

CFP - 004M

C. P. PL 53

Loi sur la protection
contre les représailles
à la divulgation
d'actes répréhensibles
VERSION RÉVISÉE



PROTECTEUR
DU CITOYEN

MÉMOIRE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Mémoire présenté à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 53, *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*

Québec, le 27 mars 2024

LA MISSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à une personne ou à un groupe de personnes. Il traite aussi les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations. Désigné par au moins les deux tiers des parlementaires et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement de plaintes, de signalements ou de divulgations, ou de sa propre initiative.

Le respect des personnes et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par 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, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans l'intérêt des personnes concernées.

Le présent document est disponible en version électronique sur notre site Web (protecteurducitoyen.qc.ca), section **Enquêtes**, rubrique **Réactions aux projets de loi et de règlement**.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	5
Introduction.....	7
1. Enjeux prioritaires.....	10
1.1. La confidentialité	10
1.1.1. Intervention conduite privément	10
1.1.2. Accès aux renseignements obtenus par le Protecteur du citoyen dans l'exercice de ses fonctions	13
1.1.3. Traitement par l'organisme concerné par la divulgation.....	14
1.2. Conclusions et commentaires publics	15
1.3. Transfert de renseignements à un organisme tiers.....	18
1.4. Application de la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> au regard des fonctions exercées par le Protecteur du citoyen en vertu de la <i>Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles</i>	21
1.5. Suspension intérimaire des mesures imposées par l'employeur dans le cadre d'un recours en représailles	22
1.6. Divulgation adressée au ministre de la Famille.....	23
1.7. Révision périodique	25
2. Enjeux concernant la <i>Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles</i>	27
2.1. Plaintes au Protecteur du citoyen.....	27
2.1.1. Plainte dans les 90 jours de la dernière manifestation de représailles ou de menaces de représailles.....	27
2.1.2. Dépôt d'une plainte hors délai	27
2.2. Plainte en matière de représailles mettant en cause le Protecteur du citoyen	28
3. Enjeux concernant spécifiquement <i>la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i>	29
3.1. Cas grave de mauvaise gestion commis à l'égard d'un organisme public.....	29
3.2. L'objet de la divulgation.....	29

3.3.	La <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> ne s'applique pas aux « communications de renseignements » sous compétence d'autres organismes.....	31
3.4.	Obligation de collaboration et secret professionnel	32
3.5.	Appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur toute situation.....	33
3.6.	Responsabilités des dirigeants ayant l'obligation de désigner au sein de leur organisme un responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité.....	34
3.7.	Fonctions du responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité	36
3.8.	Consultation juridique	37
3.9.	Aucune action civile en raison ou en conséquence de la diffusion publique ou d'un commentaire public.....	38
3.10.	Protection de l'identité du divulgateur et des témoins dans le cadre de procédures judiciaires.....	38
4.	Enjeux concernant spécifiquement la <i>Loi sur le protecteur du citoyen</i>	40
	Conclusion	41
	Annexe 1 : Structures actuelle et envisagée pour le mandat en intégrité publique au Protecteur du citoyen.....	42
	Annexe 2 : Liste des recommandations.....	43

SOMMAIRE

Le Protecteur du citoyen a notamment pour mandat de traiter des divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des services publics.

Il lui revient aussi de prendre connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle*. Lorsque nécessaire, il appelle l'attention de dirigeants d'organisme ou du gouvernement sur les réformes qu'il juge appropriées.

Ces deux volets de son action l'amènent à porter une attention toute spéciale au projet de loi n° 53, *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*.

Des retombées du projet de loi sur le Protecteur du citoyen

Le projet de loi, comme son nom l'indique, propose d'adopter la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*. Celle-ci confie au Protecteur du citoyen toutes responsabilités pour traiter des plaintes en matière de représailles liées aux divulgations faites en vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP).

Le projet de loi n° 53 propose également des modifications à la LFDAROP afin de doter le Protecteur du citoyen de pouvoirs supplémentaires pour le traitement des divulgations.

En outre, en vertu de changements à la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, un troisième vice-protecteur exercerait les fonctions de l'institution prévues par la LFDAROP et par la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*.

Des progrès

Le Protecteur du citoyen accueille très favorablement la volonté du législateur d'améliorer et de simplifier le régime de protection contre les représailles, ainsi que de renforcer le rôle du Protecteur du citoyen en la matière.

Par l'effet de la nouvelle loi, le Protecteur du citoyen deviendrait le principal responsable de traiter les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics. De ce fait, les responsables du suivi des divulgations dans les ministères et les organismes, qui changeraient de titre, ne traiteraient plus les divulgations et joueraient plutôt, à l'avenir, un rôle de conseiller interne pour favoriser une culture d'éthique et d'intégrité.

On se rapprocherait également d'un modèle de guichet unique – le Protecteur du citoyen – pour les recours en matière de représailles.

Enfin, le projet de loi répond favorablement à plusieurs recommandations du Protecteur du citoyen formulées dans des rapports précédents concernant la LFDAROP.

Des enjeux

En dépit des progrès, des enjeux subsistent. En voici des exemples.

De l'avis du Protecteur du citoyen, le projet de loi devrait mieux reconnaître le caractère privé de ses interventions. Cette dimension est indissociable de la mise en place d'un environnement sécuritaire pour les lanceurs d'alerte et pour les personnes qui collaborent à une vérification ou à une enquête.

Dans le même sens, les dispositions qui lui permettent de passer outre à cette obligation de confidentialité devraient être plus précises quant aux actions qu'il peut poser. Cela touche entre autres ses interventions publiques et les circonstances où il peut transférer des renseignements à des tiers.

Le projet de loi a omis d'inclure dans la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* certaines dispositions de la LFDAROP portant sur ses pouvoirs de vérification, d'enquête et de recommandation. Ces dispositions lui permettraient d'exercer ses fonctions en matière de représailles adéquatement, en toute cohérence et en préservant la confidentialité nécessaire à cet exercice.

Dans l'objectif de se rapprocher de la mise en place d'un guichet unique, il serait pertinent de retirer au ministre de la Famille le pouvoir de traiter des divulgations d'actes répréhensibles en lieu et place du Protecteur du citoyen.

Finalement, aucune révision périodique de la LFDAROP ou de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* n'est prévue au projet de loi. Or, il y a lieu de suivre attentivement le développement du nouveau régime. De l'avis du Protecteur du citoyen, de tels mécanismes de révision permettraient de donner à ces lois leur plein effet et de mesurer l'atteinte de leurs objectifs.

INTRODUCTION

- 1 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 sa loi constitutive¹, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.
- 2 C'est dans cette optique que le Protecteur du citoyen a analysé le projet de loi n° 53, *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, présenté par la ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor, M^{me} Sonia LeBel, le 15 février 2024. Comme son nom l'indique, le projet de loi propose en premier lieu d'adopter la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* (ci-après « **Loi sur la protection contre les représailles** »). Celle-ci octroie au Protecteur du citoyen les responsabilités ayant trait au traitement des plaintes en matière de représailles liées aux divulgations effectuées en vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*² (ci-après « **LFDAROP** »).
- 3 Le projet de loi n° 53 propose également diverses modifications à la LFDAROP, notamment pour attribuer au Protecteur du citoyen des pouvoirs additionnels pour le traitement des divulgations qu'il reçoit en vertu de cette loi. En outre, la *Loi sur le Protecteur du citoyen*³ (ci-après « **LPC** ») est également modifiée pour permettre la nomination d'un troisième vice-protecteur, lequel sera responsable de l'exercice des fonctions du Protecteur du citoyen prévu par la LFDAROP et par la Loi sur la protection contre les représailles. Finalement, le projet de loi modifie diverses autres lois sur lesquelles se répercutent les changements qu'il prévoit à la LFDAROP et l'édition de la nouvelle Loi sur la protection contre les représailles.
- 4 D'entrée de jeu, le Protecteur du citoyen tient à saluer l'intention du législateur d'améliorer le régime de protection contre les représailles, et ce, notamment par l'ouverture qu'il démontre face aux types de communications considérées comme une divulgation au sens de la Loi sur la protection contre les représailles. Également, il s'agit d'une première étape vers l'établissement d'un guichet unique pour les recours en matière de représailles. Les démarches pour bénéficier de la protection contre les représailles se voient donc simplifiées et facilitées. L'édition de la Loi sur la protection contre les représailles constituerait une bonification importante confirmant la volonté d'assurer une meilleure protection contre les représailles par le biais d'un recours indépendant.

¹ *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32.

² *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1.

³ Précitée, note 1.

- 5 Le Protecteur du citoyen tient également à souligner qu'il apprécie la confiance du législateur à l'endroit de son institution ainsi que la volonté annoncée de renforcer son rôle en matière d'intégrité publique. Le Protecteur du citoyen accueille positivement la transformation du rôle des responsables de suivi des divulgations en celui de responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité (ci-après « RGEI ») et le transfert du traitement des divulgations actuellement réalisé par ces responsables vers le Protecteur du citoyen.
- 6 En outre, le projet de loi n° 53 répond à plusieurs recommandations qu'avait formulées le Protecteur du citoyen dans le cadre de son bilan sur la mise en œuvre de la LFDAROP en décembre 2019⁴ (ci-après « Bilan de 2019 ») et de son 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 LFDAROP, le 31 mai 2023⁵ (ci-après « Mémoire de 2023 »).
- 7 Certains enjeux demeurent néanmoins pour le Protecteur du citoyen. De ceux-ci, certains lui apparaissent prioritaires sans pour autant diminuer l'importance que le Protecteur du citoyen souhaite apporter à l'ensemble des éléments qu'il mettra en exergue dans le présent mémoire.
- 8 D'abord, le Protecteur du citoyen estime que le projet de loi doit mieux reconnaître le caractère privé de ses interventions, particulièrement dans un cadre législatif qui vise à favoriser un environnement sécuritaire aux lanceurs d'alerte et aux personnes qui collaborent à une vérification ou à une enquête. Il s'agit d'un enjeu majeur pour le Protecteur du citoyen.
- 9 Dans le même sens, il importe pour le Protecteur du citoyen que les dispositions qui lui permettent d'agir en périphérie de cette confidentialité soient plus précises quant aux actions qu'il peut poser. Le Protecteur du citoyen fait ici référence aux pouvoirs relatifs aux conclusions et aux commentaires publics de même qu'à ceux concernant le transfert de renseignements à certains organismes tiers.
- 10 En ce qui concerne plus particulièrement la Loi sur la protection contre les représailles, le Protecteur du citoyen remarque que plusieurs dispositions importantes de la LFDAROP, notamment quant à ses pouvoirs de vérification, d'enquête et de recommandation, ne sont pas applicables dans le cadre des fonctions qu'il pourrait être appelé à exercer en vertu de cette loi. Ces dispositions sont de celles qui lui permettraient d'exercer ses fonctions de vérification et d'enquête en matière de représailles adéquatement, en toute cohérence et en préservant la confidentialité nécessaire à cet exercice.

⁴ 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.

⁵ 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.

- 11 En matière de représailles, le Protecteur du citoyen constate également que, contrairement à la recommandation du Protecteur du citoyen dans son Bilan de 2019⁶, aucune mesure n'est introduite dans le projet de loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles afin de mettre un terme rapidement aux mesures de représailles, permettant ainsi de réduire leurs impacts.
- 12 Comme autre enjeu prioritaire, le Protecteur du citoyen croit qu'il serait pertinent de retirer au ministre de la Famille le pouvoir de traiter des divulgations d'actes répréhensibles en lieu et place du Protecteur du citoyen. En effet, l'objectif d'un guichet unique en matière de représailles et le retrait du traitement des divulgations par les responsables du suivi des divulgations militent en faveur de cette conclusion.
- 13 Finalement, aucune révision périodique de la LFDAROP ou de la Loi sur la protection contre les représailles n'est prévue au projet de loi. Cet élément est important pour le Protecteur du citoyen puisqu'une telle disposition permet d'assurer le plein épanouissement de ces régimes législatifs et d'atteindre les finalités qu'ils recherchent par un suivi attentif de leur évolution.
- 14 En tout dernier lieu, le Protecteur du citoyen aimerait formuler deux remarques préliminaires pour la lecture du présent mémoire.
- 15 D'abord, il est à noter que certaines modifications proposées par le Protecteur du citoyen sont parfois nécessaires à l'égard de dispositions déjà en vigueur et qui ne sont pas directement concernées par le projet de loi. Elles méritent néanmoins qu'on s'y attarde, considérant la nécessaire cohérence de l'exercice des fonctions du Protecteur du citoyen, et ce, au regard de l'ensemble de ses mandats. Par ailleurs, certaines modifications s'imposent en raison de l'évolution de l'institution qu'est le Protecteur du citoyen depuis sa création, pour s'assurer de la force des différents régimes qu'il a pour mandat d'appliquer et d'une meilleure cohérence entre eux.
- 16 Ensuite, afin de faciliter la lecture du présent mémoire, et sans présumer de l'adoption du projet de loi par l'Assemblée nationale, le choix a été fait pour l'analyse de référer directement aux articles de la Loi sur la protection contre les représailles. L'ensemble de ces dispositions étant introduites par l'article 1 du projet de loi n° 53, cette façon de faire permettra de faciliter la lecture et d'avoir une meilleure compréhension de notre analyse et de nos recommandations. Il faut donc comprendre le texte qui suit avec les réserves que l'on doit avoir envers un projet de loi qui demeure à l'étude en attendant son adoption finale.

