



COMMISSION DES INSTITUTIONS

Déposé le : 26 mai 2011

No. : C1-131

Secrétaire : Catherine Gréas

## **AVIS**

**du Syndicat de la fonction publique du Québec**

**En regard du projet de loi n° 15**

***Loi concernant la lutte contre la corruption***

Présenté à  
La Commission des institutions

**Syndicat de la fonction publique du Québec**

**Mai 2011**

## **PRÉSENTATION DU SFPQ**

---

Le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) est une organisation syndicale indépendante qui regroupe plus de 43 000 membres. La grande majorité de nos membres travaillent dans la fonction publique du Québec et font partie des catégories d'emplois suivantes : personnel de bureau, personnel technicien, assistant-technicien (inspecteur), ainsi que personnel ouvrier. Le SFPQ réunit aussi les employées et employés de 36 organisations qui ne sont pas soumises à la Loi sur la fonction publique même si leurs activités relèvent du domaine public. Enfin, le SFPQ offre des services à quatre syndicats dans le cadre d'ententes spécifiques.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres, qu'ils travaillent ou non dans la fonction publique du Québec, est la défense de leurs conditions de travail de même que la promotion d'un environnement économique, politique et social favorable à l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette mission amène le SFPQ à promouvoir les services publics comme moyen démocratique de garantir les droits de la population québécoise et l'amène aussi à encourager un modèle québécois de développement économique et social favorable à l'amélioration des conditions de vie des citoyennes et des citoyens de la société québécoise. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société.

## **INTRODUCTION**

---

Le SFPQ a rapidement manifesté son intérêt pour le projet de loi n° 15, *Loi concernant la lutte contre la corruption*, et a d'ailleurs fait une demande de participation à une consultation à ce sujet. La possibilité de dénoncer un acte répréhensible dont ils ou elles sont témoins, tout en étant protégés contre d'éventuelles mesures de représailles, est un enjeu important pour les membres du SFPQ.

Dans la législation actuelle, les obligations de loyauté et de discrétion qui lient le personnel nommé suivant la *Loi sur la fonction publique* à l'employeur empêchent en effet la dénonciation d'actes répréhensibles. Pour le SFPQ, cette situation s'avère problématique et peut même miner la confiance de la population au sujet de l'éthique gouvernementale.

Cependant, le (très) court laps de temps entre le dépôt du projet de loi (11 mai 2011) et son passage à l'étape de l'étude détaillée (20 mai 2011) – sans consultation préalable – n'a pas permis au SFPQ de réaliser un mémoire, ni d'être en mesure de présenter directement ses recommandations.

Nous déposons tout de même ce document à la Commission des institutions puisque nous souhaitons faire part de nos questionnements et soumettre des propositions. Le présent avis se penche uniquement sur les trois premiers chapitres du projet de loi.

Le SFPQ souhaite ainsi que ces recommandations soient prises en compte puisqu'elles sont à la fois dans l'intérêt de toutes les personnes employées du secteur public (dont les membres du SFPQ), mais aussi de l'ensemble de la population. En effet, notre objectif est de contribuer à améliorer de façon concrète la possibilité pour les employées et employés du secteur public de contrer la corruption, de raviver la confiance de la population envers le système politique et, par le fait même, de promouvoir les services publics.

## **PERMETTRE LES DÉNONCIATIONS SANS PRÉJUDICE : UN ENJEU POUR LE SFPQ**

---

La réduction des contraintes législatives liées au devoir de loyauté et de discrétion des employées et employés de la fonction publique a souvent fait l'objet de demandes de la part du SFPQ. Dans le cadre de la dernière négociation pour la convention collective des unités fonctionnaires et ouvriers, le SFPQ a d'ailleurs revendiqué, au niveau sectoriel, l'ajout d'une lettre d'entente à cet égard :

« Proposition de nouvelle lettre d'entente :

Concernant la procédure pour permettre les dénonciations sans préjudice

Les parties, par leurs représentants dûment mandatés, conviennent de se rencontrer afin de discuter et de convenir, dans les six (6) mois suivant la signature de la présente convention collective, d'une procédure permettant les dénonciations sans préjudice ».

