



Procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles

Juillet 2017

Jean-Stéphane Bernard, sous-ministre

1^{er} août 2017

Date

Contenu

1. Préambule.....	5
2. Définitions	5
3. Rôles des intervenants	6
– Sous-ministre.....	6
– Responsable du suivi des divulgations	6
– Répondant ministériel en matière d'éthique.....	7
– Répondant en matière de harcèlement psychologique.....	7
4. Modalités du dépôt d'une divulgation et de communication.....	7
5. Traitement de la divulgation et suivi au divulgateur	8
6. Recevabilité de la divulgation	9
7. Transfert de la divulgation au Protecteur du citoyen.....	10
8. Transmission de renseignements à un organisme chargé de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois	10
9. Vérifications par le responsable du suivi des divulgations	10
Information à la plus haute autorité administrative.....	11
Entrave à une vérification.....	11
10. Mesures pour protéger l'identité du divulgateur et la confidentialité de la divulgation	11
11. Droits de la personne mise en cause par la divulgation.....	12
12. Fin de la vérification	12
13. Protection contre les représailles.....	12
Recours en cas de représailles dans le cadre de l'emploi	13
Infraction pénale en cas de représailles.....	13
14. Diffusion de la procédure.....	13
Formulaire de divulgation d'un acte répréhensible	15

1. Préambule

En 2015, le *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* recommandait de mieux soutenir et protéger les lanceurs d'alerte. Plus précisément, ce rapport recommandait d'améliorer le régime de protection des lanceurs d'alerte afin de garantir la protection de leur identité et de les accompagner dans leur démarche.

C'est dans ce contexte que la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LQ 2016, chapitre 34) est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2017. Cette loi a deux objectifs principaux :

- Faciliter la divulgation, dans l'intérêt public, d'actes répréhensibles commis ou sur le point de l'être à l'égard des organismes publics;
- Établir un régime général de protection contre les représailles.

Pour y arriver, l'article 18 de cette loi prévoit que chaque organisme public assujéti doit établir et faire connaître une procédure pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles. Pour ce faire, il se doit de désigner une personne qui sera responsable du suivi des divulgations et qui s'assurera également de l'application de la procédure au sein de l'organisme.

La présente procédure a été produite à partir des documents de référence élaborés par le Protecteur du citoyen.

2. Définitions

Acte répréhensible¹ : Tout acte étant le fait, notamment, d'un membre du personnel d'un organisme public dans l'exercice de ses fonctions, ou de toute personne, société de personnes, regroupement ou autre entité à l'occasion de la préparation ou de l'exécution d'un contrat, incluant l'octroi d'une aide financière, conclu ou sur le point de l'être avec un organisme public, et qui constitue :

- une contravention à une loi ou un règlement applicable au Québec;
- un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie;
- un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public, y compris de ceux qu'il gère ou détient pour autrui;
- un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité;
- un acte ou une omission portant ou risquant de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement;
- le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible mentionné ci-haut.

Employé ou membre du personnel : Toute personne ayant un contrat de travail actif avec le ministère des Relations internationales et de la Francophonie (MRIF), ayant un statut occasionnel, temporaire ou

¹ LFDAROP : article 4

permanent, de même que les employés recrutés localement. Le personnel étudiant et les stagiaires sont aussi inclus.

Plus haute autorité administrative : Personne qui est responsable de la gestion courante de l'organisme public. Au MRIF, il s'agit du sous-ministre.

Représailles² : Toute mesure préjudiciable exercée contre une personne pour le motif qu'elle a, de bonne foi, fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation.

Constitue également des représailles le fait de menacer une personne pour qu'elle s'abstienne de faire une divulgation ou de collaborer à une telle vérification ou enquête.

En matière d'emploi, sont présumés être des représailles le congédiement, la rétrogradation, la suspension ou le déplacement, ainsi que toute autre mesure disciplinaire ou portant atteinte à l'emploi ou aux conditions de travail.