⁶ Recommandation R-16 du Bilan de 2019 : « 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*. »

1. ENJEUX PRIORITAIRES

- 17 Comme mentionné en introduction, le Protecteur du citoyen retient de son analyse du projet de loi n° 53 certains enjeux prioritaires qui concernent à la fois la *Loi sur la protection contre les représailles*, la LFDAROP et la LPC. Ils seront abordés dans la présente section.

1.1. La confidentialité

1.1.1. Intervention conduite privément

- 18 Aux fins de compréhension, il faut garder à l'esprit que le Protecteur du citoyen recommandait, dans le cadre de son Mémoire de 2023, de faire de la LFDAROP une loi autoportante en cessant de référer aux dispositions de la LPC comme le fait l'actuel article 29 de la LFDAROP⁷.
- 19 Le Protecteur du citoyen constate que le projet de loi n° 53 donne suite à cette recommandation. Il note cependant qu'une disposition centrale à l'exercice de ses fonctions a été omise dans le processus. Le Protecteur du citoyen fait ici référence à l'article 24 de sa loi constitutive :

« 24. **L'intervention du Protecteur du citoyen est conduite privément.**
Elle peut comporter une enquête s'il le juge à propos. »

[Emphase ajoutée]

- 20 Pour intégrer ce principe phare de la LPC à la LFDAROP, l'article 18 du projet de loi modifie l'article 10 de la LFDAROP en précisant que le traitement privé et diligent d'une divulgation d'acte répréhensible s'effectue conformément à la procédure établie par le Protecteur du citoyen. Ce faisant, le législateur relaie le caractère privé des interventions du Protecteur du citoyen à la procédure qu'il doit mettre en place pour le traitement des divulgations.
- 21 Le Protecteur du citoyen croit nécessaire de reconnaître formellement le caractère essentiel de la confidentialité dans l'exercice de ses fonctions. Cette confidentialité comporte deux aspects, à savoir le caractère privé de ses interventions (article 24 LPC) et la non-contraignabilité du Protecteur du citoyen et des membres de son personnel (article 34 LPC). Un auteur explique ainsi la distinction entre ces deux aspects :

« La confidentialité de l'intervention de l'ombudsman est l'une des caractéristiques essentielles et intrinsèques de la fonction, qui le distingue d'autres personnes ou instances qui peuvent recevoir des plaintes, comme le personnel des ressources humaines de l'entité, etc. Elle comporte deux

⁷ Recommandation R-22 du Mémoire de 2023 : « Que la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics soit modifiée pour y inclure expressément les dispositions pertinentes de la Loi sur le Protecteur du citoyen. »

aspects, soit celui de la confidentialité qu'assure l'ombudsman à toute personne qui s'adresse à lui, ainsi que, pour préserver cette confidentialité, une protection contre la "contraignabilité" de l'ombudsman, qui fait en sorte qu'il ne devrait pas être obligé de témoigner à l'égard d'une plainte dont il est saisi, ou de fournir des renseignements ou documents s'y rapportant.

La confidentialité accordée à l'action de l'ombudsman dans toutes les étapes de son intervention [...] contribue à l'efficacité et renforce sa crédibilité. Elle permet à un plaignant réticent, parce que sa démarche met en cause des questions délicates et controversées, de s'adresser en confiance à l'ombudsman [...]. Elle le protège de possibles représailles, cette protection étant parfois inscrite dans l'instrument juridique constituant l'ombudsman⁸. »

- 22 Il importe également de rappeler que la confidentialité est nécessaire à l'exercice des fonctions du Protecteur du citoyen puisqu'elle permet d'assurer l'intégrité et l'indépendance de ses interventions :

« There are protections built into ombudsman legislation some of which protect the ombudsman, his or her staff, and the institution generally and some of which protect the investigative process specifically. **Protections are necessary to ensure the integrity of the ombudsman process and the genuine independence of the ombudsman institution.**

[...]

Confidentiality is critical to ombudsman work and protects ombudsman independence and helps to ensure cooperation in the investigative process. **Complainants, witnesses and those about whom allegations have been made need to have the assurance that information will be kept secure and apart from public view.** [...] Hence rules about confidentiality both in the investigative process and in the whole of ombudsman work are found in Canadian legislation. »⁹

[Emphase ajoutée]

⁸ Jean-Claude PAQUET, *L'ombudsman au Québec : agir selon ce qui est légal, raisonnable, équitable*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 69 - 71 et 133.

⁹ Gregory J. LEVINE, *Ombudsman Legislation in Canada: an Annotation and Appraisal*, Toronto, Carswell, 2012, p. 78-80 : « Il existe des protections intégrées dans la législation sur l'ombudsman, dont certaines protègent l'ombudsman, son personnel et l'institution en général, et d'autres protègent spécifiquement le processus d'enquête. Ces protections sont nécessaires pour garantir l'intégrité du processus de l'ombudsman et la véritable indépendance de cette institution. [...] La confidentialité est essentielle au travail de l'ombudsman, protège son indépendance et contribue à garantir la coopération dans le processus d'enquête. Les plaignants, les témoins et les personnes faisant l'objet d'allégations doivent avoir l'assurance que les informations seront conservées en toute sécurité et à l'abri de la vue du public. [...] Ainsi, les règles concernant la confidentialité, tant dans le processus d'enquête que dans l'ensemble du travail de l'ombudsman, se trouvent dans la législation canadienne. » [Traduction libre]

- 23 Comme mentionné précédemment, l'article 34 de la LPC constitue le deuxième volet de la confidentialité qui encadre l'exercice des fonctions du Protecteur du citoyen. Cet article est, pour sa part, introduit à la LFDAROP par l'article 36 du projet de loi. Cette disposition prévoit dans son premier alinéa que « malgré toute loi au contraire, nul ne peut être contraint de faire une déposition portant sur un renseignement qu'il a obtenu dans l'exercice de la fonction de Protecteur du citoyen, de vice-protecteur, de fonctionnaire ou d'employé du Protecteur du citoyen, ni de produire un document contenant un tel renseignement ». Les articles 24 et 34 de la LPC sont indissociables, puisqu'ils forment un tout pour assurer la confidentialité nécessaire à l'exercice de la fonction de Protecteur du citoyen.
- 24 Par ailleurs, le Protecteur du citoyen tient à souligner que, malgré l'application actuelle de l'article 24 de la LPC à l'exercice des fonctions qu'il mène en vertu de la LFDAROP, la confidentialité des interventions du Protecteur du citoyen est régulièrement remise en cause par les avocats dans le cadre du traitement des dossiers. Cet état de fait milite également pour une affirmation claire et sans équivoque, dans la LFDAROP, du principe prévu à l'article 24 de la LPC.
- 25 La confidentialité est essentielle à cette protection et doit donc, par conséquent, occuper une place centrale dans l'application de ce régime pour en assurer sa pleine réalisation.
- 26 Les propos de l'honorable juge Suzanne Courchesne de la Cour supérieure résument bien ce qui précède :

[39] Le Protecteur est le garant de la confidentialité qui s'applique tant à son intervention qu'à l'identité des personnes impliquées dans celle-ci et aux documents et renseignements qu'elles divulguent. Aussi, la protection de l'identité des lanceurs d'alerte et de la confidentialité de leurs divulgations est centrale à l'objet premier de la LFDAROP. Elle permet la communication d'informations au Protecteur en toute confidentialité et sans crainte de représailles¹⁰.

- 27 Conséquemment, le Protecteur du citoyen est d'avis que l'article 24 de la LPC doit être reproduit dans la LFDAROP, du moins son premier alinéa, et occuper la place centrale qui lui revient. Cette disposition doit aussi s'appliquer à la Loi sur la protection contre les représailles, soit en l'y inscrivant expressément, soit par un renvoi à cet ajout à la LFDAROP.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que le projet de loi n° 53 soit modifié par l'ajout d'une disposition prévoyant expressément que l'intervention du Protecteur du citoyen est conduite privément dans le cadre des fonctions qui lui sont attribuées en vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*.

¹⁰ *Thermitus c. Protecteur du citoyen*, 2019 QCCS 5205.

R-2 Que la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* soit modifiée par l'ajout d'une disposition prévoyant expressément que l'intervention du Protecteur du citoyen est conduite privément ou que l'article 25 de cette loi soit modifié par un renvoi exprès à la disposition de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* qui prévoit le caractère privé de ses interventions.

1.1.2. Accès aux renseignements obtenus par le Protecteur du citoyen dans l'exercice de ses fonctions

- 28** Comme mentionné dans la section précédente, la confidentialité qui encadre l'exercice de la fonction de Protecteur du citoyen est en grande partie préservée par les articles 24 et 34 de la LPC. L'article 36 du projet de loi n° 53 introduit dans la LFDAROP un article 29.1 qui reproduit l'article 34 de la LPC. En plus de la non-contrainabilité, qui a été abordée précédemment, cette disposition prévoit aussi que nul n'a droit d'accès à un document contenant un renseignement obtenu dans l'exercice de la fonction de Protecteur du citoyen, et ce, malgré l'article 9 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹¹ (ci-après « Loi sur l'accès »).
- 29** Le Protecteur du citoyen remarque qu'une disposition semblable est également applicable au RGEI, soit l'article 21 de la LFDAROP (tel que modifié par l'article 33 du projet de loi¹²). Celle-ci comporte cependant une distinction importante avec l'article 29.1 de la LFDAROP (que propose l'article 36 du projet de loi) puisqu'elle prévoit que nul n'a droit d'accès à un renseignement communiqué au RGEI dans le cadre de l'exercice de sa fonction, et ce, malgré les articles 9, 83 et 89 de la Loi sur l'accès. Une formulation identique est utilisée à l'article 101.26 de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*¹³ en ce qui a trait à la communication au ministre de la Famille de renseignements portant sur la commission d'un acte répréhensible.
- 30** Le Protecteur du citoyen est d'avis que cette protection devrait être la même en ce qui a trait à l'exercice de ses fonctions. Ainsi, le deuxième alinéa de l'article 29.1 de la LFDAROP projeté devrait être modifié afin d'y mentionner les articles 83 et 89 de la Loi sur l'accès, et ce, en plus de l'article 9.
- 31** Par ailleurs, cette modification devrait aussi être apportée à l'article 34 de la LPC, duquel est issu l'article 29.1 que l'article 36 du projet de loi prévoit ajouter à la LFDAROP, ainsi qu'à l'article 10 alinéa 3 de la Loi sur la protection contre les représailles. Ces modifications sont nécessaires pour assurer une cohérence entre les divers régimes législatifs et pour assurer la confidentialité nécessaire à l'exercice de l'ensemble des fonctions de Protecteur du citoyen.

¹¹ RLRQ, c. A-2.1.

¹² Cet article remplace les actuels responsables du suivi des divulgations par des responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité.

¹³ RLRQ, c. S-4.1.1.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

- R-3** Que l'article 29.1 alinéa 2 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, introduit par l'article 36 du projet de loi n° 53, soit modifié pour mentionner que nul n'a droit d'accès à un document contenant un renseignement obtenu dans l'exercice de la fonction de Protecteur du citoyen, et ce, malgré les articles 9, 83 et 89 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.
- R-4** Que le projet de loi n° 53 soit modifié pour y inclure une disposition modifiant l'article 34 alinéa 2 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* afin d'y préciser que nul n'a droit d'accès à un document contenant un renseignement obtenu dans l'exercice de la fonction de Protecteur du citoyen, et ce, malgré les articles 9, 83 et 89 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.
- R-5** Que l'article 10 alinéa 3 de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* soit modifié pour mentionner que nul n'a droit d'accès à un document contenant un renseignement obtenu dans l'exercice de la fonction de médiateur, et ce, malgré les articles 9, 83 et 89 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

1.1.3. Traitement par l'organisme concerné par la divulgation

- 32** Le Protecteur du citoyen accueille favorablement la modification prévue à l'article 22 du projet de loi n° 53¹⁴, qui répond à la recommandation R-9 de son Bilan de 2019¹⁵. Grâce à l'ajout de l'article 13.1 à la LFDAROP, il pourra confier le traitement d'une divulgation à la personne ayant la plus haute autorité administrative de l'organisme public concerné par la divulgation s'il estime qu'elle peut être traitée de manière plus appropriée par ce dernier en raison de sa nature et de sa gravité.
- 33** Cela étant dit, le Protecteur du citoyen est d'avis que deux aspects devraient être ajoutés à l'article 13.1 de la LFDAROP, et ce, afin d'assurer non seulement une meilleure cohérence de la LFDAROP, mais également afin de garantir la confidentialité d'un tel traitement par l'organisme concerné.
- 34** Premièrement, le Protecteur du citoyen constate que, dans un tel cas, l'organisme concerné ainsi que la personne ayant la plus haute autorité ne sont tenus à aucune obligation de confidentialité quant à la divulgation que le Protecteur du citoyen lui confie. Le Protecteur du citoyen réitère que la confidentialité est centrale au régime mis en place en matière d'intégrité publique, notamment pour protéger le divulgateur de possibles

¹⁴ L'article 22 du projet de loi prévoit l'ajout des articles 13.1 et 13.2 à la LFDAROP.

