répréhensible au Protecteur du citoyen ? Plus de la moitié (55 %) répondent que non, près du tiers, soit 30 %, n'ont pas d'avis à ce sujet et 16 % répondent que oui. [Graphique 10]

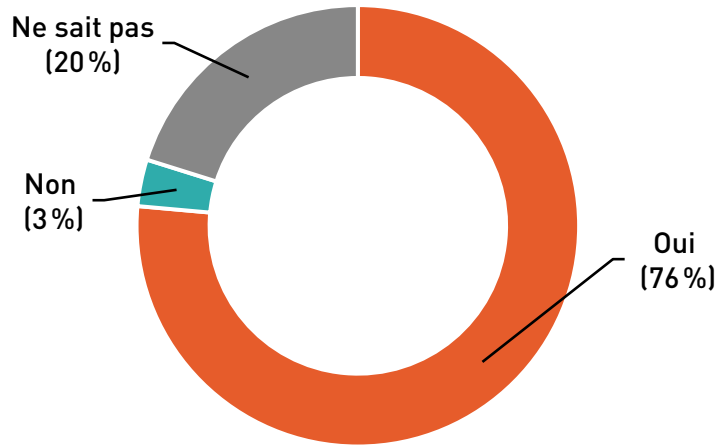
Graphique 10 : Crainte de représailles à la suite d'une divulgation au Protecteur du citoyen (N=263)



Les membres du personnel qui craignent de façon plus affirmée d'être identifiés et de faire l'objet de représailles disent se méfier de leur milieu de travail qu'ils perçoivent comme hostile ou menaçant à l'égard d'éventuels lanceurs d'alerte. Ces personnes disent également que les mesures de protection contre les représailles sont insuffisantes ou inefficaces pour assurer une véritable protection.

De manière générale, et en dépit des craintes en matière de protection de l'identité ou de représailles, plus de trois employés sur quatre (76 %) auraient confiance au Protecteur du citoyen s'ils s'adressaient à lui pour traiter leur divulgation d'acte répréhensible. C'est là un taux plus élevé que chez les employés du groupe précédent (58 %). Cependant, 20 % ne le savent pas et 3 % répondent que non. [Graphique 11]

Graphique 11 : Confiance générale dans le mécanisme de divulgation au Protecteur du citoyen (N=263)



Les membres du personnel qui craignent de façon plus affirmée d'être identifiés et de faire l'objet de représailles disent se méfier de leur milieu de travail qu'ils perçoivent comme hostile ou menaçant à l'égard d'éventuels lanceurs d'alerte. Ces personnes disent également que les mesures contre les représailles sont insuffisantes ou inefficaces pour assurer une véritable protection.

3. QUESTIONNAIRE 3 – SONDAGE DES RESPONSABLES DU SUIVI DES DIVULGATIONS (RSD)

Le taux de participation au sondage s'adressant aux RSD des différents organismes publics s'est élevé à 61 %, ce qui est jugé très satisfaisant³⁷. Étant donné la nature du rôle de ces responsables, ils n'ont pas été questionnés sur leur connaissance de la loi sur les lanceurs d'alerte et des recours qu'elle met en place.

3.1. Les RSD connaissent-ils les mécanismes de divulgation en place?

Les RSD ont été sondés sur leur connaissance de la procédure de divulgation interne qu'ils sont responsables d'appliquer au sein de leur organisme, et en particulier sur les **mesures concrètes assurant la protection des lanceurs d'alerte** qui sont prévues dans cette procédure.

Sous la loupe du Protecteur du citoyen

Toute procédure interne de traitement des divulgations doit inclure des mesures de protection de l'identité du lanceur d'alerte ainsi que des mesures de protection contre les représailles. Ces obligations sont prévues par la loi sur les lanceurs d'alerte, qui prévoit également l'obligation de mentionner, dans la procédure, l'option de s'adresser directement au Protecteur du citoyen pour divulguer un acte répréhensible commis à l'égard de l'organisme³⁸.

Selon les résultats du sondage :

- On compte 6 % des RSD qui ne savent pas si des mesures de **protection de l'identité** du lanceur d'alerte sont prévues, et 5 % qui affirment que la procédure n'en prévoit pas. Globalement, ce sont donc 11 % des RSD – ou plus d'un sur 10 – qui semblent méconnaître les protections obligatoires entourant la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte.
- On compte 11 % des RSD qui affirment que la procédure ne prévoit pas de mesures de **protection contre les représailles**, et 9 % qui ignorent si la procédure en prévoit. Globalement, ce sont ainsi 20 % des RSD – ou un sur 5 – qui semblent méconnaître les protections prévues en cas de représailles.