3. Rôles des intervenants

Afin de s'assurer du respect des règles et directives de la fonction publique, le MRIF compte sur différents acteurs qui viennent assurer l'intégrité de l'organisation. En ce qui concerne la divulgation des actes répréhensibles, les principaux intervenants sont :

Sous-ministre

Dans le cadre de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, le sous-ministre est responsable de:

- désigner une personne pour agir à titre de responsable du suivi des divulgations effectuées par les employés;
- s'assurer de la bonne collaboration des membres de son personnel aux vérifications menées par le responsable du suivi des divulgations.

Responsable du suivi des divulgations

Les rôles confiés par la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* au responsable du suivi des divulgations sont les suivants :

- Recevoir, de la part des employés, les divulgations d'intérêt public pouvant démontrer la commission d'un acte répréhensible à l'égard de l'organisme;
- Vérifier si un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être;
- Assurer l'application de la procédure facilitant la divulgation d'actes répréhensibles établie par l'organisme;
- Transmettre au Protecteur du citoyen les divulgations auxquelles ce dernier serait davantage en mesure de donner suite;
- Assurer la confidentialité de l'employé qui effectue une divulgation et des renseignements qui lui sont communiqués;
- Rendre compte des divulgations reçues, notamment par le biais du rapport annuel.

² LFDAROP : articles 30 et 31

Le responsable du suivi ne peut être poursuivi en justice en raison des actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions.

Répondant ministériel en matière d'éthique

Le répondant à l'éthique a le rôle de favoriser et soutenir la culture éthique au cœur de l'organisation. Plus particulièrement, il s'assure de :

- jouer un rôle-conseil auprès des autorités, des gestionnaires ainsi que des employés;
- soutenir le personnel vivant un dilemme éthique;
- développer des outils pour soutenir l'ensemble des employés dans leurs actions quotidiennes.

En cas de doute sur les actions à poser concernant la divulgation d'un acte répréhensible, le répondant à l'éthique peut soutenir les personnes dans leurs réflexions.

Répondant en matière de harcèlement psychologique

Les actes répréhensibles qui peuvent être divulgués dans le cadre de la Loi relèvent dans certains cas de l'abus d'autorité d'un membre du personnel. Ainsi, dans ces situations, il est toujours possible de se référer au répondant en matière de harcèlement psychologique qui a le rôle de :

- informer et soutenir les employés concernées par une situation d'incivilité, de conflit ou de harcèlement;
- sensibiliser les gestionnaires et les employés à la *Politique favorisant la prévention et le règlement des situations d'incivilité, de conflit et de harcèlement au travail*;
- faire les démarches nécessaires si certains principes directeurs ne sont pas respectés au sein de l'organisation;

Dans le cadre du processus de traitement des situations difficiles, les informations transmises sont traitées avec grande discrétion.

4. Modalités du dépôt d'une divulgation et de communication

En raison de la nature de la situation rencontrée, les employés peuvent s'adresser, en toute confidentialité, à l'intervenant qui leur semble le plus approprié. Les coordonnées du répondant ministériel à l'éthique ainsi que du répondant en matière de harcèlement psychologique sont disponibles directement dans l'intranet.

Lorsque les employés souhaitent divulguer un acte répréhensible au responsable du suivi des divulgations, deux principaux moyens s'offrent à eux :

- Le formulaire de plainte, disponible sur le site intranet du Ministère et en annexe de cette procédure;
- Une rencontre dans un lieu favorisant la confidentialité.

Contenu de la divulgation

Dans la mesure du possible, la divulgation devrait contenir les informations suivantes :

- Les coordonnées du divulgateur, sauf si l'anonymat est souhaité;
- Pour chaque personne qui aurait participé à l'acte répréhensible :

- Nom complet
- Poste occupé
- Unité administrative de cette personne
- Coordonnées pour joindre cette personne
- Détails concernant l'acte répréhensible allégué :
 - Description des faits
 - Moment où cet acte a été commis
 - Noms et prénoms et coordonnées des témoins
 - Preuves relatives à l'acte répréhensible
 - Conséquences possibles de l'acte
 - Informations nécessaires pour prévenir l'acte, s'il n'a pas encore été commis
- Informations sur les démarches effectuées dans le cadre de la situation;
- Mention des craintes ou des menaces de représailles, s'il y a lieu.

