PROTECTEUR DU CITOYEN

PAR COURRIEL

Québec, le 29 octobre 2025

Monsieur Marc Tanguay
Président de la Commission de la culture et de l'éducation
Hôtel du Parlement
2e étage, Bureau 2.121
1045, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : Projet de loi nº 109 – *Loi affirmant la souveraineté culturelle du Québec et édictant la Loi sur la découvrabilité des contenus culturels francophones dans l'environnement numérique*

Monsieur le Président,

Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*[1], qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

C'est dans cette optique que j'ai pris connaissance du projet de loi nº 109, *Loi affirmant la souveraineté culturelle du Québec et édictant la Loi sur la découvrabilité des contenus culturels francophones dans l'environnement numérique*, présenté par M. Mathieu Lacombe, ministre de la Culture et des Communications, le 21 mai 2025. Après analyse, je souhaite principalement vous faire part de préoccupations quant à une potentielle limitation de l'exercice de la compétence du Protecteur du citoyen, qui découle de l'application d'une disposition du projet de loi nº 109.

D'entrée de jeu, je tiens à exprimer mon accord avec l'objectif de ce projet de loi d'assurer, à long terme, la survie de la langue française et de la culture québécoise. Je salue en outre le processus collaboratif et consultatif qui a précédé la rédaction du projet de loi nº 109, et j'invite les instances qui assureront sa mise en œuvre à poursuivre cette approche inclusive.

[1] *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32, (ci-après LPC).

800, place D'Youville, 19e étage
Québec (Québec) G1R 3P4

Téléphone : 418 643-2688
Sans frais : 1 800 463-5070
Télécopieur : 1 866 902-7130

protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca
protecteurducitoyen.qc.ca

1. Possibilité de recevoir des signalements : Écouter la voix des citoyens

L'article 2 du projet de loi nº 109 édicte la *Loi sur la découvrabilité des contenus culturels francophones dans l'environnement numérique* (Loi). Si le projet de loi est adopté, cette Loi instituera, au sein du ministère de la Culture et des Communications, une unité administrative appelée « *Bureau de la découvrabilité des contenus culturels* » (Bureau)[2]. L'unité créée aura notamment pour mission de veiller au respect de la Loi et de ses règlements[3].

Il serait opportun que le Bureau conserve cette dynamique d'ouverture et de collaboration dans ses interactions avec les différents acteurs, dont les citoyens. Dans cette optique, j'estime qu'il serait pertinent que toute personne intéressée puisse signaler au Bureau toute situation problématique qui relève de sa compétence.

Je serais d'avis que le Bureau puisse analyser ces signalements, sans obligation de retour à la personne ayant signalé la situation, tout en maintenant son autonomie décisionnelle quant à la pertinence ou non d'une intervention. Cette approche, similaire au modèle adopté par d'autres instances de l'Administration publique québécoise, dont le Commissaire à la déontologie policière et la Commission municipale du Québec, permettrait selon moi aux citoyens de se sentir concernés et de participer au respect des mécanismes mis en place.

En terminant sur ce point, j'insiste sur le fait que mon commentaire vise à sensibiliser la structure administrative afin que les mécanismes qui seront mis en place lors de l'application de ce nouveau cadre légal permettent à toute personne de signaler tout élément qui relèverait dudit cadre.

2. Limitation de l'exercice de la compétence du Protecteur du citoyen

Les principales balises de la compétence du Protecteur du citoyen sur les organismes publics en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (LPC) sont posées à son article 14. Selon cet article, un organisme est assujetti à cette loi dans la mesure où son personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*[4]. C'est le cas des ministères, dont le ministère de la Culture et des Communications (Ministère).

Comme mentionné dans la section précédente, l'article 29 de la Loi proposée par le projet de loi nº 109 instituerait, au sein même du Ministère, le *Bureau de la découvrabilité des contenus culturels.* Il est prévu qu'il soit « composé des fonctionnaires que le ministre désigne »[5]. Puisque le Protecteur du citoyen a compétence sur tous les ministères, il aura compétence à l'égard de cette nouvelle unité administrative du Ministère.

---

2 Article 29 al. 1 de la *Loi sur la découvrabilité des contenus culturels francophones dans l'environnement numérique*, édictée par l'article 2 du projet de loi no 109 (Ci-après « Loi »).

3 Article 30 de la Loi.

4 *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1. Cette catégorie inclut les ministères. À noter que le Protecteur du citoyen a également compétence sur les ministères en vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP), RLRQ, c. D-11.1, art. 2(1°).

5 Article 29 al. 2 de la Loi.

Le projet de loi contient cependant la clause de non-contraignabilité suivante :

> « 39. Malgré toute autre loi, le ministre, les fonctionnaires du Bureau ainsi que toute personne désignée pour effectuer une inspection ou une enquête ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement.
>
> Malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), nul n'a droit d'accès à un tel document. »
>
> [Nos soulignements]

Compte tenu de la mention « Malgré toute autre loi », cette clause de non-contraignabilité, si elle était adoptée telle que rédigée, aurait pour effet d'empêcher le Protecteur du citoyen d'exercer sa compétence à l'égard du Bureau.