Parmi ceux qui affirment que des mesures concrètes sont prévues dans leur procédure :

- On relève 7 % des RSD qui disent ne pas savoir si les mesures de **protection de l'identité** sont suffisantes; et 4 % qui les jugent insuffisantes.

³⁷ 117 questionnaires entièrement remplis sur 191 envoyés.

³⁸ Loi sur les lanceurs d'alerte, précitée note 1, art. 20, al. 1.

- On relève 10 % des RSD qui ne savent pas si les mesures de **protection contre les représailles** sont suffisantes; et 3 % qui les jugent insuffisantes.

Par ailleurs, la totalité des RSD ont déjà entendu parler du Protecteur du citoyen, mais 3 % d'entre eux n'en connaissent pas le mandat en matière de traitement des divulgations d'actes répréhensibles. De plus, 6 % des RSD ne savent pas si la procédure de leur organisme prévoit que les lanceurs d'alerte peuvent s'adresser directement au Protecteur du citoyen s'ils le préfèrent; 1 % affirment que cette option n'est pas prévue. Globalement, ce sont donc 7 % des RSD – soit un sur 15 – qui ignorent la possibilité, garantie par la loi, de divulguer directement au Protecteur du citoyen un acte répréhensible commis à l'égard de leur organisme.

Un RSD sur 10 (9 %) affirme n'avoir eu accès à aucune présentation ou explication concernant ses rôles ou responsabilités après sa désignation dans cette nouvelle fonction.

Or, selon le SCT, la formation des RSD constitue un enjeu :

Les responsables du suivi des divulgations n'ont pas eu l'occasion de bonifier leur expertise ou de maîtriser leur rôle, en raison du faible nombre de divulgations qui leur sont soumises. En effet, la reddition de comptes de 2018-2019 démontre que la majorité des responsables du suivi n'ont reçu aucune divulgation pour cette année. Le faible volume de divulgations, ajouté au nombre important de responsables du suivi dispersés à travers la province, crée des enjeux sur le plan de la formation³⁹.

Enfin, le tiers des RSD (33 %) souhaiterait plus d'aide de la part du Protecteur du citoyen, notamment par des formations ou des outils de communication et de réseautage. Ce réseautage pourrait prendre la forme de communautés de pratique.

Sous la loupe du Protecteur du citoyen

Il est à noter que le Protecteur du citoyen a embauché, au printemps 2023, un conseiller aux partenariats, à la coopération et à l'éducation, dans le but, notamment, de soutenir les RSD.

3.2. Les RSD ont-ils confiance dans les mécanismes de divulgation?

Les RSD, dans une proportion de 94 %, auraient confiance dans le mécanisme interne de divulgation de leur organisme s'ils avaient à divulguer eux-mêmes un acte répréhensible, tandis que 5 % ne le savent pas et 1 % n'auraient pas confiance.

En contrepartie, 93 % d'entre eux auraient confiance dans le Protecteur du citoyen pour traiter leur divulgation s'ils étaient personnellement témoins d'un acte répréhensible à l'égard de leur organisme, 4 % ne le savent pas et 3 % n'auraient pas confiance en lui.

³⁹ Secrétariat du Conseil du trésor, Rapport sur la mise en œuvre de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, mars 2020, p. 6. [Ci-après « Rapport du SCT (2020) »].

Considérant la taille de l'organisation, il aurait été préférable que les divulgations soient examinées systématiquement par le Protecteur du citoyen.

J'irais vers le Protecteur du citoyen, je suis trop près de la direction générale.