¹⁵ Recommandation R-9 du Bilan de 2019 : « Qu'une disposition soit ajoutée à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* afin que lui soit accordé un pouvoir discrétionnaire lui permettant de suspendre le traitement d'une divulgation lorsque l'acte répréhensible fait l'objet d'une vérification ou d'une enquête menée par un autre organisme ».

représailles. Ainsi, le Protecteur du citoyen est d'avis que l'article 22 du projet loi, plus particulièrement l'article 13.1 qu'il propose d'inclure à la LFDAROP, devrait être bonifié par l'ajout d'une telle obligation de confidentialité.

- 35 En second lieu, selon le deuxième alinéa de l'article 13.1 projeté de la LFDAROP, le Protecteur du citoyen informe la personne ayant fait la divulgation du fait qu'il a confié le traitement de sa divulgation à l'organisme concerné. Le Protecteur du citoyen n'a aucune discrétion quant à la pertinence d'informer ou non le divulgateur. Ce libellé diffère de celui utilisé au dernier alinéa de l'article 14 de la LFDAROP¹⁶. En vertu de cet article, lorsque le Protecteur du citoyen transfère des renseignements, par exemple au Commissaire à la lutte contre la corruption (ci-après « CLCC »), à l'inspecteur général de la Ville de Montréal (ci-après « BIG ») ou à l'Autorité des marchés publics (ci-après « AMP »), il n'avisera la personne ayant effectué la divulgation de ce transfert que s'il l'estime à propos. Dans la pratique, le Protecteur du citoyen avise le divulgateur dans la très grande majorité des cas. Toutefois, cela pourrait être contre-indiqué dans certaines circonstances, par exemple en raison de la vulnérabilité du divulgateur.
- 36 Ainsi, il importe que le Protecteur du citoyen ait, dans le contexte de l'article 13.1 de la LFDAROP, la même discrétion sur l'opportunité d'aviser le divulgateur que celle dont il dispose en vertu du dernier alinéa de l'article 14, et ce, au regard des circonstances de chaque dossier. À cette fin, le deuxième alinéa de l'article 13.1 de la LFDAROP, qu'introduit l'article 22 du projet de loi 53, devrait être modifié pour prévoir que le Protecteur du citoyen informera le divulgateur s'il l'estime à propos.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

- R-6** Que l'article 22 du projet de loi n° 53 soit modifié afin de prévoir une obligation de confidentialité pour l'organisme à qui le Protecteur du citoyen confie le traitement d'une divulgation.
- R-7** Que l'article 22 du projet de loi n° 53 soit modifié afin d'y préciser, au deuxième alinéa de l'article 13.1 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, que le divulgateur sera informé lorsque le Protecteur du citoyen l'estime à propos.

1.2. Conclusions et commentaires publics

- 37 Dans son Bilan de 2019, le Protecteur du citoyen recommandait qu'une disposition soit ajoutée à la LFDAROP afin de permettre au Protecteur du citoyen de diffuser

¹⁶ Cet alinéa se lit ainsi : « Lorsque le Protecteur du citoyen l'estime à propos, il avise la personne ayant effectué la divulgation du transfert des renseignements ». Bien que l'article 23 du projet de loi modifie l'article 14 de la LFDAROP, cette modification ne change pas l'alinéa visé par notre propos.

publiquement un sommaire anonymisé de ses constats d'enquête tout en protégeant la confidentialité de l'identité du divulgateur et des personnes ayant collaboré à l'enquête¹⁷.

- 38 Dans son Mémoire de 2023, le Protecteur du citoyen faisait de cette question un enjeu prioritaire, tout comme il le rappelle maintenant. Afin d'assurer une meilleure transparence et une reddition de compte efficace du mandat en intégrité publique, le Protecteur du citoyen demandait alors au législateur d'être plus clair quant aux situations justifiant un commentaire public, de préciser ses attentes, d'établir des orientations et de définir des critères de ce qui constitue une information d'intérêt public dont la diffusion est justifiée.
- 39 L'article 16.2 de la LFDAROP, introduit par l'article 25 du projet de loi, répond en partie à cet appel dans la mesure où il établit clairement les situations et les informations qu'il est d'intérêt public d'exposer dans un rapport, dont le nom de l'organisme concerné par une divulgation. Selon les termes du dernier alinéa de l'article 16.2 de la LFDAROP, les informations contenues à ce rapport seraient incluses dans le rapport d'activités du Protecteur du citoyen ou dans un rapport spécial s'il le juge à propos.
- 40 Le commentaire public est quant à lui introduit par l'article 27 du projet de loi, qui prévoit l'ajout d'un nouvel article 17.0.1 à la LFDAROP. Cette disposition permet au Protecteur du citoyen, lorsqu'il juge d'intérêt public de le faire, de commenter publiquement un rapport transmis à l'Assemblée nationale à titre de rapport spécial ou une vérification ou une enquête faite en vertu de la LFDAROP. Il en va de même d'une vérification ou d'une enquête en cours lorsqu'il juge que l'intérêt public l'exige.
- 41 De l'avis du Protecteur du citoyen, ces deux dispositions méritent d'être simplifiées et clarifiées, et ce, afin de favoriser la diffusion publique d'un sommaire anonymisé des constats d'enquête du Protecteur du citoyen conformément à sa recommandation R-12 du Bilan de 2019¹⁸.
- 42 Dans un premier temps, le Protecteur du citoyen croit que l'article 16.2 de la LFDAROP doit, dès son introduction, prévoir expressément qu'il peut diffuser publiquement, et non seulement exposer, les informations prévues à cette disposition s'il l'estime approprié. Dans un deuxième temps, cette diffusion publique devrait se faire selon la discrétion du Protecteur du citoyen, dans la forme qu'il détermine, afin d'assurer la confidentialité de l'identité du divulgateur et des personnes ayant collaboré à l'enquête.
- 43 En ce sens, il importe pour le Protecteur du citoyen de distinguer cette diffusion publique du rapport d'enquête remis à la plus haute autorité administrative et à la personne mise en cause par l'enquête puisque ce rapport d'enquête ne sera en aucun cas rendu public. Ainsi, il est d'avis qu'il serait préférable de retirer le terme « rapport » du premier alinéa de l'article 16.2 de la LFDAROP proposé par l'article 25 du projet de loi. La modification

¹⁷ Recommandation R-12 du Bilan de 2019 : « Qu'une disposition soit ajoutée à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* afin de permettre au Protecteur du citoyen de diffuser publiquement un sommaire anonymisé de ses constats d'enquête tout en protégeant la confidentialité de l'identité du divulgateur et des personnes ayant collaboré à l'enquête. »

¹⁸ *Id.*

que propose le Protecteur du citoyen exigera une modification de concordance au deuxième alinéa de l'article 16.2 de la LFDAROP.

- 44 En ce qui concerne l'article 27 du projet de loi qui traite du commentaire public, le Protecteur du citoyen croit d'abord qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter le critère d'intérêt public au premier alinéa de celui-ci. Comme la LFDAROP lui permet d'agir sur les divulgations dont l'objet est d'intérêt public, il sera généralement dans l'intérêt public également de faire un commentaire sur un rapport spécial ou au terme d'une vérification ou d'une enquête. Il est donc superflu de mentionner à nouveau ce critère.
- 45 Par ailleurs, l'article 17.0.1 alinéa 1 de la LFDAROP, introduit par l'article 27 du projet de loi, permet au Protecteur du citoyen de commenter publiquement un rapport transmis à l'Assemblée nationale à titre de rapport spécial. Cette formulation restrictive exclut le commentaire public en lien avec le rapport annuel d'activités du Protecteur du citoyen. Ainsi, l'article 17.0.1 alinéa 1 devrait prévoir que le Protecteur du citoyen peut commenter publiquement un rapport qu'il a transmis à l'Assemblée nationale et une vérification ou une enquête faite en vertu de la LFDAROP.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-8 Que l'article 25 du projet de loi n° 53 soit modifié afin de préciser, aux alinéas 1 et 3 de l'article 16.2 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, que le Protecteur du citoyen peut diffuser publiquement, de la manière qu'il détermine, les informations qu'il estime appropriées :

16.2. Le vice-protecteur à l'intégrité publique, nommé en application de l'article 4 de la Loi sur le Protecteur du citoyen (chapitre P-32), **peut diffuser publiquement, de la manière qu'il détermine**, les informations qu'il estime appropriées concernant :

[...]

Le Protecteur du citoyen **diffuse ces informations, s'il l'estime approprié**, dans son rapport d'activités visé à l'article 28 de la Loi sur le protecteur du citoyen ou, s'il l'estime approprié, **les transmet** à l'Assemblée nationale à titre de rapport spécial. Le président de l'Assemblée nationale dépose ce rapport spécial devant l'Assemblée dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de la reprise de ses travaux.

R-9 Que l'article 17.0.1 alinéa 1 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, introduit par l'article 27 du projet de loi n° 53, soit modifié par le retrait de « lorsqu'il juge d'intérêt public de le faire » et de « à titre de rapport spécial ».

1.3. Transfert de renseignements à un organisme tiers

- 46 L'article 14 de la LFDAROP autorise actuellement le Protecteur du citoyen à transmettre ou à communiquer certains renseignements portés à sa connaissance à d'autres organismes, et ce, dans cinq situations particulières :
- 1) S'il estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*¹⁹, il les transmet dans les plus brefs délais au CLCC.
 - 2) Il communique les renseignements qui sont nécessaires aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi à tout autre organisme qui est chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois, dont un corps de police et un ordre professionnel.
 - 3) S'il estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une communication en application de l'article 56 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*²⁰, il les transmet dans les plus brefs délais à l'AMP.
 - 4) S'il estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une communication en application de l'article 57.1.13 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*²¹, il les transmet dans les plus brefs délais au BIG.
 - 5) S'il estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une communication en application de l'article 20 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*²², il les transmet dans les plus brefs délais à la Commission municipale du Québec (ci-après « **CMQ** »).
- 47 L'article 23 du projet de loi n° 53 modifie cet article pour ajouter à ces situations la transmission au protecteur régional de l'élève dans les cas où le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'un signalement en application de l'article 19 de la *Loi sur le protecteur national de l'élève*²³.
- 48 Cet article ajoute également la transmission au Commissaire à l'éthique et à la déontologie (ci-après « **CÉD** ») si les renseignements portés à sa connaissance mettent

¹⁹ RLRQ, c. L-6.1.

²⁰ RLRQ, c. A-33.2.1.

²¹ RLRQ, c. C-11.4.

²² RLRQ, c. E-15.1.0.1.

²³ RLRQ, c. P-32.01. Le Protecteur du citoyen est en accord avec le principe de cette transmission.

en cause le Protecteur du citoyen. Ce second ajout répond à une demande de longue date du Protecteur du citoyen²⁴.

- 49 En appliquant l'article 14 de la LFDAROP au cours des sept dernières années, le Protecteur du citoyen a constaté qu'il ne pouvait pas transmettre de renseignements à certains organismes dont le mandat est pourtant compatible avec l'exercice de ses fonctions en matière d'intégrité publique. Il fait notamment référence au Vérificateur général, au Commissaire au lobbying et au CÉD. Ces organismes auraient donc tout avantage à être également visés par l'article 14 de la LFDAROP afin d'assurer la cohérence et la complémentarité des interventions en intégrité publique.
- 50 Dans ce contexte, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il y aurait lieu de favoriser une formulation générale plutôt que de tenter un exercice d'énumération, dont la pratique pourrait rapidement démontrer les écueils.
- 51 De ce fait, la communication de renseignements portés à la connaissance du Protecteur du citoyen devrait être spécifiquement maintenue dans les trois situations suivantes :
- 1) Si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, il les transmet dans les plus brefs délais au CLCC;
 - 2) Le Protecteur du citoyen communique les renseignements qui sont nécessaires aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi à tout autre organisme qui est chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois, dont un corps de police et un ordre professionnel;
 - 3) Lorsque le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance le mettent en cause, il les transmet dans les plus brefs délais au CÉD.
- 52 Selon le Protecteur du citoyen, les autres cas de figure prévus au deuxième alinéa de l'actuel article 14 de la LFDAROP²⁵ et à l'alinéa inséré par l'article 23(1°) du projet loi²⁶ devraient être remplacés par un énoncé général de communication. Celui-ci pourrait prévoir que le Protecteur du citoyen peut communiquer des renseignements portés à sa connaissance à un organisme avec lequel il partage des rôles et des responsabilités en matière d'intégrité publique lorsqu'il estime que cet organisme pourra traiter ces renseignements de manière plus appropriée. Auquel cas, il les transmet dans les plus brefs délais. L'actuel article 14.1 de la LFDAROP prévoit déjà que cette communication de

²⁴ Dans son mémoire de 2016 sur le projet de loi n° 87, le Protecteur du citoyen écrivait : « Même avec une procédure interne, la possibilité d'avoir recours à un mécanisme indépendant, équivalent au recours au Protecteur du citoyen pour tous les autres cas, est essentielle pour conserver l'impartialité – réelle et perçue – nécessaire à l'efficacité même du processus de divulgation ». Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des finances publiques sur le projet de loi n° 87, *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*, 28 janvier 2016, p. 11.

²⁵ BIG, CMQ et AMP.

²⁶ Protecteurs régionaux de l'élève.

renseignements s'effectue selon les conditions et modalités déterminées dans une entente.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-10 Que l'article 23 du projet de loi n° 53 soit modifié afin que l'article 14 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* se lise comme suit :

14. Si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1), il les transmet dans les plus brefs délais au Commissaire à la lutte contre la corruption.