Il ne s'agit pas d'une première réflexion du SFPQ à ce sujet puisque dès les années 1990, le Syndicat s'est intéressé à cette problématique. En 2005, à l'occasion de son Congrès, il a été question d'éventuelles propositions pour bonifier la *Loi sur la fonction publique*. Dans ce contexte, une recommandation adoptée comprend les orientations suivantes :

- « 1. S'assurer du maintien de la neutralité et de l'impartialité dans la délivrance de services publics;
  2. S'assurer de conserver la garantie de l'indépendance pour les travailleuses et travailleurs de l'État à l'égard du pouvoir politique;
  3. Réclamer un élargissement de la liberté d'expression par l'acte de divulgation pour les travailleuses et travailleurs de l'État, et ce, en toute sécurité et impunité pour celles-ci et ceux-ci dans le but d'assurer au public un droit à l'information;
- [...] »

C'est donc dans cette optique que nous participons, par le dépôt de recommandations, à l'exercice démocratique qu'est l'étude du projet de loi n° 15. Le droit à l'information est une valeur importante qui ne peut être promue sans la protection des personnes divulguant des actes répréhensibles.

## **LA MISE EN PLACE D'UNE PROCÉDURE POUR PROTÉGER LES DIVULGATEURS**

---

Plusieurs pays et provinces canadiennes ont adopté des modalités législatives ou règlementaires pour favoriser la divulgation d'actes répréhensibles. C'est le cas entre autres de l'Ontario, de la Saskatchewan, du Nouveau-Brunswick, du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis. Le cas de la législation fédérale canadienne démontre que des difficultés notoires à la mise en place efficace de telles modalités peuvent être rencontrées. Il s'avère nécessaire de ne pas répéter de telles erreurs.

C'est en 2006 que la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* a été adoptée. Un an plus tard, le Commissariat à l'intégrité du secteur public était en fonction. En 2010, la Vérificatrice générale du Canada a déposé un rapport accablant concernant la conduite et les actions de la Commissaire à l'intégrité. En plus de problèmes liés à la conduite et aux interactions à l'intérieur même du Commissariat, la Vérificatrice générale déplore des manquements par rapport à l'application de certaines fonctions conférées par la loi. Selon la Vérificatrice générale, trois ans après l'implantation du Commissariat :

- « Les lignes directrices opérationnelles n'ont pas été achevées ni mises en œuvres;
- La réticence à mener des enquêtes [par la Commissaire] préoccupe certains employés;
- Les décisions n'étaient pas toujours étayées<sup>1</sup> ».

La Vérificatrice générale mentionnait, au sujet des lignes directrices, qu'il existait des ébauches concernant le traitement des divulgations et des plaintes en matière de représailles, mais que « les procédures pour mener les enquêtes n'étaient pas encore au point ni mises en œuvre <sup>2</sup> ». Ce rapport apporte donc une préoccupation majeure concernant l'efficacité du futur Commissariat à la lutte contre la corruption.

D'ailleurs, certains éléments restent flous dans le processus de dénonciation proposé dans le cadre du projet de loi. Par exemple, le Commissaire peut refuser de donner suite à une dénonciation s'il juge que le cas « ne relève pas de sa mission ». Qu'arrive-t-il dans ce cas si, à la suite de sa dénonciation, la personne employée vit des représailles? Cette personne pourrait n'avoir aucun recours, bien qu'elle puisse avoir agi de bonne foi afin de dénoncer un acte considéré répréhensible.