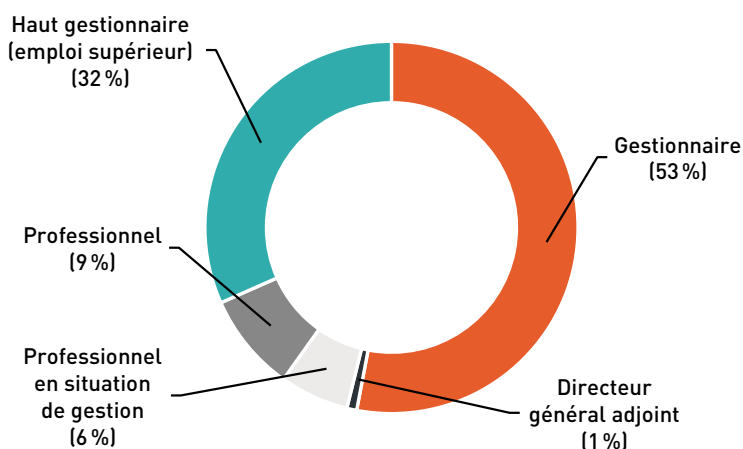
J'aurais certainement confiance au Protecteur du citoyen, mais je crois que les RSD sont mieux positionnés pour obtenir l'information sans faire de bruit. Je sais que le Protecteur peut obtenir son information à travers les RSD, mais l'absence de communication stratégique entre le Protecteur et les RSD réduit la capacité des RSD de planifier pour obtenir l'information de façon discrète.

Des RSD participant au sondage

3.3. À l'encontre des consignes : des RSD haut placés dans la hiérarchie organisationnelle

Près du tiers des RSD (32 %, ou 37 répondants sur 117) ayant répondu au sondage occupent une fonction de haut gestionnaire (emploi supérieur). [Graphique 12]

Graphique 12 : Catégorie d'emploi occupé par les responsables du suivi des divulgations désignés (N=117)



Sous la loupe du Protecteur du citoyen

Le fait pour un RSD d'occuper une fonction de haut dirigeant va à l'encontre des orientations du Secrétariat du Conseil du trésor et du Protecteur du citoyen. En effet, avant même l'entrée en vigueur de la loi sur les lanceurs d'alerte, soit dès le début de l'année 2017, le SCT a pris contact avec les organismes publics visés afin de les informer des obligations auxquelles ils devraient se conformer lorsque la loi serait instituée. Il leur a notamment fourni des consignes claires en ce qui concerne le profil type de la personne qui devrait être désignée à titre de RSD.

Dans l'« Annexe 4 : Profil type du responsable du suivi des divulgations » de son rapport de mise en œuvre de la loi, diffusé en 2020, le SCT réitère ces consignes, précisant les raisons pour lesquelles la désignation d'un membre du personnel situé dans les hautes sphères de la hiérarchie serait à éviter :

- « Son statut sera un frein à la divulgation;
- Celui-ci ne sera peut-être pas accessible et disponible rapidement;
- Il pourrait manquer de temps pour réaliser son mandat, c'est-à-dire de procéder aux vérifications nécessaires, de questionner les témoins potentiels;
- Les membres du personnel ne seront pas nécessairement à l'aise de collaborer aux vérifications entreprises par celui-ci ou se sentiront même intimidés ou obligés de le faire;
- Il pourrait être perçu comme une façon, pour l'organisme public, de contrôler l'information, affectant ainsi la crédibilité et l'impartialité de la procédure interne de divulgation.

En tenant compte de l'ensemble de ces éléments, nous vous recommandons de confier ce rôle à un employé de niveau professionnel, tel qu'un conseiller en éthique, à la protection des renseignements personnels en gestion des ressources humaines ou un juriste⁴⁰. »

Dès 2017, conformément à la loi sur les lanceurs d'alerte, le Protecteur du citoyen a publié un document de référence⁴¹ à l'intention des mêmes organismes publics énonçant essentiellement les mêmes orientations devant guider le choix d'un RSD.

Par ailleurs, le Secrétariat du Conseil du trésor émettait le constat suivant dans le cadre de son rapport sur la mise en œuvre de la loi sur les lanceurs d'alerte :

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 divulgateur ou du divulgateur⁴².

⁴⁰ « Annexe 4 : Profil type du responsable du suivi des divulgations » dans Rapport du SCT (2020), précité note 39, p. 19.

⁴¹ Protecteur du citoyen, [*Document de référence à l'intention des organismes publics concernant la procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles*](#), mai 2017, [mise à jour de décembre 2022], p. 4.