Si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent être traités de manière plus appropriée par un autre organisme avec lequel il partage des rôles et des responsabilités en matière d'intégrité publique, il les transmet dans les plus brefs délais à cet organisme.

En outre, il communique les renseignements qui sont nécessaires aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi à tout autre organisme qui est chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois, dont un corps de police et un ordre professionnel.

Si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance le mettent en cause, il les transmet dans les plus brefs délais au commissaire à l'éthique et à la déontologie.

Le Protecteur du citoyen met fin à l'examen ou au traitement de la divulgation ou le poursuit selon les modalités convenues avec l'organisme à qui il a transmis les renseignements. Toutefois, si la divulgation le met en cause, il doit mettre fin à l'examen ou au traitement de celle-ci.

Lorsque le Protecteur du citoyen l'estime à propos, il avise la personne ayant effectué la divulgation du transfert des renseignements.

- 53** Par ailleurs, le Protecteur du citoyen juge que ce transfert de renseignements devrait se faire de manière bidirectionnelle avec ces organismes, et ce, afin d'avoir une action forte et unifiée. En effet, ces organismes devraient également avoir le réflexe, lorsqu'ils estiment qu'ils ne peuvent intervenir sur des renseignements portés à leur connaissance, de communiquer les renseignements au Protecteur du citoyen afin que ce dernier puisse exercer sa compétence. Cette façon de faire assure un filet de sécurité supplémentaire pour les lanceurs d'alerte, qui voient ainsi leur divulgation ou leur communication de renseignements recevoir le traitement nécessaire tout en leur évitant de supporter eux-mêmes les démarches auprès de plusieurs organismes.

1.4. Application de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics au regard des fonctions exercées par le Protecteur du citoyen en vertu de la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*

- 54 Le projet de loi prévoit que certaines dispositions de la LFDAROP s'appliquent au Protecteur du citoyen à l'égard des fonctions qu'il exerce privément²⁷ en vertu de la Loi sur la protection contre les représailles, et ce, avec les adaptations nécessaires (article 25 Loi sur la protection contre les représailles).
- 55 Après examen, le Protecteur du citoyen considère que plusieurs dispositions sont manquantes à ce renvoi, et ce, notamment au regard de ses pouvoirs de vérification, d'enquête et de recommandation.
- 56 En effet, le projet de loi maintient dans la Loi sur la protection contre les représailles que le Protecteur du citoyen peut effectuer une vérification ou une enquête afin de déterminer si la plainte en matière de représailles est fondée et faire les recommandations qu'il juge appropriées²⁸ (article 17 Loi sur la protection contre les représailles).
- 57 Toutefois, aucune disposition introduite par cette nouvelle loi ne prévoit les conditions et les modalités d'exercice de ses différents pouvoirs, pas plus que l'article 25 de la Loi sur la protection contre les représailles ne prévoit un renvoi à ce sujet.
- 58 Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'une référence aux dispositions suivantes serait pertinente :

Articles LFDAROP	Articles du projet de loi	Sujets
Article 8	s. o.	Levée de la confidentialité
Article 10	Article 18	Procédure de traitement
Article 11.2	Article 20	Interdiction de communiquer
Article 13	s. o.	Avis d'enquête
Article 16	Article 24	Avis au ministre en l'absence de mesures satisfaisantes des suites d'une recommandation

²⁷ Au sujet de l'intervention menée privément, le Protecteur du citoyen vous invite à consulter plus particulièrement la section 1.1.1 du présent mémoire.

²⁸ À noter qu'en vertu de l'article 17 de la Loi sur la protection contre les représailles, l'exercice par le Protecteur du citoyen de ses pouvoirs de vérification, d'enquête et de recommandation est soumis à l'accord du plaignant et au fait que ce dernier n'exerce pas de recours devant un tribunal pour disposer de l'objet de sa plainte.

Articles LFDAROP	Articles du projet de loi	Sujets
Article 16.1	Article 25	Appeler l'attention des dirigeants d'organismes publics sur des situations analogues ou des réformes
Article 16.2	Article 25	Diffusion publique des situations prévues à l'article 16 LFDAROP
Article 17.0.1	Article 27	Commentaire public en lien avec un rapport spécial, une vérification ou une enquête en cours ou terminée
Article 32	Article 37	Aucune action en raison ou en conséquence d'une publication ou d'un commentaire de bonne foi du Protecteur du citoyen
Article 32.1	s. o.	Aucune responsabilité civile pour la participation d'une personne à une collaboration ou à une enquête

- 59 Considérant le grand nombre de dispositions que le Protecteur du citoyen juge pertinent d'inclure à l'article 25 de la Loi sur la protection contre les représailles, il est d'avis qu'un renvoi général aux articles de la LFDAROP serait plus approprié afin de lui permettre d'exercer ses fonctions adéquatement, et ce, en toute confidentialité.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-11 Que l'article 25 de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* soit modifié afin de mentionner que les articles de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* s'appliquent au Protecteur du citoyen, avec les adaptations nécessaires, à l'égard des fonctions qu'il exerce privément en vertu de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*.

1.5. Suspension intérimaire des mesures imposées par l'employeur dans le cadre d'un recours en représailles

- 60 L'un des constats qui se dégage des réflexions qui ont eu cours ces dernières années sur les recours en représailles est qu'il n'existe aucun mécanisme pour empêcher ou pour faire cesser rapidement les mesures de représailles lorsqu'elles surviennent, de façon à en réduire l'impact. En effet, le régime applicable en droit du travail est curatif alors que celui en droit pénal est punitif. Ainsi, une personne qui entreprend un recours à l'encontre de mesures de représailles en subit déjà les conséquences.

- 61 En ce sens, le Protecteur du citoyen avait recommandé dans le cadre de son Bilan de 2019 que la *Loi sur les normes du travail*²⁹ 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 LFDAROP³⁰.
- 62 Aucune des dispositions projetées par le projet de loi ne résout cette difficulté. Conséquemment, la victime de représailles ne peut espérer une résolution rapide de sa situation.
- 63 Qui plus est, la Loi sur la protection contre les représailles telle que proposée ne prévoit aucun délai dans lequel le Tribunal administratif du travail (ci-après le « TAT ») doit rendre sa décision à compter du dépôt de la plainte. Le Protecteur du citoyen constate du Rapport annuel de gestion 2022-2023 du Tribunal administratif du travail que le délai moyen de mise au rôle d'un dossier, soit la période écoulée entre l'ouverture d'un dossier et la date de la première audience, est de 345 jours pour les dossiers en relations du travail³¹. De manière générale, le TAT doit rendre sa décision dans les trois mois de la prise en délibéré du dossier³². Selon ce rapport annuel de gestion, le délai moyen de délibéré en relations du travail est de 52 jours³³.
- 64 Ainsi, si les parties refusent d'entreprendre la médiation ou si aucun règlement n'intervient au terme de cette dernière, la personne victime de représailles peut subir de nombreuses conséquences, même si la mesure dont elle est victime est présumée constituer des représailles au sens de l'article 4 de la Loi sur la protection contre les représailles.
- 65 Même s'il ne formule pas de recommandation formelle, cet enjeu préoccupe le Protecteur du citoyen, qui estime que le législateur devrait réfléchir aux moyens à prendre pour faire cesser promptement les représailles et limiter leur impact.

1.6. Divulgence adressée au ministre de la Famille

- 66 À l'heure actuelle, lorsqu'une divulgation concerne un centre de la petite enfance, une garderie bénéficiant de places dont les services de garde sont subventionnés ainsi qu'un bureau coordonnateur de la garde éducative en milieu familial visés par la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (ci-après collectivement désignés « réseau de la petite enfance »), une personne peut, si elle le préfère, s'adresser au ministre de la Famille³⁴ pour effectuer sa divulgation plutôt qu'au Protecteur du citoyen.

²⁹ RLRQ, c. N-1.1.

³⁰ Recommandation R-16 du Bilan de 2019, précitée note 6.

³¹ Tribunal administratif du travail, *Rapport annuel de gestion 2022-2023*, p. 63.

³² Article 45 de la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*, RLRQ, c. T-15.1.

³³ Précité, note 31.

³⁴ Conformément aux dispositions du chapitre VII.2 de la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, précitée, note 13.

- 67 Le ministre de la Famille est actuellement le seul ministre à pouvoir recevoir et traiter des divulgations, en lieu et place du Protecteur du citoyen. Au regard de l'étude détaillée du projet loi n° 87, *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*, cette voie semble avoir été retenue en raison de la présence d'un système de plaintes ou de commentaires au sein du Ministère, qui semblait bien fonctionner³⁵, et par le fait que le ministre avait déjà un pouvoir d'intervention à l'égard de son réseau et une responsabilité à son égard³⁶.
- 68 L'expérience démontre que le ministre de la Famille reçoit très peu de divulgations, à l'exception de l'année 2022-2023³⁷, année pour laquelle il a reçu 26 divulgations. Cette augmentation découle notamment d'une intervention du Protecteur du citoyen auprès du ministère de la Famille à ce sujet. Le Ministère n'a reçu aucune divulgation pour l'année 2020-2021³⁸ et une seule pour l'année 2021-2022³⁹.
- 69 Depuis l'entrée en vigueur de la LFDAROP le 1^{er} mai 2017, le Protecteur du citoyen a acquis une expertise fine et spécifique pour le traitement des divulgations d'actes répréhensibles et, plus globalement, en matière d'intégrité publique. Cet état de fait se reflète dans le présent projet de loi, notamment par le fait de retirer le traitement des divulgations par les responsables du suivi des divulgations pour le confier au Protecteur du citoyen.
- 70 De plus, l'édiction de la Loi sur la protection contre les représailles prévue par le projet de loi n° 53 s'inscrit dans une volonté de mettre en place un guichet unique en matière de protection contre les représailles dans lequel le Protecteur du citoyen occuperait une place centrale. Cette volonté doit également se refléter dans la LFDAROP en ce qui a trait au traitement des divulgations.
- 71 En ce sens, le Protecteur du citoyen est d'avis que le traitement des divulgations d'actes répréhensibles commis ou sur le point de l'être qui concernent le réseau de la petite enfance devrait lui être confié en exclusivité. Il s'agit d'une question de cohérence et d'équité dans le traitement des divulgations.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-12 Que l'article 16 du projet de loi n° 53 soit modifié afin d'y prévoir la suppression du deuxième alinéa de l'article 6 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, soit celui selon lequel une personne peut s'adresser au ministre de la Famille lorsqu'une divulgation concerne un organisme public visé au paragraphe 9° de l'article 2.

³⁵ Assemblée nationale, *Journal des débats*, 41^e légis, 1^{ère} sess., vol. 44, n° 127, 20 octobre 2016, p. 6 (C. Leitão).

³⁶ *Id.*, p. 6-7 (N. Lavoie).

³⁷ Ministère de la Famille, *Rapport annuel de gestion 2022-2023*, p. 60.

³⁸ Ministère de la Famille, *Rapport annuel 2020-2021*, p. 73.

³⁹ Ministère de la Famille, *Rapport annuel de gestion 2021-2022*, p. 61.

1.7. Révision périodique

- 72 Le Protecteur du citoyen constate à la lecture du projet de loi qu'aucune révision périodique de la LFDAROP ou de la Loi sur la protection contre les représailles n'est prévue.
- 73 Dans le cadre de son Bilan de 2019, le Protecteur du citoyen recommandait qu'une révision périodique de la LFDAROP soit faite tous les cinq ans et qu'un rapport quinquennal soit déposé à l'Assemblée nationale par le ministre responsable de l'application de cette loi⁴⁰.
- 74 Les travaux réalisés dans le cadre du présent projet de loi, les recommandations formulées par le Protecteur du citoyen dans son Bilan de 2019 – pour la plupart réitérées dans son Mémoire de 2023 – ainsi que les nouvelles recommandations contenues à celui-ci, démontrent la grande pertinence d'une telle révision.
- 75 Cette même logique s'applique à plus forte raison à la Loi sur la protection contre les représailles qui, pour sa part, constitue un premier pas vers la mise en place d'un guichet unique en matière de représailles. Ce nouveau régime nécessitera un suivi attentif afin de s'assurer qu'il atteigne pleinement les objectifs du législateur.
- 76 Ainsi, la Loi sur la protection contre les représailles devrait prévoir que le ministre responsable de son application doit, au plus tard trois ans après son entrée en vigueur, faire au gouvernement un rapport sur sa mise en œuvre et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier, et ce, à l'instar de la LFDAROP lors de son adoption.
- 77 Le Protecteur du citoyen est satisfait des accomplissements jusqu'ici réalisés en matière d'intégrité publique, mais constate qu'il reste encore beaucoup à faire. Si l'on peut se féliciter du chemin parcouru jusqu'à maintenant, il faut néanmoins s'assurer de poursuivre le travail pour que le Québec s'inscrive comme un chef de file en cette matière.
- 78 Ainsi, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'une révision périodique de la LFDAROP et de la Loi sur la protection contre les représailles est nécessaire pour garantir une pleine progression de ces régimes. Ce rapport devrait en outre être étudié par la commission parlementaire pertinente, qui analyserait l'opportunité de modifier la loi et pourrait entendre à ce sujet les représentations des personnes et des organismes intéressés.