Par ailleurs, les employés peuvent toujours choisir de transmettre leur divulgation directement au Protecteur du citoyen, aux coordonnées suivantes :

Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique

Protecteur du citoyen
 800, place d'Youville, 18^e étage
 Québec (Québec) G1R 3P4

Téléphone

1 844-580-7993 (sans frais au Québec)
 418 692-1578 (région de Québec)

Télécopieur

1 844 375-5758 (sans frais au Québec)
 418 692-5758 (région de Québec)

Formulaires sécurisés sur le site Web

www.divulgation.protecteurducitoyen.qc.ca

5. Traitement de la divulgation et suivi au divulgateur

Selon le mode de communication choisi pour effectuer la divulgation, le responsable des divulgations doit, lorsque possible, discuter directement avec le divulgateur par téléphone ou en personne afin de prendre les détails de la divulgation et expliquer son traitement.

Si la divulgation a été faite par écrit ou dans la boîte vocale et que l'identité et les coordonnées du divulgateur sont connues, le responsable du suivi lui transmet par écrit un accusé de réception de sa divulgation dans les cinq jours ouvrables. Par la suite, le responsable de suivi devrait communiquer avec le divulgateur dans les meilleurs délais suivant l'accusé de réception afin de prendre les détails de la divulgation et expliquer son traitement, incluant les délais prévus.

Délai de traitement

Bien que chaque situation dénoncée soit unique, le MRIF souhaite proposer un délai de traitement raisonnable pour chacune des étapes:

Étape	Objectifs de délai (depuis la réception de la divulgation)
Accusé de réception écrit, si possible	5 jours ouvrables
Premier contact avec le divulgateur	5 jours ouvrables
Décision sur la recevabilité de la divulgation	15 jours ouvrables
Fin des vérifications ou transfert du dossier	45 jours

6. Recevabilité de la divulgation

En premier lieu, lors de la réception d'une divulgation d'un acte répréhensible, le responsable du suivi doit effectuer certaines vérifications afin de déterminer sa recevabilité. Les éléments suivants devront alors être considérés :

Identité du divulgateur

La personne qui effectue la divulgation doit être un employé ou un membre du personnel du Ministère. Si la personne qui souhaite faire une divulgation ne répond pas à cette définition, elle sera dirigée au Protecteur du citoyen.

Objet de la divulgation

La divulgation doit être faite dans l'intérêt public et non motivée uniquement par des fins personnelles. Par ailleurs, l'objet de la divulgation doit cerner un acte répréhensible au sens de la Loi, et il doit avoir été commis ou être sur le point de l'être à l'égard du Ministère.

L'acte répréhensible peut être le fait d'un membre du personnel ou de toute personne, société de personnes, regroupement ou autre entité, notamment à l'occasion de la préparation ou de l'exécution d'un contrat, incluant l'aide financière, conclu ou sur le point de l'être avec le Ministère.

L'objet de la divulgation ne doit pas mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme du gouvernement ou d'un organisme public.

L'acte répréhensible allégué ne doit pas faire l'objet d'un recours devant un tribunal ou d'une décision rendue par un tribunal.

Finalement, la divulgation ne doit pas être faite de façon frivole.

Délai de la divulgation

La divulgation des actes répréhensibles doit se faire dans un délai d'un an suivant la date où l'acte aurait été commis, à moins que des motifs sérieux justifient de considérer des actes antérieurs à ce délai.

Avis de recevabilité

Lorsque le responsable du suivi met fin au traitement de la divulgation ou qu'il la considère comme non recevable, il transmet un avis au divulgateur, si son identité est connue.

7. Transfert de la divulgation au Protecteur du citoyen

Toute divulgation peut être adressée directement au Protecteur du citoyen. Par ailleurs, le responsable du suivi des divulgations peut aussi choisir de transmettre la divulgation directement au Protecteur du citoyen, s'il estime que ce dernier est davantage en mesure d'y donner suite. Sans être exhaustives, les circonstances possibles pouvant justifier le transfert sont :

- Un haut dirigeant est visé par la divulgation;
- Une grande proximité ou une apparence de conflit d'intérêts entre le responsable et la personne visée par la divulgation;
- La crainte de représailles à l'endroit du divulgateur;
- Une réticence ou un refus de communiquer des renseignements au responsable du suivi.