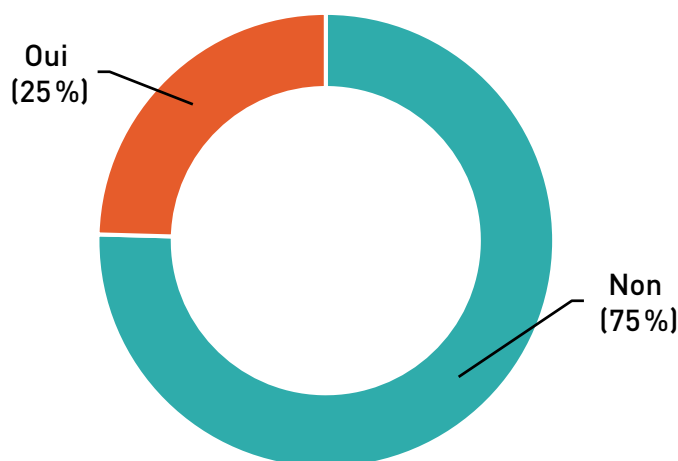
⁴² Rapport du SCT (2020), précité note 39, p. 6.

4. QUESTIONNAIRE 4 – SONDAGE DES RÉPONDANTS ET RÉPONDANTES EN ÉTHIQUE (RÉ)

Le taux de participation au sondage des répondantes et répondants en éthique s'élève à 66 %, ce qui est jugé très satisfaisant⁴³.

Le quart des RÉ (25 %) ont déjà été interpellés pour une question concernant le mécanisme de divulgation d'actes répréhensibles de leur organisme. [Graphique 13]

Graphique 13 : Appel aux services-conseils des répondants en éthique concernant la divulgation d'un acte répréhensible (N=57)



4.1. Les RÉ connaissent-ils les mécanismes de divulgation en place?

Concernant le mécanisme de divulgation interne, et particulièrement les **mesures concrètes assurant la protection des lanceurs d'alerte** qui y sont prévues :

- On dénombre 19 % des RÉ qui ne savent pas si des mesures de **protection de l'identité** sont prévues à leur procédure, tandis que 5 % disent que la procédure n'en prévoit pas. Ainsi, globalement, 24 % des RÉ – soit presque un sur quatre – semblent méconnaître les protections obligatoires entourant la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte.
- On compte 16 % des RÉ qui affirment qu'aucune mesure de **protection contre les représailles** n'est prévue, et près de 33 % qui ignorent si la procédure en prévoit. Ce sont donc 49 % des RÉ – ou environ la moitié d'entre eux – qui semblent méconnaître les protections obligatoires contre les représailles.

⁴³ 57 questionnaires entièrement remplis sur 86 envoyés.

Parmi ceux qui affirment que des mesures concrètes sont prévues dans leur procédure :

- On relève 12 % des RÉ qui estiment que les mesures de **protection de l'identité** sont insuffisantes, et 7 % qui disent ne pas savoir si elles sont suffisantes.
- On relève 21 % des RÉ qui disent ne pas savoir si les mesures de **protection contre les représailles** sont suffisantes, et 7 % qui considèrent qu'elles ne le sont pas.

La culture organisationnelle de notre organisation et sa petite taille ne permettent pas de susciter la confiance envers ce mécanisme. Les gestionnaires, surtout la plus haute autorité en place, sont du style à traquer les personnes.

La procédure et l'accès à la boîte de courriels devront être davantage restreints.

Outre le fait que le mécanisme n'a pas fait l'objet d'une présentation, la culture organisationnelle en place mise sur le devoir de réserve qui est beaucoup rappelé. On associe ce devoir à la loyauté et au silence. Dans ce silence, être un divulgateur risque de constituer un suicide professionnel.

Des RÉ participant au sondage

Par ailleurs, la totalité des RÉ ont déjà entendu parler du Protecteur du citoyen, mais plus d'un sur dix (11 %) n'en connaît pas le mandat en matière de traitement des actes répréhensibles.

De plus, 11 % des RÉ ne savent pas si la procédure de leur organisme prévoit qu'un lanceur d'alerte peut choisir de s'adresser directement au Protecteur du citoyen s'il le souhaite, et 2 % des RÉ affirment que leur procédure ne prévoit pas cette option. Globalement, ce sont donc 13 % des RÉ – soit un sur huit – qui ignorent la possibilité, garantie par la loi, de divulguer directement au Protecteur du citoyen un acte répréhensible commis à l'égard de leur organisme.

4.2. Les RÉ ont-ils confiance dans les mécanismes de divulgation?

Les RÉ, dans une proportion de 81 %, auraient confiance dans le mécanisme interne de divulgation de leur organisme s'ils avaient à divulguer eux-mêmes un acte répréhensible, tandis que 12 % n'auraient pas confiance et 7 % ne le savent pas.