⁴⁰ Recommandation R-21 du Bilan de 2019 : « Que l'article 54 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifié afin qu'une révision périodique de la Loi soit faite tous les cinq ans et qu'un rapport quinquennal soit déposé à l'Assemblée nationale par le ministre responsable de l'application de cette loi. »

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

- R-13** Que le projet de loi n° 53 soit modifié pour y ajouter une disposition concernant la révision périodique de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* afin qu'une telle révision soit réalisée tous les cinq ans et qu'un rapport soit déposé à l'Assemblée nationale par le ministre responsable de l'application de cette loi.
- R-14** Que le projet de loi n° 53 soit modifié par l'ajout d'une disposition précisant que le rapport sur l'application de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* doit être transmis, pour étude, à la commission parlementaire pertinente.
- R-15** Que le projet de loi n° 53 soit modifié pour y ajouter une disposition concernant la révision périodique de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* afin que le ministre responsable de son application doive, au plus tard trois ans après son entrée en vigueur et par la suite tous les cinq ans, faire au gouvernement un rapport sur sa mise en œuvre et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier.
- R-16** Que le projet de loi n° 53 soit modifié par l'ajout d'une disposition précisant que le rapport sur l'application de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* doit être transmis, pour étude, à la commission parlementaire pertinente.

2. ENJEUX CONCERNANT LA *LOI SUR LA PROTECTION CONTRE LES REPRÉSAILLES LIÉES À LA DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES*

2.1. Plaintes au Protecteur du citoyen

2.1.1. Plainte dans les 90 jours de la dernière manifestation de représailles ou de menaces de représailles

- 79 Selon l'article 5 alinéa 1 de la Loi sur la protection contre les représailles, une personne qui croit avoir été victime de représailles ou de menaces de représailles peut porter plainte au Protecteur du citoyen dans les 90 jours de ces représailles ou de ces menaces.
- 80 En matière d'emploi, une personne dans cette même situation peut déposer une plainte au Tribunal administratif du travail (ci-après « TAT ») dans un délai de 90 jours à compter de la dernière manifestation de ces représailles ou de ces menaces. Cette situation est prévue à l'article 14 alinéa 1 (1) de la Loi sur la protection contre les représailles.
- 81 Afin d'assurer des droits identiques pour l'ensemble des plaignants et pour une meilleure concordance, le Protecteur du citoyen juge que l'article 5 alinéa 1 de la Loi sur la protection contre les représailles devrait prévoir qu'une personne qui croit avoir été victime de représailles ou de menaces de représailles peut porter plainte au Protecteur du citoyen dans les 90 jours suivant la dernière manifestation de ces représailles ou de ces menaces, et ce, à l'instar de 14 alinéa 1 (1).

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-17 Que l'article 5 alinéa 1 de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* soit modifié afin de prévoir qu'une personne qui croit avoir été victime de représailles ou de menaces de représailles interdites en vertu de l'article 3 peut porter plainte au Protecteur du citoyen dans les 90 jours suivant la dernière manifestation de ces représailles ou de ces menaces.

2.1.2. Dépôt d'une plainte hors délai

- 82 Selon le troisième alinéa de l'article 5, une plainte adressée après l'expiration du délai de 90 jours n'est pas pour ce motif irrecevable si le retard est causé par le fait que la plainte a d'abord été adressée dans ce délai à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, à la CMQ, au ministre de la Famille ou au TAT.
- 83 Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il serait opportun d'ajouter à ces derniers motifs un pouvoir discrétionnaire qui lui permettrait de recevoir une plainte hors délai lorsque le plaignant démontre des circonstances jugées exceptionnelles par le Protecteur du

citoyen. Il s'agit par ailleurs d'un pouvoir qu'exerce déjà le Protecteur du citoyen dans le cadre de ses autres mandats⁴¹.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-18 Que l'article 5 alinéa 3 de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* soit modifié afin de prévoir que le Protecteur du citoyen peut accueillir une plainte déposée hors délai lorsque le plaignant démontre des circonstances jugées exceptionnelles par le Protecteur du citoyen.

2.2. Plainte en matière de représailles mettant en cause le Protecteur du citoyen

- 84 L'article 30 du projet de loi no 53 introduit l'article 17.3 de la LFDAROP, qui prévoit le traitement du suivi des divulgations concernant le Protecteur du citoyen par le CÉD. Cependant, rien n'est prévu concernant la gestion des plaintes en matière de représailles mettant en cause le Protecteur du citoyen. Le projet de loi est en effet muet à cet égard.
- 85 Or, si le CÉD traite les divulgations impliquant le Protecteur du citoyen, il devrait également pouvoir traiter les plaintes en matière de représailles qui le mettent en cause. L'absence de disposition confiant cette responsabilité au CÉD aurait vraisemblablement pour conséquence que le Protecteur du citoyen serait responsable de traiter les plaintes en représailles le concernant. Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il est nécessaire de confier le traitement de ces plaintes pour représailles à un mécanisme indépendant et impartial.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-19 Que le projet de loi n° 53 soit modifié par l'ajout, dans la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*, d'une disposition prévoyant expressément le traitement par le CÉD des plaintes en matière de représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles mettant en cause le Protecteur du citoyen, et que les dispositions pertinentes de cette loi s'appliquent au traitement des plaintes par le CÉD, avec les adaptations nécessaires.

⁴¹ En référence notamment à l'article 19 alinéa 1 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* : « 19. Le Protecteur du citoyen doit refuser d'intervenir lorsqu'il s'est écoulé plus d'un an depuis que la personne ou le groupe dont les intérêts seraient visés par l'intervention, a eu connaissance des faits qui la fondent, à moins que cette personne ou ce groupe ne démontre des circonstances jugées exceptionnelles par le Protecteur du citoyen. [...] ».

3. ENJEUX CONCERNANT SPÉCIFIQUEMENT LA LOI FACILITANT LA DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES À L'ÉGARD DES ORGANISMES PUBLICS

3.1. Cas grave de mauvaise gestion commis à l'égard d'un organisme public

- 86 Le Protecteur du citoyen avait recommandé dans le cadre de son Bilan de 2019 et de son Mémoire de 2023 que le libellé de l'article 4 (4^o) de la LFDAROP soit modifié afin de prévoir qu'un cas grave de mauvaise gestion commis à l'égard d'un organisme public, même s'il est commis ailleurs qu'en son sein, soit également un acte répréhensible au sens de la loi⁴².
- 87 Actuellement, le cas grave de mauvaise gestion est limité à celui commis au sein d'un organisme public. Ainsi, lorsqu'une divulgation porte sur des problèmes graves de gestion dans un organisme privé, le Protecteur du citoyen ne peut pas intervenir, même si cette mauvaise gestion affecte ou entraîne des conséquences sur un organisme public assujéti à la LFDAROP.
- 88 Or, lorsque ce type d'organisme est lié à un organisme public par une entente qui régit son fonctionnement et que l'organisme public finance son budget de fonctionnement, il est d'intérêt public de mettre en lumière les cas graves de mauvaise gestion pouvant exister dans cet organisme privé et de pouvoir lui faire des recommandations directement. En effet, lorsqu'une telle situation arrive, l'organisme public se trouve en quelque sorte à être la victime de cet organisme privé, justifiant ainsi l'intervention du Protecteur du citoyen.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-20 Que le projet de loi n^o 53 soit modifié par l'ajout d'une disposition modifiant le libellé de l'article 4 (4^o) de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* afin de prévoir qu'un cas grave de mauvaise gestion commis au sein d'un organisme lié à un organisme public par une convention qui régit son fonctionnement est un acte répréhensible au sens de cette loi.

3.2. L'objet de la divulgation

- 89 Le libellé actuel de l'article 5 alinéa 1 de la LFDAROP prévoit que celle-ci « ne s'applique pas aux divulgations qui sont effectuées à des fins personnelles et non d'intérêt public,

⁴² Recommandation R-4 du Bilan de 2019 : « Que le libellé de l'article 4, paragraphe 4^o de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifié afin qu'il prévoie qu'un cas grave de mauvaise gestion commis au sein d'un organisme lié à un organisme public par une convention qui régit son fonctionnement est un acte répréhensible au sens de la Loi. »

par exemple dont l'objet porte uniquement sur une condition de travail de la personne qui effectue la divulgation ».

- 90 L'article 14 du projet de loi supprime la première partie de ce libellé, soit « qui sont effectuées à des fins personnelles et non d'intérêt public », pour la remplacer par « dont l'objet n'est pas d'intérêt public ».
- 91 Le Protecteur du citoyen est satisfait du fait que l'article 5 de la LFDAROP associe désormais l'intérêt public à l'objet même de la divulgation plutôt qu'aux intentions de la personne qui effectue la divulgation. Cette modification va dans le sens proposé par le Protecteur du citoyen dans son Bilan de 2019⁴³.
- 92 Toutefois, le libellé proposé par l'article 14 du projet de loi préserve l'exemple qui y est directement associé, quant aux conditions de travail de la personne qui effectue la divulgation. Pour une meilleure compréhension, voici le libellé du début du premier alinéa de l'article 5 de la LFDAROP tel que proposé par le projet de loi :

« 5. La présente loi ne s'applique pas aux divulgations **dont l'objet n'est pas d'intérêt public, par exemple celles dont l'objet porte uniquement sur une condition de travail de la personne qui effectue la divulgation** [...]. »

- 93 Ce faisant, on maintient l'exemple associé directement à l'intérêt personnel que pourrait avoir une personne à divulguer, soit que la LFDAROP ne s'applique pas aux divulgations « dont l'objet porte uniquement sur une condition de travail de la personne qui effectue la divulgation. » Comme le disait déjà le Protecteur du citoyen en 2016 lors des consultations sur le projet de loi n° 87, « il est tout à fait possible qu'un divulgateur ait un intérêt personnel à faire une divulgation, mais que cette divulgation soit néanmoins d'intérêt public⁴⁴ ».
- 94 Afin de répondre pleinement aux préoccupations du Protecteur du citoyen à ce sujet et afin d'enrayer tout doute sur l'examen qui doit être fait au regard de l'intérêt public et non de l'intérêt du divulgateur, l'article 14 du projet de loi devrait être modifié pour aussi retirer cette mention de l'article 5 alinéa 1 de la LFDAROP.

⁴³ Recommandation R-6 du Bilan de 2019 : « Que le libellé de l'article 5 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifié afin que la notion d'intérêt public soit mieux définie et que l'intérêt public soit rattaché à l'objet de la divulgation plutôt qu'aux intentions des personnes qui effectuent la divulgation. Une modification de concordance devrait dans ce cas être apportée à l'article 12 de la Loi. »

⁴⁴ Allocution de la protectrice du citoyen, M^{me} Raymonde Saint-Germain, devant la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 87, *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*, le 16 février 2016.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-21 Que l'article 14 du projet de loi n° 53 soit modifié afin que l'article 5 alinéa 1 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifié par le retrait de « par exemple celles dont l'objet porte uniquement sur une condition de travail de la personne qui effectue la divulgation ».

3.3. La Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics ne s'applique pas aux « communications de renseignements » sous compétence d'autres organismes

95 L'article 5 de la LFDAROP prévoit dans son deuxième alinéa que la LFDAROP ne s'applique pas à :

- Une **divulgation** relevant du mandat de l'AMP prévu au premier alinéa de l'article 20 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics*;
- Une **divulgation** relevant du mandat de surveillance du BIG prévu à l'article 57.1.8 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*;
- Une **divulgation** concernant un manquement en matière d'éthique et de déontologie visé à la section I du chapitre III de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*.

[Emphase ajoutée]

96 Un examen du régime législatif applicable à chacun de ces organismes permet de constater que ces derniers ne reçoivent pas de divulgations, mais des communications de renseignements. D'ailleurs, l'article 14 de la LFDAROP⁴⁵ mentionne que, si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une *communication* en application de l'un de ces régimes, il les transmet dans les plus brefs délais à l'AMP, au BIG ou à la CMQ.

97 Le Protecteur du citoyen croit qu'il serait approprié, à des fins de concordance législative, que l'article 14 du projet de loi soit modifié pour remplacer, dans le deuxième alinéa de l'article 5 de la LFDAROP, le mot « divulgation » par les mots « communication de renseignements » partout où il se trouve, et ce, afin de correspondre aux différents régimes législatifs auxquels il fait référence.