Si le responsable du suivi décide de transférer une divulgation au Protecteur du citoyen, il doit en aviser le divulgateur, si son identité est connue.

8. Transmission de renseignements à un organisme chargé de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois

Si le responsable du suivi des divulgations 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* (RLRP, chapitre L-6.1), il les transmet dans les plus brefs délais au Commissaire à la lutte contre la corruption.

Il doit également communiquer les renseignements qui sont nécessaires aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi à tout autre organisme chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois, incluant un service de police ou un ordre professionnel.

Lorsqu'il a transmis des renseignements à un tel organisme, le responsable du suivi peut mettre fin au traitement de la divulgation ou le poursuivre, selon les modalités convenues avec cet organisme. S'il l'estime à propos, le responsable du suivi avise l'employé ayant effectué la divulgation du transfert de renseignements.

9. Vérifications par le responsable du suivi des divulgations

Le responsable du suivi des divulgations est mandaté d'effectuer les vérifications nécessaires pour vérifier si un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être. Toutefois, lorsqu'il effectue les vérifications, le responsable du suivi est tenu à la discrétion et doit préserver la confidentialité de l'identité du divulgateur ainsi que des renseignements qui lui sont communiqués.

Contrairement au Protecteur du citoyen, le responsable du suivi des divulgations n'a pas de pouvoir d'enquête. Il ne peut donc pas contraindre une personne par assignation à fournir des renseignements ou des documents nécessaires à l'enquête. Son pouvoir se limite à effectuer plusieurs démarches de vérification, telles que :

- Vérifier les informations auxquelles il peut avoir accès (registres publics, documents accessibles en ligne ou autrement);
- S'entretenir avec toute personne pouvant détenir des informations pertinentes à la vérification, dans la mesure où elle accepte de collaborer volontairement.

Dans le cadre d'une vérification effectuée par la responsable du suivi, une personne peut communiquer des renseignements :

- malgré les dispositions sur la communication de renseignements prévues par la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (RLRQ, chapitre P-39.1) et par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ, chapitre A-2.1);
- malgré toute autre restriction de communication prévue par une loi et toute obligation de confidentialité ou de loyauté pouvant lier une personne, notamment à l'égard de son employeur, ou, le cas échéant, de son client. Cela implique notamment la possibilité de lever le secret professionnel, à l'exception de celui liant l'avocat ou le notaire à son client.

En raison de l'absence du pouvoir de contrainte du responsable du suivi des divulgations, l'efficacité des vérifications repose en grande partie sur la collaboration de tous les membres du personnel du Ministère. À cet effet, le responsable du suivi doit informer les divulgateurs et les personnes qui collaborent à la vérification qu'ils sont protégés dans l'éventualité de l'exercice de mesures de représailles à leur endroit et les informer du délai pour exercer leur recours, le cas échéant.

Information à la plus haute autorité administrative

Dans le cadre des vérifications effectuées sur un acte répréhensible, le responsable du suivi tient informé le sous-ministre des démarches qu'il a effectuées, sauf s'il estime que la divulgation est susceptible de le mettre en cause. Toutefois, il doit s'assurer de protéger la confidentialité de l'identité du divulgateur et des renseignements qui lui sont communiqués.

Entrave à une vérification

Le fait d'entraver ou tenter d'entraver l'action d'un responsable du suivi des divulgations représente une infraction à la Loi. Les employés ne peuvent refuser de fournir des renseignements ou encore cacher ou détruire un document utile à une vérification. Une telle infraction est passible d'une amende de 4 000 \$ à 20 000 \$, et peut être doublée en cas de récidive.

Si le responsable du suivi constate ou craint une entrave à une vérification qu'il effectue, il doit transférer le dossier au Protecteur du citoyen dans les plus brefs délais.