La personne qui a été choisie est très près des gestionnaires. Le choix qui a été fait n'est pas anodin.

Un RÉ participant au sondage

Parmi les RÉ ayant répondu au sondage, 95 % auraient confiance dans le Protecteur du citoyen pour traiter leur divulgation s'ils étaient personnellement témoins d'un acte répréhensible et qu'ils décidaient de lancer l'alerte, et 5 % ne savent pas s'ils auraient confiance.

CONCLUSION

Notoriété et crédibilité : ce que disent les participants et les chiffres

Une fois les consultations menées et les données colligées, que retient-on concernant la notoriété et la crédibilité des mécanismes de divulgation au sein des organismes publics québécois?

Tout d'abord, plus de six ans après l'entrée en vigueur de la loi sur les lanceurs d'alerte, il ressort clairement que **ces mécanismes demeurent méconnus**. Les réponses des personnes qui ont rempli le questionnaire sont éloquentes à cet égard, révélant que parmi les membres du personnel des organismes échantillonnés, plus d'une personne sur deux (56 %) n'a jamais entendu parler de la loi sur les lanceurs d'alerte. Cette **méconnaissance** s'exprime à travers d'autres résultats du sondage, dont voici les plus parlants :

- Au sein des organismes assujettis à la loi sur les lanceurs d'alerte, 60 % des membres du personnel ignorent s'il existe un mécanisme de divulgation au sein de leur propre organisation, tandis que 74 % ignorent si une personne a été désignée en tant que RSD dans leur organisme.
- 86 % des membres du personnel des organismes échantillonnés, ainsi que certains RSD (7 %) et RÉ (13 %), ne savent pas qu'il est possible de faire une divulgation directement au Protecteur du citoyen, alors que c'est un choix garanti par la loi.
- 78 % des membres du personnel des organismes échantillonnés ont déjà entendu parler du Protecteur du citoyen; toutefois, parmi ceux-ci, 56 % seulement connaissent son mandat en intégrité publique.
- Parmi les personnes qui connaissent le Protecteur du citoyen au sein des organismes dispensés de mettre en place un mécanisme interne de traitement des divulgations (91 %), 64 % savent qu'ils peuvent s'adresser directement à lui s'ils souhaitent « lancer l'alerte ».

Or, au départ, le législateur avait pour objectif de faciliter la divulgation en matière d'intégrité publique. Considérant qu'une large part du groupe visé est peu au fait des recours possibles, ou n'en connaît pas même l'existence, le but n'est pas atteint.

Sur le plan de la crédibilité, il reste également beaucoup à faire. Si environ la moitié des membres du personnel des organismes échantillonnés disent avoir confiance aux mécanismes de divulgation interne (46 %) ou externe (58 %), ces personnes conservent une crainte d'être identifiées dans une proportion de 13 % à l'interne et de 6 % à l'externe. C'est le cas notamment pour les milieux de travail où les membres du personnel sont peu nombreux ou encore lorsque les domaines d'expertise sont particulièrement pointus et que peu de gens détiennent des informations névralgiques. Certains participants au sondage disent craindre des représailles s'ils divulguent un acte répréhensible (16 % pour l'interne et 8 % pour l'externe), et ce, même si la loi prévoit expressément des dispositifs de protection comme la protection de l'identité et contre les représailles, l'interdiction d'accès aux renseignements et la levée du devoir de loyauté (à l'exception du secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client).

En outre, la confiance qu'inspire le mécanisme de divulgation peut être compromise par la désignation d'un RSD, dans certaines organisations, parmi la haute hiérarchie interne (32 % des RSD, 37 répondants sur 117). Les orientations du Secrétariat du Conseil du trésor et du Protecteur du citoyen étaient pourtant claires à cet égard : le choix d'une personne haut placée dans l'organisation peut dissuader les lanceurs d'alerte de passer à l'action. Par ailleurs, des cas publicisés de mesures disciplinaires et de représailles vécues par des lanceurs d'alerte ont marqué les esprits et miné la confiance. Dès lors, il est important que l'ensemble des protections des lanceurs d'alerte prévues par la loi soient bien connues du public.

Pistes de solution : promotion, renforcement, accessibilité

Les résultats du sondage démontrent donc l'importance de mieux faire connaître les mécanismes de divulgation d'actes répréhensibles internes et externes, les protections et les recours offerts ainsi que les limites de ceux-ci.