Deuxième exemple, la Section II (Protection contre les mesures de représailles) du Chapitre III du projet de loi s'avère particulièrement incomplète. Dans sa forme actuelle, le projet de loi n'apporte pas d'explication quant à ladite procédure de protection contre les mesures de représailles. Rien n'est mentionné pour permettre de déterminer si un dénonciateur a réellement été victime de représailles. Le gouvernement a-t-il l'intention d'implanter un Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs, tel qu'on le retrouve au palier fédéral? Est-ce que le fardeau de la preuve incombe uniquement à la personne présumée victime de

---

<sup>1</sup> Bureau du Vérificateur général du Canada, *Rapport de la Vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes : La Commissaire à l'intégrité du secteur public du Canada*, p. 10-11.

<sup>2</sup> *Idem*

représailles? Quels sont les facteurs pris en compte pour déterminer le lien de causalité entre la divulgation et les représailles?

Ces deux exemples montrent que l'adoption rapide d'un projet de loi incomplet risque de compromettre la sécurité des divulgateurs et divulgatrices et donc de nuire à la lutte contre la corruption. Pour s'assurer que les mailles du « filet de sécurité » ne soient pas trop larges, il faut s'assurer que l'adoption de la loi soit suivie de l'adoption et de la mise en place de procédures adéquates et efficaces. Pour y arriver, il est nécessaire de consulter les représentants dûment mandatés des personnes employées du secteur public puisque ces personnes sont les premières à connaître et comprendre les besoins en matière de protection en cas de divulgation.

Le SFPQ désire s'assurer de la protection des employés du secteur public désirant contribuer à la lutte à la corruption et c'est pourquoi nous désirons être partie prenante de l'adoption de la procédure permettant la dénonciation sans préjudice.

***Recommandation :*** *Que les parties concernées à l'article 3 du projet de loi n° 15, par leurs représentants dûment mandatés, participent à la mise en place de lignes directrices opérationnelles du Commissariat à la lutte contre la corruption, en particulier concernant le processus pour assurer la protection contre les mesures de représailles des personnes divulgatrices.*

## **CHAPITRE I : OBJET ET CHAMP D'APPLICATION**

---

Pour s'assurer que les personnes dénonciatrices soient protégées, il est nécessaire de s'entendre sur ce qu'est – ou n'est pas – un acte répréhensible. Une loi concernant la lutte contre la corruption doit également être suffisamment large pour atteindre ses objectifs.

***Questionnement :** Dans le cadre de son rapport de 2010, la Vérificatrice générale déplore que la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles ne permette pas d'obtenir des renseignements à l'extérieur du secteur public. Est-ce que la Loi concernant la lutte contre la corruption permettra l'obtention de renseignements à l'extérieur du secteur public? Une enquête pourra-t-elle travailler à partir d'éléments touchant le secteur privé, par exemple dans le secteur de la construction?*

*Le SFPQ souhaite recevoir des confirmations à cet égard, jugeant sinon que le projet de loi ne serait pas suffisamment porteur de solutions contre la corruption.*

Concernant la définition d'un acte répréhensible, elle nous semble incomplète, ce qui a le double effet de nuire à la lutte à la corruption et de nuire à la protection des dénonciateurs. Le SFPQ suggère donc de reprendre certains éléments que l'on retrouve dans la définition d'un acte répréhensible dans l'article 8 de la *Loi canadienne sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (L. C. 2005, ch. 46).

Le fait de ne pas soutenir et défendre les personnes employées du secteur public dénonçant les cas d'usage abusif des fonds ou des biens publics, élément que l'on retrouve à l'article 8 de la loi fédérale, envoie un message pour le moins contradictoire au sujet de la volonté sincère du gouvernement de lutter contre la corruption.