Dans le cadre d'échanges entre mes collaborateurs et des représentants du Ministère, ces derniers ont soutenu qu'il s'agit d'une disposition similaire à ce qui se retrouve dans pas moins d'une quinzaine de lois québécoises, dont la *Charte de la langue française*[6], le *Code des professions*[7], la *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants*[8] et la *Loi sur le Protecteur national de l'élève*[9]. Selon le Ministère, une telle disposition viserait notamment à prévoir qu'un inspecteur ou un enquêteur du Ministère ne puisse être forcé à faire une déclaration devant un tribunal à l'égard de renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions. Le Ministère souligne également qu'une telle disposition interdirait d'avoir accès à ces renseignements dans le cadre d'une demande d'accès à l'information.

Toujours selon le Ministère, compte tenu du champ d'application de la Loi, les renseignements ainsi dévoilés seraient notamment susceptibles de comporter des secrets commerciaux, d'entraver une enquête à venir ou en cours, de révéler une méthode d'enquête ou une source d'information, ou encore de porter préjudice à une entreprise impliquée dans un litige judiciaire.

Je comprends ces préoccupations. Je me dois toutefois de rappeler que, pour exercer sa mission, le Protecteur du citoyen bénéficie de pouvoirs d'enquête étendus lui permettant d'obtenir tout document ou toute information qu'il juge nécessaire à son enquête[10]. En contrepartie, il est important de rappeler que toutes les interventions du Protecteur du citoyen sont conduites privément[11]. De plus, le Protecteur du citoyen bénéficie lui-même de larges dispositions de non-contraignabilité[12]. En ce sens, la confidentialité des renseignements et documents qu'il obtiendrait du Bureau est assurée.

---

6 *Charte de la langue française*, RLRQ, c. C-11.
7 *Code des professions*, RLRQ, c. C-26.
8 *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants*, RLRQ, c. C-32.1.01.
9 *Loi sur le Protecteur national de l'élève*, RLRQ, c. P-32.01.
10 LPC, art. 25; LFDAROP, art. 11.1; LPRDAR, art. 27; *Loi sur les commissions d'enquête*, RLRQ, c. C-37, art. 9.
11 LPC, art. 24 al. 1; LFDAROP, art. 26.2; LPRDAR, art. 27.
12 LPC, art. 34; LFDAROP, art. 29.1; LPRDAR, art. 27.

De plus, en tout respect pour les explications fournies par le Ministère, le libellé de la clause de non-contraignabilité proposée à l'article 39 est beaucoup plus restrictif, pour l'exercice de la compétence du Protecteur du citoyen, que le libellé de celles prévues dans le *Code des professions*[13], dans la *Charte de la langue française*[14] ou dans la *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants*[15]. Aucune de ces trois lois ne comporte en effet des termes comparables à « malgré toute autre loi ».

La disposition proposée au projet de loi nº 109 s'apparente quant à elle davantage à celle adoptée en faveur du Protecteur national de l'élève (PNÉ)[16], un ombudsman. Bien qu'elle entrave l'exercice de la compétence du Protecteur du citoyen et le plein accomplissement de sa mission, on peut admettre un peu plus facilement l'existence d'une telle clause de non-contraignabilité au bénéfice du PNÉ, considérant la nature particulière de ses activités d'ombudsman.

Un tel motif ne saurait toutefois être invoqué à l'égard des fonctionnaires du Bureau créé au sein du Ministère, ni des autres personnes désignées par le ministre pour effectuer des inspections ou enquêtes, pour lesquels une limitation de l'exercice de la compétence du Protecteur du citoyen ne se justifie aucunement par la particularité de leur rôle.

Mon propos ne vise aucunement à minimiser le rôle que joueront les fonctionnaires du Bureau. Mon objectif est précisément de rappeler que, non seulement il est question de fonctionnaires œuvrant au sein d'un ministère sur lequel le Protecteur du citoyen a toujours eu pleine compétence, mais qu'en plus, le mandat de ceux-ci consiste à faire des inspections et des enquêtes, et ce, au même titre que de nombreux autres fonctionnaires œuvrant

---

[13] RLRQ, c. C-26, art. 16.10.3 : « Le commissaire et une personne qu'il désigne en vertu de l'article 16.10.2 ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement. »

[14] RLRQ, c. C-11, art. 47.1 : « La Commission [des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail] peut, avec l'accord des parties, nommer une personne qui tente de régler la plainte visée à l'article 47 à la satisfaction des parties.
Seule une personne n'ayant pas déjà agi dans ce dossier à un autre titre peut être nommée à cette fin par la Commission.
Toute information, verbale ou écrite, recueillie par la personne visée au premier alinéa doit demeurer confidentielle. Cette personne ne peut être contrainte de divulguer ce qui lui a été révélé ou ce dont elle a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions ni de produire un document fait ou obtenu dans cet exercice devant un tribunal ou devant un organisme ou une personne exerçant des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, sauf en matière pénale, lorsque le tribunal estime cette preuve nécessaire pour assurer une défense pleine et entière. Malgré l'article 9 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), nul n'a droit d'accès à un tel document. »
RLRQ, c. C-11, art. 204.2 : « Le commissaire, ses employés ainsi qu'un expert mandaté en vertu de l'article 201 ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement. » Il s'agit du commissaire à la langue française, nommé par l'Assemblée nationale.