Pour ce faire, il est essentiel de sensibiliser les dirigeants à leur rôle actif dans le développement d'une culture éthique et de l'intégrité au sein de leur organisme. Cette implication passe notamment par une présentation au personnel des recours existants tant à l'interne qu'à l'externe. Toute information sur le sujet doit être claire et accessible afin d'outiller et d'accompagner véritablement les lanceurs d'alerte.

Au chapitre des moyens, toute information utile en matière d'intégrité publique devrait se trouver dans l'intranet ou l'internet de l'organisation dans des espaces identifiés à cette fin afin que le personnel puisse y avoir accès facilement, confidentiellement et éventuellement, faire une divulgation en connaissance de cause et en sécurité. Différents outils devraient être déployés à l'intention des lanceurs d'alerte ou des personnes qui collaborent à une vérification ou à une enquête : capsules vidéo, guide pratique, liens pertinents vers des services de soutien psychologique ou vers d'autres ressources.

On déduira aussi de plusieurs témoignages recueillis que le renforcement du mécanisme de divulgation – pour chaque organisme assujetti à la loi et non dispensé de la mise en place d'un mécanisme de divulgation – implique en toute logique que les procédures internes soient conformes aux exigences de la loi et que le RSD soit choisi conformément aux conditions, déjà évoquées, émises par le Secrétariat du Conseil du trésor et par le Protecteur du citoyen (RSD non associé à la haute hiérarchie).

Rappelons que le Protecteur du citoyen, en 2019 puis en 2023, a notamment recommandé un renforcement des mesures de protection déjà prévues à la loi ce qui permettrait de rehausser le niveau de crédibilité des mécanismes de divulgation. Il a également recommandé que les dirigeants des organismes assujettis aient l'obligation d'informer adéquatement les membres de leur personnel des recours et des protections en intégrité publique et d'assurer une protection en cas de représailles.

Enfin, étant donné que la notoriété du mécanisme, son efficacité et sa crédibilité dépendent aussi de la facilité avec laquelle les lanceurs d’alerte y ont accès, **l’accessibilité du mécanisme de divulgation** est au cœur des objectifs. Rappelons à cet égard que le Protecteur du citoyen, en 2019 puis en 2023, a recommandé que le RSD, à l’intérieur de son organisation, devienne un répondant interne en matière d’intégrité publique. Le but est d’en venir à une formule de guichet unique : dans cette optique, le Protecteur du citoyen ou tout autre organisme compétent deviendrait la seule porte d’entrée vers le mécanisme de divulgation offert aux lanceurs d’alerte⁴⁴.

⁴⁴ Recommandation R-18 du Mémoire du Protecteur du citoyen (2023), précité note 21, p. 14-15 et Bilan du Protecteur du citoyen (2019), précité note 20, p. 35-36.

ANNEXE 1 : MÉTHODOLOGIE DU QUESTIONNAIRE 1

Cette annexe détaille la méthodologie utilisée pour élaborer et administrer le questionnaire destiné aux employés des organismes publics assujettis aux obligations d'établir et de diffuser une procédure et de désigner une personne responsable d'assurer le suivi des divulgations (Questionnaire 1).

Note : les trois autres questionnaires, soit ceux destinés aux employés des organismes dispensés (Questionnaire 2), aux RSD (Questionnaire 3) et aux RÉ (Questionnaire 4), sont de type recensement et n'ont pas fait l'objet d'un échantillonnage.

Plan de sondage

Le plan de sondage du Questionnaire 1 est un échantillonnage stratifié à deux degrés⁴⁵. La population cible est l'ensemble des fonctionnaires du Québec visés par la loi sur les lanceurs d'alerte, réparti en 8 strates :

1. Ministères et organismes;
2. Entreprises du gouvernement;
3. Centres de services scolaires et commissions scolaires;
4. Cégeps;
5. Universités;
6. CISSS et CIUSSS;
7. Centres de santé, hôpitaux et instituts;
8. CHSLD privés conventionnés.

Au sein de chaque strate, un tirage aléatoire systématique d'unités primaires d'échantillonnage (UPE) a été sélectionné. La fraction échantillonnée est de 20 %, sauf pour la strate 2 qui est de 100 %.