**Recommandation : Modifier ainsi l'article 2 :**

*2. Pour l'application de la présente loi, on entend par acte répréhensible :*

*1° Une contravention à une disposition d'une loi fédérale ou du Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi, si cette contravention implique de la corruption, de la malversation, de la collusion, de la fraude ou du trafic d'influence **entre autres** dans l'adjudication, l'obtention ou l'exécution des contrats octroyés dans l'exercice des fonctions d'un organisme ou d'une personne du secteur public;*

*2° Un cas grave de mauvaise gestion en matière contractuelle dans le secteur public;*

***3° un usage abusif des fonds ou des biens publics;***

*4° le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible prévu aux paragraphes 1°, 2° et 3°.*

## **CHAPITRE II : COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

---

L'article 4 du projet de loi mentionne que le Commissaire à la lutte contre la corruption pourra exercer ses fonctions de manière indépendante. Cette indépendance est bien sûr tout particulièrement nécessaire en raison des enjeux importants dont il est ici question. Il s'avère donc, de l'avis du SFPQ, indispensable que le Commissaire détienne au moins la même indépendance que le Vérificateur général du Québec. Il en va de même pour le Commissaire associé aux vérifications. Les amendements proposés sont donc le calque de ce que l'on retrouve dans la *Loi sur le Vérificateur général*.

***Recommandations*** : *Que l'article 5 soit amendé afin que le Commissaire à la lutte contre la corruption soit une personne nommée sur motion présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.*

*Que l'article 8 soit amendé afin que le Commissaire associé aux vérifications soit une personne nommée sur motion présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.*

*Que le Commissaire à la lutte contre la corruption relève de l'Assemblée nationale et non du ministre de la Sécurité publique.*

## CHAPITRE III : DÉNONCIATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES

---

### Une dénonciation volontaire

À priori, pour le SFPQ, il est nécessaire que la dénonciation d'actes répréhensibles soit *volontaire* et non *obligatoire*. Rendre obligatoire la divulgation d'actes répréhensibles ne peut se faire sans un mécanisme infaillible de traitement des plaintes, un mécanisme lourd et complexe à mettre en place. Cette complexité pourrait, dans la pratique, devenir nuisible à la divulgation. De plus, ce type de « devoir d'alerte » peut davantage engendrer un climat de tension et de suspicion que favoriser la lutte à la corruption.

Dans les faits, pour appliquer une telle mesure, il serait nécessaire de préalablement redéfinir complètement le devoir de loyauté et de discrétion auquel sont soumis les fonctionnaires. Il en va donc du respect des valeurs et devoirs qu'apporte la *Loi sur la fonction publique*.

Mentionnons qu'en Colombie-Britannique, où l'on retrouve ce type de mesures, les hauts fonctionnaires et les avocats du secteur public ne sont pas soumis à cette obligation de divulgation, contrairement aux autres personnes employées. Pourtant, le ou la fonctionnaire se voit dans l'obligation de rapporter toute action fautive... à la personne dirigeante de l'organisme, ce qui, en plus de pouvoir court-circuiter le processus, peut engendrer d'éventuelles situations de conflits et de représailles.

Pour que les personnes employées du secteur public puissent lutter adéquatement contre la corruption, il est nécessaire que celles-ci se sentent *protégées* en cas de divulgations, et non *obligées* à dénoncer différentes situations, de peur de se retrouver elles-mêmes accusées de n'avoir pas rempli le devoir d'alerte. C'est pourquoi le SFPQ est en accord avec l'esprit du projet de loi n° 15, tel que présenté, et souhaite que la

divulgateur d'actes répréhensibles soit encouragée par la mise en place de mesures protectrices, mais qu'elle ne devienne pas obligatoire.

### **Le processus de dénonciation**

Le fait que le projet de loi prévoit que toute plainte soit faite directement au Commissaire (Art. 26) nous apparaît comme un élément positif. Également, il est nécessaire que toute dénonciation fasse l'objet d'une analyse pour déterminer comment y donner suite, tel que le prévoit l'article 28. Il reste cependant à voir jusqu'où ira une telle analyse. Le SFPQ aurait d'ailleurs plutôt conseillé l'obligation de tenir une enquête pour évaluer le bien-fondé d'une information avant de la refuser. C'est cependant surtout le processus suivant un refus de procéder qui amène ici des interrogations.