[15] RLRQ, c. C-32.1.01, art. 26 : « Le commissaire, les experts auxquels il a recours en application du paragraphe 3° de l'article 8, le commissaire adjoint ainsi que les membres du personnel du commissaire ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement. »

[16] RLRQ, c. P-32.01, art. 52 al. 1 : « Malgré toute autre loi générale ou spéciale, le protecteur national de l'élève, les protecteurs régionaux de l'élève et les membres du personnel du protecteur national de l'élève ne peuvent être contraints de faire une déposition ayant trait à un renseignement obtenu dans l'exercice de leurs fonctions ou de produire un document contenant un tel renseignement. »

comme inspecteurs ou enquêteurs au sein de différents ministères et organismes[17]. Dans ces derniers cas, le Protecteur du citoyen exerce sa compétence de façon pleine et entière. L'historique des interventions en la matière démontre d'ailleurs la pertinence que le Protecteur du citoyen demeure pleinement compétent pour intervenir.

Considérant ce qui précède, je soutiens qu'il est essentiel que la compétence du Protecteur du citoyen à l'égard du Bureau, une unité purement administrative du Ministère, soit applicable. Je rappelle que le maintien d'une telle clause de non-contraignabilité ferait en sorte que la compétence du Protecteur du citoyen sur une partie du Ministère se trouverait à n'être que théorique.

Je constate que le libellé proposé et la réponse du Ministère à nos questionnements traduisent une tendance – qui semble vouloir se généraliser – à reproduire, d'un texte législatif à l'autre, une disposition visant à protéger des informations obtenues dans le cadre d'inspections ou d'enquêtes, sans en mesurer pleinement tous les effets. J'ai la conviction que l'intention du ministre, en intégrant une telle disposition à son projet de loi, n'est pas d'empêcher l'exercice de la compétence du Protecteur du citoyen. Je constate cependant qu'une telle conséquence est bien réelle, tout en demeurant d'avis qu'elle n'a pas été souhaitée ni même anticipée.

Dans ces circonstances, j'estime que l'article 39 de la Loi pourrait, sans nuire aux objectifs ministériels de confidentialité des inspections et enquêtes, être modifié par la suppression des termes « Malgré toute autre loi ». Si cette solution ne semble pas acceptable au ministre, je recommande de modifier cet article 39 par l'ajout d'une précision visant à établir que le premier alinéa n'a pas pour effet de restreindre la communication d'un renseignement ou d'un document exigé par le Protecteur du citoyen. J'estime que cette modification permettra d'atteindre les objectifs visés par le Ministère, tout en préservant la pleine compétence du Protecteur du citoyen à l'égard de l'ensemble du Ministère, incluant sa nouvelle unité administrative.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que l'article 39 de la *Loi sur la découvrabilité des contenus culturels francophones dans l'environnement numérique*, introduit par l'article 2 du projet de loi nº 109, soit modifié afin d'y ajouter un troisième alinéa se lisant comme suit :

« Le premier alinéa n'a pas pour effet de restreindre la communication d'un renseignement ou d'un document s'il est exigé par le Protecteur du citoyen. »

[17] Quelques exemples : Inspecteurs et enquêteurs du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (voir chapitre IV (articles 35 et suivants) de la *Loi sur le bien-être et la sécurité de l'animal*, RLRQ, c. B-3.1); Enquêteurs du ministère de l'Éducation (voir chapitre VII (articles 478 et suivants) de la *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ, c. I-13.3); Inspecteurs et enquêteurs du ministère de la Famille (Voir sections III et IV du chapitre VI (articles 72 et suivants) de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, RLRQ, c. S-4.1.1).

En terminant, je réitère que je souscris aux objectifs généraux du projet de loi. Les commentaires et la recommandation que je formule visent à en améliorer l'application et à assurer le plein exercice de la mission du Protecteur du citoyen.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Le protecteur du citoyen,

Marc-André Dowd

c. c. M. Mathieu Lacombe, ministre de la Culture et des Communications
M. Simon Jolin-Barrette, leader parlementaire du gouvernement
M^{me} Michelle Setlakwe, leader parlementaire de l'opposition officielle
M. Guillaume Cliche-Rivard, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
M. Paul St-Pierre Plamondon, chef du troisième groupe d'opposition
M^{me} Nathalie Verge, sous-ministre de la Culture et des Communications
M^{me} Ann-Philippe Cormier, secrétaire de la Commission de la culture et de l'éducation
M^{me} Roxanne Guévin, secrétaire de la Commission des institutions