⁴⁵ L'article 14 de la LFDAROP est modifié par l'article 23 du projet de loi n° 53, mais pour d'autres fins que celles discutées dans la présente section du mémoire.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-22 Que l'article 14 du projet de loi n° 53 soit modifié afin que l'article 5 alinéa 2 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifié pour se lire ainsi :

« 5. [...] En outre, la présente loi ne s'applique pas :

1° à la communication de renseignements concernant une contravention à une loi ou à un règlement concernant un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public visé au premier alinéa de l'article 20 de la Loi sur l'Autorité des marchés publics (chapitre A-33.2.1) ou concernant l'exécution d'un tel contrat, sauf s'il s'agit d'un acte répréhensible allégué à l'égard de l'Autorité des marchés publics;

2° à la communication de renseignements qui relève du mandat de surveillance de l'inspecteur général prévu à l'article 57.1.8 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole de Québec (chapitre C 11.4);

3° à la communication de renseignements concernant un manquement en matière d'éthique et de déontologie visée à la section I du chapitre III de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (chapitre E-15.1.0.1). »

3.4. Obligation de collaboration et secret professionnel

- 98** En vertu de l'article 11 alinéa 3 de la LFDAROP⁴⁶, l'organisme public concerné par une divulgation d'actes répréhensibles doit collaborer avec le Protecteur du citoyen.
- 99** Cette obligation de collaboration est toutefois mitigée par le refus de certains organismes de transmettre au Protecteur du citoyen des documents au motif qu'ils sont protégés par le secret professionnel de l'avocat ou du notaire. Bien que ce refus puisse parfois être pleinement justifié au regard des circonstances d'un dossier, il appert toutefois que certains organismes ont une interprétation large de la portée du secret professionnel à l'égard des fonctions des conseillers juridiques qui, bien qu'avocats, ne posent pas toujours des gestes protégés par ce privilège.
- 100** Comme il le mentionnait dans son Bilan de 2019⁴⁷, le Protecteur du citoyen reconnaît l'importance du secret professionnel dans le système juridique ainsi que les limites que lui impose la LFDAROP à ce sujet (article 8 alinéa 3). Cependant, à l'instar d'autres organismes d'enquête, les questions relatives au secret professionnel sont source de délais pour les enquêtes du Protecteur du citoyen, puisqu'elles nécessitent des démarches supplémentaires qui peuvent s'avérer longues, complexes et coûteuses. Il n'existe pour le Protecteur du citoyen aucun moyen simple et rapide de déterminer la

⁴⁶ Cet article est modifié par l'article 19 du projet de loi n° 53, mais pour d'autres fins que celles discutées dans la présente section du mémoire.

⁴⁷ Bilan de 2019, pp. 21-22.

portée du secret professionnel ni de confirmer si, effectivement, les documents visés sont protégés.

- 101** Afin que le Protecteur du citoyen puisse réaliser pleinement son mandat et qu'il ait en sa possession toute l'information lui permettant de découvrir la vérité, les organismes publics doivent adopter une attitude de transparence et de collaboration. Dans le contexte d'une enquête sur les décisions prises par des dirigeants d'organismes publics, il peut être plus que pertinent de savoir s'ils ont consulté un conseiller juridique et s'ils ont suivi l'avis de celui-ci, le cas échéant.
- 102** Le Protecteur du citoyen tient à réitérer son appréciation positive de la pratique adoptée par le BIG et l'ouverture exemplaire des arrondissements de la Ville de Montréal à ce sujet. Dans le cadre de son mandat, le BIG a en effet obtenu que la grande majorité des arrondissements de Montréal adopte une résolution pour relever du secret professionnel les avocats et les notaires de la Ville ainsi que les personnes engagées à ce titre en vertu d'un contrat de services professionnels, dans le cadre du mandat conféré à l'Inspecteur général⁴⁸.
- 103** Ainsi, le Protecteur du citoyen croit qu'il serait pertinent que les organismes publics adoptent, à l'instar des arrondissements de la Ville de Montréal, une directive interne permettant de relever les avocats et les notaires de leur secret professionnel aux fins des vérifications et des enquêtes menées en vertu de la LFDAROP⁴⁹ et de la Loi sur la protection contre les représailles.

3.5. Appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur toute situation

- 104** L'article 25 du projet loi n° 53, en introduisant un nouvel article 16.1 à la LFDAROP, prévoit que le Protecteur du citoyen peut, en vue de remédier aux conséquences d'actes répréhensibles, d'éviter leur répétition ou de parer la commission de tels actes, 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.
- 105** Le Protecteur du citoyen est satisfait de cet ajout qui reproduit, avec les adaptations nécessaires, l'article 27.3 de sa loi constitutive. Toutefois, en vertu de cette disposition, il ne peut qu'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes qu'il juge d'intérêt, ce qui limite son champ d'action. Au regard de l'expérience acquise en intégrité publique, le Protecteur du citoyen aimerait que cette dernière disposition soit bonifiée afin de lui permettre d'appeler l'attention d'un dirigeant

⁴⁸ Pour un exemple de résolution, voir le Bilan de 2019 du Protecteur du citoyen, annexe 6, p. 58.

⁴⁹ Recommandation R-10 du Bilan de 2019 : « Que les dirigeants des organismes publics assujettis à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* fassent preuve d'ouverture et de transparence et qu'ils adoptent une directive interne relevant les avocats et les notaires de leur secret professionnel aux fins des vérifications et des enquêtes menées en vertu de cette loi. »

d'organisme sur toute situation permettant de remédier aux conséquences d'actes répréhensibles, d'éviter leur répétition ou de parer la commission de tels actes.

- 106 Cette demande s'inscrit dans l'objectif de prévenir la commission d'actes répréhensibles, objectif ajouté à la LFDAROP par l'article 11 du projet de loi⁵⁰. Cette modification va par ailleurs dans le même sens que la recommandation R-11 formulée dans le Bilan de 2019 du Protecteur du citoyen⁵¹.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-23 Que l'article 25 du projet de loi n° 53 soit modifié afin que l'article 16.1 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* prévoie que le Protecteur du citoyen peut également appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme sur toute situation permettant de remédier aux conséquences d'actes répréhensibles, d'éviter leur répétition ou de parer la commission de tels actes, et qu'en conséquence cet article 16.1 se lise ainsi :

16.1. Le Protecteur du citoyen peut, en vue de remédier aux conséquences d'actes répréhensibles, d'éviter leur répétition ou de parer la commission de tels actes, appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement **sur toute situation, ainsi que sur** les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

3.6. Responsabilités des dirigeants ayant l'obligation de désigner au sein de leur organisme un responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité

- 107 L'article 32 du projet de loi n° 53 modifie l'article 18 de la LFDAROP afin de remplacer les responsables du suivi des divulgations par des RGEI (responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité), retirant du même coup le traitement des divulgations au sein des organismes publics. L'article 32 du projet de loi modifie également l'article 19 de la LFDAROP qui permettait au Protecteur du citoyen de dispenser la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein d'un organisme public de son obligation de nommer un responsable du suivi des divulgations.

- 108 À ce sujet, le Protecteur du citoyen remarque toutefois qu'une obligation importante qui était dévolue à la personne ayant la plus haute autorité au sein d'un organisme public n'a pas été reprise dans le projet de loi. Sous l'ancien régime, lorsqu'une autorité était dispensée de nommer un responsable du suivi des divulgations, la dispense était dès lors accompagnée de l'obligation pour la plus haute autorité de prendre toutes les mesures

⁵⁰ Cet article modifie l'article 1 de la LFDAROP.

⁵¹ Recommandation R-11 du Bilan de 2019 : « Qu'une disposition soit ajoutée à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* afin qu'il puisse signaler à un organisme public une situation susceptible de causer un préjudice sérieux à une personne ou à un groupe de personnes et mener toute action préventive pour régler une situation problématique portée à son attention ou pour prévenir la commission d'un acte répréhensible. »

nécessaires pour informer ses employés de la possibilité de s'adresser au Protecteur du citoyen pour divulguer un acte répréhensible.

109 Le 7 décembre 2023, le Protecteur du citoyen publiait un rapport spécial sur la notoriété et la crédibilité des mécanismes de divulgation au sein des organismes publics⁵². Les sondages effectués pour la réalisation de ce rapport ont démontré que les mécanismes de divulgation étaient méconnus, mais que la connaissance de ceux-ci était « significativement plus importante pour le personnel d'organismes ne disposant pas d'une procédure établie au sein de leur organisme⁵³. » Ce constat est intimement lié au fait que, dans un tel contexte, la plus haute autorité a l'obligation d'informer les membres de son personnel à ce sujet.

110 En conclusion de ce rapport spécial, le Protecteur du citoyen abordait certaines pistes de solution qu'il importe de reproduire en partie

« 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'alerte⁵⁴. »

111 Cette conclusion appuie et démontre l'importance de la recommandation R-19 que le Protecteur du citoyen formulait dans son Bilan de 2019, laquelle demandait de modifier la LFDAROP « 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 enquête⁵⁵. »

⁵² Protecteur du citoyen, *Rapport spécial : Notoriété et crédibilité des mécanismes de divulgation au sein des organismes publics québécois*, 7 décembre 2023.

⁵³ *Id.*, p. 26.

⁵⁴ *Id.*, p. 38.

⁵⁵ Recommandation R-19 du Bilan de 2019.

112 Conséquemment, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'un ajout devrait être fait à l'article 32 du projet de loi afin de renforcer les obligations que doivent respecter les plus hautes autorités.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-24 Que l'article 32 du projet de loi n° 53 soit modifié par l'ajout d'une disposition prévoyant que la personne ayant la plus haute autorité doit prendre tous les moyens appropriés pour informer les employés qu'ils peuvent s'adresser au Protecteur du citoyen pour divulguer un acte répréhensible et pour faire connaître les mesures mises en place au sein de l'organisme pour prévenir la commission d'actes répréhensibles et l'exercice ou la menace de représailles relatives à une divulgation.

3.7. Fonctions du responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité

113 Comme mentionné précédemment, l'article 32 du projet de loi n° 53 remplace également l'article 19 de la LFDAROP par un nouvel article 19 dans lequel sont définies les fonctions du RGEI, lesquelles sont les suivantes :

- Coordonner et mettre en œuvre les mesures visant à prévenir la commission d'actes répréhensibles et l'exercice ou la menace de représailles;
- Renseigner les membres du personnel de l'organisme public sur la possibilité d'effectuer une divulgation et la protection contre les représailles prévue par la Loi sur la protection contre les représailles;
- Agir comme agent de liaison en cas de vérification ou d'enquête pour l'application de la LFDAROP et de la Loi sur la protection contre les représailles.

114 Cette disposition doit être lue de pair avec l'article 37 du projet de loi qui, par le remplacement de l'actuel article 31 de la LFDAROP, prévoit notamment que le Conseil du trésor peut, par directive, préciser les fonctions des RGEI ainsi que les conditions et modalités de leur exercice.

115 Malgré cette dernière disposition, le Protecteur du citoyen estime que le projet de loi devrait spécifier expressément que le RGEI qui reçoit une divulgation au sein de son organisme peut agir à titre d'accompagnateur dans le transfert de la divulgation au Protecteur du citoyen si le divulgateur le souhaite.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-25 Que l'article 32 du projet de loi n° 53 soit modifié par un ajout à l'article 19 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* qu'il remplace, afin d'y prévoir que le responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité a également pour fonction d'accompagner la personne qui effectue une divulgation d'acte répréhensible dans le transfert de celle-ci vers le Protecteur du citoyen.

3.8. Consultation juridique

116 L'article 26 de la LFDAROP prévoit actuellement que le Protecteur du citoyen met un service de consultation juridique à la disposition de toute personne qui effectue ou souhaite effectuer une divulgation ou qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation conformément aux dispositions des chapitres II à IV⁵⁶ de la LFDAROP. L'article 35 du projet de loi n° 53 modifie cette liste pour qu'elle se lise « chapitres II à III.1 ». Le Protecteur du citoyen croit que cette liste devrait plutôt se lire « chapitres II à III.2 ».

117 En effet, le chapitre II de la LFDAROP est celui qui prévoit l'ensemble des mécanismes de divulgation⁵⁷, alors que les chapitres qui suivent précisent les règles du suivi des divulgations pour chacun⁵⁸. Ainsi, le chapitre III porte sur les enquêtes et le suivi des divulgations par le Protecteur du citoyen, le chapitre III.1 porte sur le suivi des divulgations par la CMQ et le chapitre III.2, introduit par l'article 30 du projet de loi, traite du suivi des divulgations par le CÉD.

118 À des fins de cohérence et pour couvrir l'ensemble des mécanismes, et comme l'article 26 de la LFDAROP renvoie au chapitre II de cette loi, qui inclut le mécanisme de divulgations au CÉD, cet article devrait également mentionner le chapitre III.2 puisque celui-ci prévoit le suivi des divulgations par ce dernier.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-26 Que l'article 35 du projet de loi n° 53, qui modifie l'article 26 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, soit modifié par le remplacement de « III.1 » par « III.2 ».

⁵⁶ Le chapitre IV actuel concerne le suivi des divulgations au sein d'un organisme public, qui n'aura plus lieu d'être suivant le projet de loi.

⁵⁷ Celui au Protecteur du citoyen, au ministre de la Famille, à la CMQ et au CÉD.

⁵⁸ À l'exception du ministre de la Famille pour lequel les dispositions se trouvent dans la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*.

3.9. Aucune action civile en raison ou en conséquence de la diffusion publique ou d'un commentaire public

- 119 L'article 32 de la LFDAROP, que modifie l'article 37 du projet de loi, prévoit qu'aucune action civile ne peut être intentée en raison ou en conséquence de la publication d'un rapport du Protecteur du citoyen produit en vertu de la présente loi, ou de la publication, faite de bonne foi, d'un extrait ou d'un résumé d'un tel rapport.
- 120 Considérant que le Protecteur du citoyen recommande que l'article 25 du projet de loi soit modifié afin de retirer la notion de « rapport » de l'article 16.2 de la LFDAROP, et ce, afin de pouvoir déterminer lui-même la forme qu'il juge appropriée pour l'émission d'un constat public, le Protecteur du citoyen estime que l'article 32 de la LFDAROP devrait être ajusté pour refléter cette modification.
- 121 Par ailleurs, selon le libellé actuel de l'article 37 du projet de loi, l'article 32 de la LFDAROP n'offrirait aucune protection au Protecteur du citoyen pour l'émission d'un commentaire public au sens du nouvel article 17.0.1 de la LFDAROP⁵⁹.
- 122 Ainsi, le Protecteur du citoyen croit qu'une formulation de l'article 32 du projet de loi qui renvoie spécifiquement au cas où le Protecteur du citoyen peut être appelé à diffuser ou à commenter une situation permettrait de lui assurer une meilleure protection.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-27 Que l'article 37 du projet de loi n° 53 soit modifié afin que l'article 32 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* prévoie qu'aucune action civile ne peut être intentée en raison ou en conséquence d'une diffusion ou d'une publication faite de bonne foi conformément aux articles 16.2, 17 et 17.0.1 de cette loi.