***Questionnement :** À l'article 29, il serait pertinent de préciser ce qui arrive advenant une dénonciation que le Commissaire considère ne relevant pas de sa mission. Pourrions-nous obtenir des exemples? À qui pourrait donc s'adresser ladite dénonciation? Des suites y seront-elles données advenant, par exemple, qu'il s'agisse bel et bien d'une dénonciation d'acte répréhensible, par exemple lié à une situation de collusion, mais non en matière contractuelle? Qu'arrivera-t-il à la personne divulgatrice en cas de représailles?*

*Concernant l'article 31, on mentionne que l'anonymat de la personne dénonciatrice serait préservé « dans la mesure du possible ». Peut-on donner des exemples de situations n'amenant pas la préservation de l'anonymat? Quelles seront les mesures mises en place pour « favoriser » l'anonymat?*

*Qu'en est-il de la prescription? Est-il possible de dénoncer une situation abusive, même après plusieurs années?*

## **La protection contre les mesures de représailles**

La section portant sur la protection contre les mesures de représailles s'avère d'une grande importance pour le SFPQ. Si les articles que l'on y retrouve ne semblent pas, à priori, poser problème, c'est le manque d'information concernant le processus de protection qui engendre plusieurs questionnements.

Cependant, au lieu d'adopter un projet de loi restrictif, il nous apparaît plus adéquat de prendre acte de notre première recommandation, selon laquelle les parties concernées à l'article 3 du projet de loi n° 15, par leurs représentants dûment mandatés, peuvent participer à la mise en place de lignes directrices opérationnelles du Commissariat à la lutte contre la corruption, particulièrement pour assurer une réelle protection contre les mesures de représailles.

Parmi les éléments qui semblent importants à préciser dans le cadre d'une procédure, on peut en mentionner quelques-uns :

- À qui une personne victime de représailles fait-elle une plainte?
- Qui évaluera cette plainte?
- Quels seront les critères pour évaluer le lien de causalité entre la divulgation et les représailles?
- Comment juge-t-on d'une plainte et décide-t-on de l'amende octroyée?
- Y a-t-il prescription concernant le dépôt d'une plainte de représailles à la suite d'une divulgation?
- Etc.

## **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

En somme, le SFPQ souhaite que ses recommandations soient prises en considération, regrette de n'avoir pas été en mesure de participer à la consultation particulière et que l'étude détaillée du projet de loi n° 15 (et l'adoption de certains articles) ait commencé avant que ce document ne puisse être déposé.

Nous réitérons ici notre désir de favoriser la lutte contre la corruption. Si une commission d'enquête concernant le milieu de la construction nous semble toujours nécessaire pour faire la lumière sur les innombrables scandales et ainsi raviver la confiance de la population envers les institutions démocratiques, le projet de loi n° 15 permettra au moins de favoriser la protection des personnes divulgatrices d'actes répréhensibles dans le secteur public, ce qui s'avère une avancée notable.

### ***Recommandations :***

1. *Que la définition d'un « acte répréhensible » (article 2) soit modifiée pour être davantage conforme à ce que l'on retrouve dans le projet de loi fédéral.*
2. *Que les parties concernées à l'article 3 du projet de loi n° 15, par leurs représentants dûment mandatés, participent à la mise en place de lignes directrices opérationnelles du Commissariat à la lutte contre la corruption.*
3. *Que l'article 5 soit amendé afin que le Commissaire à la lutte contre la corruption soit une personne nommée sur motion présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.*

4. *Que l'article 8 soit amendé afin que le Commissaire associé aux vérifications soit une personne nommée sur motion présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.*
5. *Que le Commissaire à la lutte contre la corruption relève de l'Assemblée nationale et non du ministre de la Sécurité publique.*
6. *Que la loi permette d'obtenir des renseignements à l'extérieur du secteur public et qu'il y ait un mécanisme indépendant pour donner suite à d'éventuelles allégations de représailles au sein du Commissariat à la lutte contre la corruption afin de ne pas répéter les problématiques vécues au Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, telles que dénoncées par la Vérificatrice générale du Canada.*