Les UPE sont les organismes visés par la loi sur les lanceurs d'alerte, soit ceux assujettis aux obligations d'établir et de diffuser une procédure et de désigner une personne responsable du suivi des divulgations en vertu de l'article 18 de cette loi. Au sein de chaque UPE sélectionnée, un tirage aléatoire simple sans remise d'unités secondaires d'échantillonnage (USE) a été réalisé. Les USE sont les employés et les gestionnaires appartenant à l'UPE.

⁴⁵ « La méthode d'échantillonnage à plusieurs degrés ressemble à la méthode d'échantillonnage par grappes, sauf qu'un échantillon est prélevé à l'intérieur de chaque grappe sélectionnée. Il y a alors au moins deux degrés. Identification et sélection des grappes au premier degré, suivi d'une sélection des unités au deuxième degré à l'aide de n'importe quelle autre méthode d'échantillonnage. » Source : Statistique Canada. « 3. Collecte et traitement des données : 3.2 Échantillonnage », [page Web], [consultée le 10 novembre 2023].

Constitution de la base de sondage

Les UPE étant connues, des avis d'intervention ont permis d'obtenir les listes d'employés à jour, ainsi que leur adresse courriel professionnelle. La fusion de ces listes a permis d'établir la base de sondage. Celle-ci représente approximativement 20 % des fonctionnaires couverts.

Taille de l'échantillon

La taille totale de l'échantillon à constituer a été fixée à 2500 personnes. L'allocation des unités échantillonnées a été déterminée en fonction du niveau de précision souhaité pour les estimations par strate et pour l'ensemble de la population. En tenant compte du taux de réponse attendu (50 %), de l'erreur type maximale admissible (5 %) et du niveau de confiance choisi (95 %), la taille de l'échantillon a été jugée suffisante en utilisant une allocation optimisée. Cette répartition des USE a suivi une loi de puissance selon les effectifs des UPE.

Questionnaire

Le questionnaire auto-administré en ligne comportait un maximum de 28 questions, dont certaines conditionnelles et certaines à possibilité de multiples choix. Un pré-test du questionnaire auprès d'employés du Protecteur du citoyen a été réalisé avant l'envoi.

Des difficultés quant à la réception du questionnaire et des filtres de pourriel ont pu jouer un rôle dans le faible taux de réponse. Après trois rappels, le taux de réponse atteint 24 %.

Estimation des intervalles de confiance

Les marges d'erreur ont été recalculées pour tenir compte de la non-réponse. Pour l'ensemble, la marge est de $\pm 1,5\%$ 19 fois sur 20.

Redressement

Les biais potentiels dus à la non-réponse et à la sous-couverture n'ont pas été corrigés.

Analyse

Des tests d'hypothèses ont été réalisés selon la méthode du rapport pour s'assurer des différences statistiques entre les strates lorsque requis.

ANNEXE 2 : LISTE DES 74 ORGANISMES PUBLICS ÉCHANTILLONNÉS INTERPELLÉS (QUESTIONNAIRE 1)

Strate 1 – Ministères et organismes publics (article 2, par. 1-3 de la loi sur les lanceurs d’alerte)

- Bureau du coroner
- Commission d’accès à l’information
- Commission des normes, de l’équité, de la santé et de la sécurité du travail
- Commission québécoise des libérations conditionnelles
- Conseil supérieur de l’éducation
- Financement-Québec
- Institut de tourisme et d’hôtellerie du Québec
- Ministère de la Culture et des Communications
- Ministère de la Cybersécurité et du Numérique
- Ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation
- Ministère de l’Éducation
- Ministère des Finances
- Ministère des Transports
- Ministère du Tourisme
- Office de la protection du consommateur
- Office des personnes handicapées du Québec
- Office québécois de la langue française
- Régie de l’assurance maladie du Québec
- Secrétariat du Conseil du trésor
- Société de l’assurance automobile du Québec

Strate 2 – Entreprises du gouvernement (article 2, par. 4 de la loi sur les lanceurs d’alerte)

- Caisse de dépôt et placement du Québec
- Commission de la construction du Québec
- Hydro-Québec
- Investissement Québec
- Loto-Québec (Société des loteries du Québec)

- Société des alcools du Québec

**Strate 3 – Centres de services scolaires, commissions scolaires
(article 2, par. 5 de la loi sur les lanceurs d’alerte)**