3.10. Protection de l'identité du divulgateur et des témoins dans le cadre de procédures judiciaires

- 123 Dans le cadre de son Bilan de 2019, le Protecteur du citoyen recommandait qu'une disposition soit ajoutée à la LFDAROP afin de protéger spécifiquement la confidentialité de l'identité d'une personne ayant effectué une divulgation ou ayant collaboré à une vérification ou à une enquête dans le cadre d'une procédure devant un tribunal civil ou administratif, avec les adaptations nécessaires dans le cadre d'un recours exercé en matière de représailles⁶⁰.

⁵⁹ Introduit par l'article 27 du projet de loi.

⁶⁰ Recommandation R-14 du Bilan de 2019 : « 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

124 Les enquêtes menées en vertu de la LFDAROP peuvent être soumises à un contrôle judiciaire par la Cour supérieure sur une question de compétence. Il en va de même des enquêtes réalisées en vertu de la Loi sur la protection contre les représailles. Au regard de cette dernière loi, les recours devant le TAT ou devant une instance civile en raison de représailles ou de menaces de représailles s'ajoutent au contrôle judiciaire.

125 Dans le contexte d'un litige, ces différents recours ne doivent pas servir de moyen pour dévoiler l'identité des personnes ayant fait une divulgation ou ayant collaboré à une vérification ou à une enquête. Il est fondamental que la protection de la confidentialité soit assurée, même en cas de litige, puisque celle-ci est au cœur de l'intention du législateur. Qui plus est, l'anonymat ou la confidentialité de ces personnes demeure la meilleure protection contre les représailles.

126 À ce sujet, le Protecteur du citoyen est d'avis que l'ajout dans la LFDAROP et dans la Loi sur la protection contre les représailles d'une disposition semblable à l'article 32.1 (1) de la *Loi sur les divulgations faites dans l'intérêt public (protection des divulgateurs d'actes répréhensibles)*⁶¹ du Manitoba serait nécessaire. Cet article énonce :

32.1(1) Nul ne peut être tenu, dans le cadre d'une instance civile ou administrative, de produire des documents ou de divulguer des renseignements qui pourraient vraisemblablement révéler l'identité d'une personne ayant fait une divulgation sous le régime de la présente loi. [...]

127 Ainsi, le Protecteur du citoyen est d'avis que la LFDAROP et la Loi sur la protection contre les représailles devraient se voir bonifier d'une telle disposition.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-28 Que le projet de loi n° 53 soit modifié pour y inclure une disposition modifiant 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 civil ou administratif.

R-29 Que le projet de loi n° 53 soit modifié pour y inclure une disposition modifiant la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* 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 civil ou administratif.

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. »

⁶¹ C.P.L.M., c. P217.

4. ENJEUX CONCERNANT SPÉCIFIQUEMENT LA *LOI SUR LE PROTECTEUR DU CITOYEN*

- 128 Le Protecteur du citoyen constate avec satisfaction que le projet de loi n° 53 prévoit la nomination d'un troisième vice-protecteur, soit celui à l'intégrité publique (article 46 du projet de loi⁶²), le tout conformément à la Recommandation R-23 de son Mémoire de 2023⁶³.
- 129 L'arrivée de ce nouveau vice-protectorat, jumelée à l'élargissement du mandat du Protecteur du citoyen prévu par le projet de loi, nécessite une plus grande autonomie d'intervention de la part des vice-protecteurs. Afin d'assurer une meilleure efficacité opérationnelle dans l'ensemble des mandats du Protecteur du citoyen, il apparaît important d'élargir les pouvoirs que le protecteur du citoyen peut déléguer par écrit à chacun de ses vice-protecteurs, le tout tel que défini par l'article 12 de la LPC.
- 130 À titre d'exemple, le projet de loi n° 53 attribue au vice-protecteur à l'intégrité publique la responsabilité de présenter son propre rapport annuel dans le rapport annuel du Protecteur du citoyen. En conséquence, il sera nécessaire qu'il ait toute la latitude et le pouvoir pour formuler ses propres recommandations.
- 131 Également, il importe au protecteur du citoyen que ses vice-protecteurs puissent agir avec toute la latitude nécessaire à l'exercice de leurs mandats respectifs, plus particulièrement quant au pouvoir de formuler des recommandations et d'en assurer le suivi (article 26.2 de la LPC). Ce pouvoir s'accompagne du pouvoir d'émettre des avis aux dirigeants des organismes publics en cas de manquement de leur part (article 26.1 de la LPC) et du pouvoir de mettre en œuvre les différentes mesures prévues par la loi lorsque les actions mises en place par l'organisme pour répondre à une recommandation sont jugées insatisfaisantes (article 27 de la LPC).
- 132 Ainsi, les pouvoirs compris aux articles 26.1, 26.2 et 27 de la LPC devraient être retranchés de ceux que le protecteur du citoyen ne peut déléguer aux vice-protecteurs en vertu du deuxième alinéa de l'article 12 de la LPC.

Compte tenu de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-30 Que le projet de loi n° 53 soit modifié pour y inclure une disposition prévoyant une modification au libellé de l'article 12 alinéa 2 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* afin d'y retirer, pour les vice-protecteurs, la référence aux articles 26.1, 26.2 et 27.

⁶² L'article 46 du projet de loi modifie l'article 4 de la LPC.

⁶³ Recommandation R-23 du Mémoire de 2023 : « Que l'article 4 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit modifié afin de prévoir la nomination d'un troisième vice-protecteur, soit celui à l'intégrité publique, ou afin de prévoir la nomination d'un commissaire à l'intégrité publique au sein du Protecteur du citoyen. »

CONCLUSION

En conclusion, le Protecteur du citoyen réitère qu'il accueille très favorablement le projet de loi à l'étude. Les recommandations qu'il formule ont pour but de le bonifier.

À quelques reprises dans ce mémoire, il est mentionné que la confidentialité doit occuper une place centrale, tant au stade de la divulgation que durant les vérifications et les enquêtes, ou encore en présence de représailles. Pour les personnes qui souhaiteraient dénoncer des abus, des garanties fermes de sécurité quant à la protection de leur identité doivent être cristallisées afin de renforcer la crédibilité et la confiance envers les mécanismes en place.

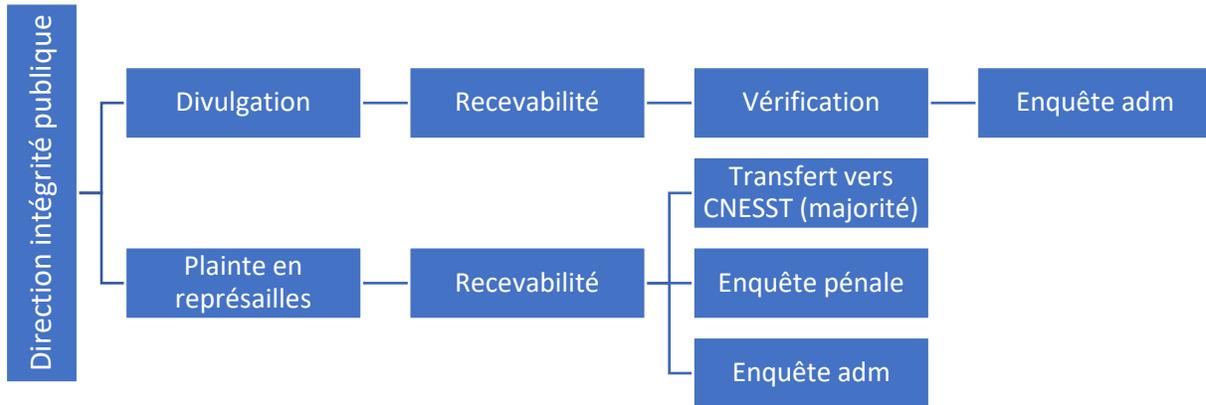
L'édiction de la *Loi sur la protection contre les représailles* constituerait une première étape vers un guichet unique et représenterait un progrès majeur par rapport à l'environnement actuel de protection des divulgateurs et des témoins aux vérifications et enquêtes en intégrité publique. Les démarches pour se prévaloir des protections seraient ainsi simplifiées pour les lanceurs d'alerte et pour toute personne impliquée. En effet, cette centralisation permettra une meilleure application du mécanisme désormais identifié comme un recours unique, son accessibilité contribuant grandement à son efficacité.

Il faut également retenir que le Protecteur du citoyen apprécie grandement la confiance que lui témoigne le législateur en envisageant d'élargir son mandat en matière d'intégrité. L'annexe 1 du présent mémoire illustre d'ailleurs les nouvelles responsabilités qu'il devra exercer si le projet de loi est adopté. Dans la mesure où il pourra bénéficier des ressources suffisantes, le Protecteur du citoyen s'engage à tout mettre en œuvre pour réaliser la volonté du législateur et offrir, à toutes les étapes des processus actuels et à venir, des services de qualité en matière d'intégrité publique.

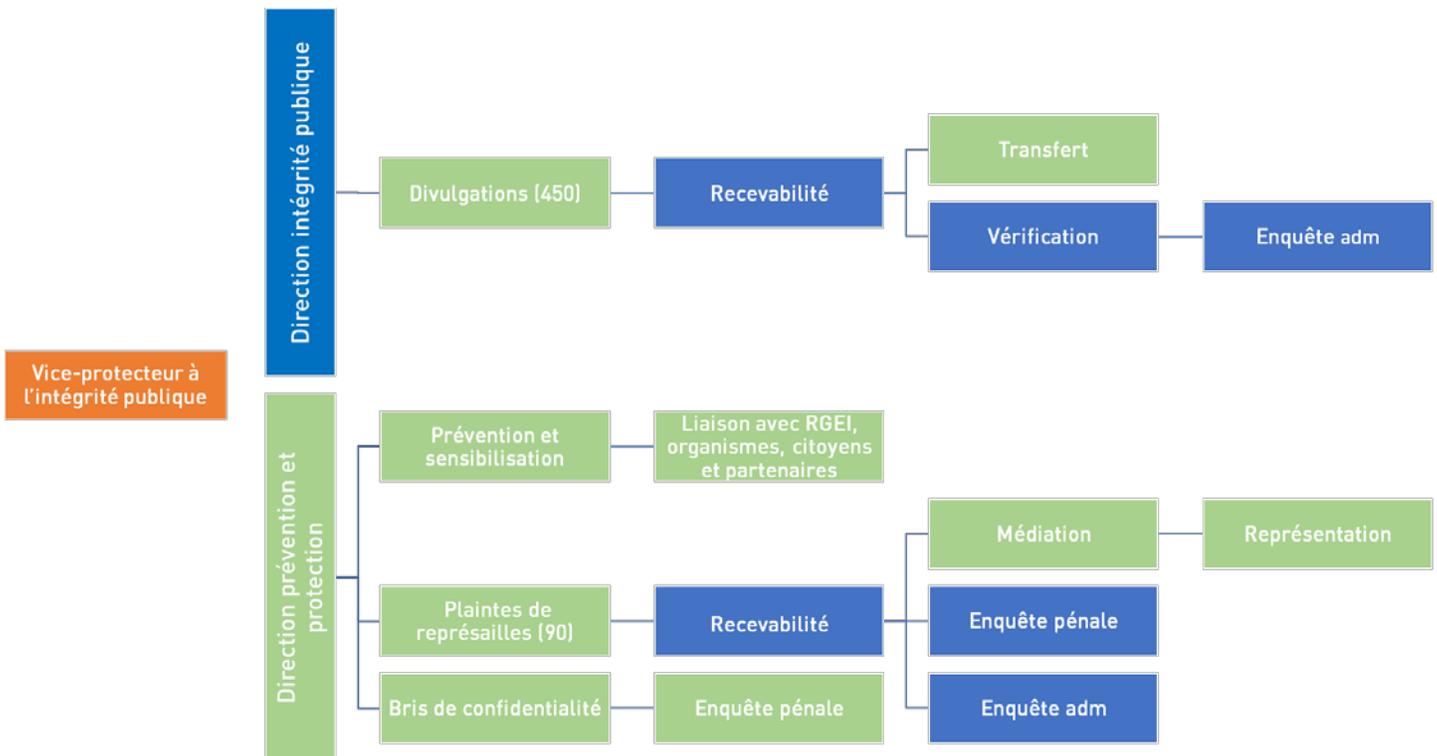
De cette manière, on pourra rendre encore plus robustes les mécanismes de divulgation et de protection contre les représailles, contribuant ainsi à renforcer la confiance de la population et l'intégrité au sein des institutions publiques.

ANNEXE 1 : STRUCTURES ACTUELLE ET ENVISAGÉE POUR LE MANDAT EN INTEGRITE PUBLIQUE AU PROTECTEUR DU CITOYEN

Structure actuelle



Structure envisagée



ANNEXE 2 : LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R-1 Que le projet de loi n° 53 soit modifié par l'ajout d'une disposition prévoyant expressément que l'intervention du Protecteur du citoyen est conduite privément dans le cadre des fonctions qui lui sont attribuées en vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*.
- R-2 Que la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* soit modifiée par l'ajout d'une disposition prévoyant expressément que l'intervention du Protecteur du citoyen est conduite privément ou que l'article 25 de cette loi soit modifié par un renvoi exprès à la disposition de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* qui prévoit le caractère privé de ses interventions.
- R-3 Que l'article 29.1 alinéa 2 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, introduit par l'article 36 du projet de loi n° 53, soit modifié pour mentionner que nul n'a droit d'accès à un document contenant un renseignement obtenu dans l'exercice de la fonction de Protecteur du citoyen, et ce, malgré les articles 9, 83 et 89 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.
- R-4 Que le projet de loi n° 53 soit modifié pour y inclure une disposition modifiant l'article 34 alinéa 2 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* afin d'y préciser que nul n'a droit d'accès à un document contenant un renseignement obtenu dans l'exercice de la fonction de Protecteur du citoyen, et ce, malgré les articles 9, 83 et 89 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.
- R-5 Que l'article 10 alinéa 3 de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* soit modifié pour mentionner que nul n'a droit d'accès à un document contenant un renseignement obtenu dans l'exercice de la fonction de médiateur, et ce, malgré les articles 9, 83 et 89 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.
- R-6 Que l'article 22 du projet de loi n° 53 soit modifié afin de prévoir une obligation de confidentialité pour l'organisme à qui le Protecteur du citoyen confie le traitement d'une divulgation.
- R-7 Que l'article 22 du projet de loi n° 53 soit modifié afin d'y préciser, au deuxième alinéa de l'article 13.1 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, que le divulgateur sera informé lorsque le Protecteur du citoyen l'estime à propos.
- R-8 Que l'article 25 du projet de loi n° 53 soit modifié afin de préciser, aux alinéas 1 et 3 de l'article 16.2 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, que le Protecteur du citoyen peut diffuser publiquement, de la manière qu'il détermine, les informations qu'il estime appropriées :
- 16.2. Le vice-protecteur à l'intégrité publique, nommé en application de l'article 4 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (chapitre P-32), peut diffuser publiquement, de la manière qu'il détermine, les informations qu'il estime appropriées concernant :

[...]

Le Protecteur du citoyen diffuse ces informations, s'il l'estime approprié, dans son rapport d'activités visé à l'article 28 de la *Loi sur le protecteur du citoyen* ou, s'il l'estime approprié, les transmet à l'Assemblée nationale à titre de rapport spécial. Le président de l'Assemblée nationale dépose ce rapport spécial devant l'Assemblée dans les trois jours de sa réception, ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de la reprise de ses travaux.

R-9 Que l'article 17.0.1 alinéa 1 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, introduit par l'article 27 du projet de loi n° 53, soit modifié par le retrait de « lorsqu'il juge d'intérêt public de le faire » et de « à titre de rapport spécial ».

R-10 Que l'article 23 du projet de loi n° 53 soit modifié afin que l'article 14 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* se lise comme suit :

14. Si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1), il les transmet dans les plus brefs délais au Commissaire à la lutte contre la corruption.

Si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent être traités de manière plus appropriée par un autre organisme avec lequel il partage des rôles et des responsabilités en matière d'intégrité publique, il les transmet dans les plus brefs délais à cet organisme.

En outre, il communique les renseignements qui sont nécessaires aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi à tout autre organisme qui est chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois, dont un corps de police et un ordre professionnel.

Si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance le mettent en cause, il les transmet dans les plus brefs délais au commissaire à l'éthique et à la déontologie.

Le Protecteur du citoyen met fin à l'examen ou au traitement de la divulgation ou le poursuit selon les modalités convenues avec l'organisme à qui il a transmis les renseignements. Toutefois, si la divulgation le met en cause, il doit mettre fin à l'examen ou au traitement de celle-ci.

Lorsque le Protecteur du citoyen l'estime à propos, il avise la personne ayant effectué la divulgation du transfert des renseignements.

R-11 Que l'article 25 de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* soit modifié afin de mentionner que les articles de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* s'appliquent au Protecteur du citoyen, avec les adaptations nécessaires, à l'égard des fonctions qu'il exerce privément en vertu de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*.

R-12 Que l'article 16 du projet de loi n° 53 soit modifié afin d'y prévoir la suppression du deuxième alinéa de l'article 6 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, soit celui selon lequel une personne peut s'adresser

au ministre de la Famille lorsqu'une divulgation concerne un organisme public visé au paragraphe 9° de l'article 2.

- R-13 Que le projet de loi n° 53 soit modifié pour y ajouter une disposition concernant la révision périodique de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* afin qu'une telle révision soit réalisée tous les cinq ans et qu'un rapport soit déposé à l'Assemblée nationale par le ministre responsable de l'application de cette loi.
- R-14 Que le projet de loi n° 53 soit modifié par l'ajout d'une disposition précisant que le rapport sur l'application de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* doit être transmis, pour étude, à la commission parlementaire pertinente.
- R-15 Que le projet de loi n° 53 soit modifié pour y ajouter une disposition concernant la révision périodique de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* afin que le ministre responsable de son application doive, au plus tard trois ans après son entrée en vigueur et par la suite tous les cinq ans, faire au gouvernement un rapport sur sa mise en œuvre et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier.
- R-16 Que le projet de loi n° 53 soit modifié par l'ajout d'une disposition précisant que le rapport sur l'application de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* doit être transmis, pour étude, à la commission parlementaire pertinente.
- R-17 Que l'article 5 alinéa 1 de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* soit modifié afin de prévoir qu'une personne qui croit avoir été victime de représailles ou de menaces de représailles interdites en vertu de l'article 3 peut porter plainte au Protecteur du citoyen dans les 90 jours suivant la dernière manifestation de ces représailles ou de ces menaces.
- R-18 Que l'article 5 alinéa 3 de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* soit modifié afin de prévoir que le Protecteur du citoyen peut accueillir une plainte déposée hors délai lorsque le plaignant démontre des circonstances jugées exceptionnelles par le Protecteur du citoyen.
- R-19 Que le projet de loi n° 53 soit modifié par l'ajout, dans la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*, d'une disposition prévoyant expressément le traitement par le CÉD des plaintes en matière de représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles mettant en cause le Protecteur du citoyen, et que les dispositions pertinentes de cette loi s'appliquent au traitement des plaintes par le CÉD, avec les adaptations nécessaires.
- R-20 Que le projet de loi n° 53 soit modifié par l'ajout d'une disposition modifiant le libellé de l'article 4 (4°) de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* afin de prévoir qu'un cas grave de mauvaise gestion commis au sein d'un organisme lié à un organisme public par une convention qui régit son fonctionnement est un acte répréhensible au sens de cette loi.
- R-21 Que l'article 14 du projet de loi n° 53 soit modifié afin que l'article 5 alinéa 1 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit

modifié par le retrait de « par exemple celles dont l'objet porte uniquement sur une condition de travail de la personne qui effectue la divulgation ».

- R-22** Que l'article 14 du projet de loi n° 53 soit modifié afin que l'article 5 alinéa 2 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit modifié pour se lire ainsi :

« 5. [...] En outre, la présente loi ne s'applique pas :

1° à la communication de renseignements concernant une contravention à une loi ou à un règlement concernant un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public visé au premier alinéa de l'article 20 de la Loi sur l'Autorité des marchés publics (chapitre A-33.2.1) ou concernant l'exécution d'un tel contrat, sauf s'il s'agit d'un acte répréhensible allégué à l'égard de l'Autorité des marchés publics;

2° à la communication de renseignements qui relève du mandat de surveillance de l'inspecteur général prévu à l'article 57.1.8 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole de Québec (chapitre C 11.4);

3° à la communication de renseignements concernant un manquement en matière d'éthique et de déontologie visée à la section I du chapitre III de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (chapitre E-15.1.0.1). »

- R-23** Que l'article 25 du projet de loi n° 53 soit modifié afin que l'article 16.1 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* prévoie que le Protecteur du citoyen peut également appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme sur toute situation permettant de remédier aux conséquences d'actes répréhensibles, d'éviter leur répétition ou de parer la commission de tels actes, et qu'en conséquence cet article 16.1 se lise ainsi :

16.1. Le Protecteur du citoyen peut, en vue de remédier aux conséquences d'actes répréhensibles, d'éviter leur répétition ou de parer la commission de tels actes, appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur toute situation, ainsi que sur les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

- R-24** Que l'article 32 du projet de loi n° 53 soit modifié par l'ajout d'une disposition prévoyant que la personne ayant la plus haute autorité doit prendre tous les moyens appropriés pour informer les employés qu'ils peuvent s'adresser au Protecteur du citoyen pour divulguer un acte répréhensible et pour faire connaître les mesures mises en place au sein de l'organisme pour prévenir la commission d'actes répréhensibles et l'exercice ou la menace de représailles relatives à une divulgation.

- R-25** Que l'article 32 du projet de loi n° 53 soit modifié par un ajout à l'article 19 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* qu'il remplace, afin d'y prévoir que le responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité a également pour fonction d'accompagner la personne qui effectue une divulgation d'acte répréhensible dans le transfert de celle-ci vers le Protecteur du citoyen.

- R-26** Que l'article 35 du projet de loi n° 53, qui modifie l'article 26 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, soit modifié par le remplacement de « III.1 » par « III.2 ».

- R-27** Que l'article 37 du projet de loi n° 53 soit modifié afin que l'article 32 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* prévoie

qu'aucune action civile ne peut être intentée en raison ou en conséquence d'une diffusion ou d'une publication faite de bonne foi conformément aux articles 16.2, 17 et 17.0.1 de cette loi.

- R-28 Que le projet de loi n° 53 soit modifié pour y inclure une disposition modifiant 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 civil ou administratif.
- R-29 Que le projet de loi n° 53 soit modifié pour y inclure une disposition modifiant la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* 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 civil ou administratif.
- R-30 Que le projet de loi n° 53 soit modifié pour y inclure une disposition prévoyant une modification au libellé de l'article 12 alinéa 2 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* afin d'y retirer, pour les vice-protecteurs, la référence aux articles 26.1, 26.2 et 27.



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

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

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

PAR COURRIEL

Québec, le 28 mars 2024

Monsieur Jean-François Simard
Président de la Commission des finances publiques
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
RC, Bureau RC.39
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : Addenda au mémoire du Protecteur du citoyen portant sur le projet de loi n° 53 – *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d’actes répréhensibles et modifiant d’autres dispositions législatives*

Monsieur le Président,

À la suite de mon audition du 27 mars 2024, et d’une réflexion concernant l’opérationnalisation de la mise en œuvre du projet de loi n° 53, *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d’actes répréhensibles et modifiant d’autres dispositions législatives*, je vous transmets une recommandation additionnelle au mémoire du Protecteur du citoyen portant sur ledit projet de loi.

Cette 31^e recommandation – qui découle de l’article 46 du projet de loi, qui prévoit la nomination d’un vice-protecteur à l’intégrité publique – propose une modification aux dispositions transitoires et finales du projet de loi. Celle-ci a pour objectif, dans l’éventualité de l’adoption du projet de loi, d’assurer une transition efficace et de faciliter la mise en œuvre des nouvelles responsabilités qui reviendraient au Protecteur du citoyen. Ainsi, afin d’être partie prenante aux décisions stratégiques, le nouveau vice-protecteur devrait pouvoir entrer en poste dans les meilleurs délais après la date de la sanction du projet de loi, et non six mois plus tard. En conséquence, le Protecteur du citoyen est d’avis que l’article 46 du projet de loi n° 53 devrait entrer en vigueur dès la sanction du projet de loi.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-31 Que l'article 70 du projet de loi n° 53 soit modifié pour se lire comme suit :

70. Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le (indiquer ici la date qui suit de six mois celle de la sanction de la présente loi), à l'exception :

1° de celles de l'article 1 en ce qu'il édicte le paragraphe 2° du troisième alinéa de l'article 17 de la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et de l'article 12, qui entrent en vigueur à la date de l'entrée en vigueur de l'article 1000 de la Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace (2023, chapitre 34);

2° de celles des articles 6 et 7, de l'article 37 en ce qu'il édicte l'article 31 de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics, de l'article 46, du sous-paragraphe b du paragraphe 1° et du paragraphe 2° de l'article 47 et des articles 51 et 67, qui entrent en vigueur le (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi).

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

Le protecteur du citoyen,



Marc-André Dowd

- c. c. M^{me} Sonia LeBel, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor
M. Simon Jolin-Barrette, leader parlementaire du gouvernement
M. Monsef Derraji, leader parlementaire de l'opposition officielle
M. Alexandre Leduc, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
M. Paul St-Pierre Plamondon, chef du troisième groupe d'opposition
M^{me} Ariane Mignolet, commissaire à l'éthique et à la déontologie
M. Patrick Dubé, secrétaire du Conseil du trésor
M^{me} Mériem Lahouiou, secrétaire de la Commission des finances publiques
M. Philippe Brassard, secrétaire de la Commission des institutions
M. Dominic Garant, secrétaire de la Commission de l'administration publique