- Centre de services scolaire de la Capitale
- Centre de services scolaire de la Riveraine
- Centre de services scolaire de Sorel-Tracy
- Centre de services scolaire des Hautes-Laurentides
- Centre de services scolaire des Mille-Îles
- Centre de services scolaire des Phares
- Centre de services scolaire des Premières-Seigneuries
- Centre de services scolaire du Lac-Abitibi
- Centre de services scolaire du Lac-Saint-Jean
- Centre de services scolaire Harricana
- Centre de services scolaire René-Lévesque
- Commission scolaire Eastern Shores
- Commission scolaire Eastern Townships
- Commission scolaire New Frontiers
- Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier

**Strate 4 – Cégeps
(article 2, par. 5 de la loi sur les lanceurs d’alerte)**

- Cégep André-Laurendeau
- Cégep de Drummondville
- Cégep de Jonquière
- Cégep de la Gaspésie et des Îles (campus de Carleton-sur-Mer)
- Cégep de Saint-Félicien
- Cégep de Saint-Hyacinthe
- Cégep de Saint-Laurent
- Cégep Marie-Victorin
- Cégep régional de Lanaudière
- Cégep Vanier
- Champlain Regional College

- Collège d'Alma
- Institut de technologie agroalimentaire – Saint-Hyacinthe

Strate 5 – Universités

(article 2, par. 6 de la loi sur les lanceurs d'alerte)

- École de technologie supérieure (ÉTS)
- École Polytechnique de Montréal
- Université du Québec à Rimouski (UQAR)
- Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR)

Strate 6 – CISSS et CIUSSS

(article 2, par. 7 de la loi sur les lanceurs d'alerte)

- CISSS de la Côte-Nord
- CISSS de la Montérégie-Centre
- CISSS des Laurentides
- CIUSSS de l'Est-de-l'Île-de-Montréal
- CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal

Strate 7 – Centres, hôpitaux et instituts

(article 2, par. 7 de la loi sur les lanceurs d'alerte)

- Centre de réadaptation Lethbridge-Layton-Mackay
- Centre hospitalier de St. Mary
- CSSS – Institut universitaire de gériatrie de Sherbrooke
- L'Hôpital général juif Sir Mortimer B. Davis

Strate 8 – CHSLD privés conventionnés

(article 2, par. 7 de la loi sur les lanceurs d'alerte)

- Centre d'accueil Saint-Joseph de Lévis inc.
- Centre de soins prolongés Grace Dart
- Centre Le Cardinal inc.
- CSSS du Haut-Saint-Laurent
- Résidence Angelica
- Résidence Berthiaume-Du Tremblay
- Villa Medica inc.

ANNEXE 3 : LISTE DES 21 ORGANISMES PUBLICS DISPENSÉS INTERPELLÉS (QUESTIONNAIRE 2)

1. Centre de la Francophonie des Amériques
2. Centre hospitalier Saint-François inc.
3. CHSLD – Accueil du Rivage inc.
4. Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
5. Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études
6. Comité de déontologie policière
7. Commissaire à la déontologie policière
8. Commission consultative de l'enseignement privé
9. Commission de l'éthique en science et en technologie
10. Commission de la fonction publique
11. Commission des partenaires du marché du travail
12. Conseil de gestion de l'assurance parentale
13. Conseil du statut de la femme
14. Fondation de la faune du Québec
15. Foyer Saints-Anges
16. Institut national des mines
17. Maison Michel-Sarrazin
18. Ministère de la Langue française
19. Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec
20. Société du parc industriel et portuaire de Bécancour
21. Tribunal administratif des marchés financiers

ANNEXE 4 : LISTE DES RECOMMANDATIONS CITÉES

Toutes les recommandations reprises dans la présente annexe sont tirées de publications précédentes du Protecteur du citoyen.

À l'exception de la recommandation 15.1, elles ont d'abord été émises dans le cadre du *Bilan de mise en œuvre de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, diffusé le 5 décembre 2019.

La recommandation 15.1 est tirée du *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*, diffusé le 31 mai 2023.

- 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.
- 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.
- 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.
- R-15.1** Qu'une disposition soit ajoutée à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* pour définir le terme *divulgateur* (lanceur d'alerte), élargir la liste des personnes habilitées à recevoir une divulgation, et offrir une meilleure protection contre les représailles⁴⁶.

⁴⁶ Le libellé original de la recommandation 15.1, repris ci-après, a été corrigé dans la présente annexe à des fins de justesse linguistique : « Qu'une disposition soit ajoutée à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* 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. »

- 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*.
- 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 à :
- 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.
- 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.