10. Mesures pour protéger l'identité du divulgateur et la confidentialité de la divulgation

Dans l'exercice de ses fonctions, le responsable du suivi doit préserver la confidentialité de l'identité du divulgateur ainsi que des renseignements qui lui sont communiqués. À cette fin, il a la responsabilité de

prendre les moyens appropriés pour assurer cette confidentialité, notamment en adoptant des mesures de sécurité permettant de protéger l'accès à ses dossiers et à ses répertoires électroniques.

Les mesures mises en place au MRIF consistent à :

- tenir les dossiers dans un classeur verrouillé, non accessibles au reste du personnel;
- protéger les dossiers informatiques par des accès restreints qui garantissent leur confidentialité.

Les dossiers du responsable du suivi sont confidentiels. Nul n'a droit d'accès ou de rectification à l'égard d'un renseignement qui lui est communiqué, 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*.

11. Droits de la personne mise en cause par la divulgation

Le responsable du suivi des divulgations se doit de respecter la confidentialité de l'identité du divulgateur. Le devoir de confidentialité implique aussi de protéger l'identité de l'auteur présumé de l'acte répréhensible lorsque des vérifications sont en cours. Ce dernier doit aussi avoir l'opportunité de donner sa version des faits concernant les faits allégués et répondre aux allégations qui lui sont reprochées. Cette démarche peut être effectuée avec l'accompagnement d'une personne choisie par la personne mise en cause.

12. Fin de la vérification

Au terme des vérifications effectuées, le responsable du suivi doit aviser le divulgateur que le traitement de sa divulgation est terminé. S'il le juge nécessaire, il peut l'informer des suites qui ont été données à sa divulgation.

Lorsque le responsable du suivi constate qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être, il informe le sous-ministre du résultat de ses vérifications afin que ce dernier puisse apporter les mesures correctrices appropriées.

13. Protection contre les représailles

Toute mesure exercée contre une personne pour le motif qu'elle a, de bonne foi, fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation, constitue une mesure de représailles. Le fait de menacer une personne pour qu'elle s'abstienne de faire une divulgation ou de collaborer à une telle vérification constitue également des représailles.

Le responsable du suivi se doit d'informer les divulgateurs et les personnes impliquées dans une vérification qu'ils sont protégés dans l'éventualité de l'exercice de mesures de représailles. Il doit aussi leur préciser le délai et la manière d'effectuer un recours.

Toute personne qui craint ou qui se plaint d'avoir été victime de représailles peut communiquer avec le Protecteur du citoyen, qui assurera le suivi approprié.

Recours en cas de représailles dans le cadre de l'emploi

En matière d'emploi, sont présumés être des représailles le congédiement, la rétrogradation, la suspension ou le déplacement, ainsi que toute mesure disciplinaire ou qui porte atteinte à l'emploi ou aux conditions de travail. De telles mesures en lien avec une divulgation constituent une pratique interdite au sens de la *Loi sur les normes du travail*.

Les employés syndiqués ont trois recours:

- Plainte à la CNESST dans les 45 jours de la pratique dont ils se plaignent. Toutefois, ils ne pourront à ce moment être représentés par un avocat de la CNESST³;
- Recours auprès de leur syndicat pour contester une mesure disciplinaire;
- Plainte auprès du répondant en matière de harcèlement psychologique.

Les employés non syndiqués, incluant les cadres, ont aussi trois recours:

- Plainte auprès de la CNESST dans les 45 jours de la pratique dont ils se plaignent;
- Recours auprès de la Commission de la fonction publique pour contester une mesure disciplinaire;
- Plainte auprès du répondant en matière de harcèlement psychologique.

Infraction pénale en cas de représailles

Le fait d'exercer des représailles contre une personne pour le motif qu'elle ait, de bonne foi, fait une divulgation ou collaboré à une vérification constitue une infraction aux yeux de la Loi. Cette infraction est passible d'une amende de 2 000 \$ à 20 000 \$ dans le cas d'une personne physique, ou, dans les autres cas, d'une amende de 10 000 \$ à 250 000 \$. Ces montants peuvent être portés au double en cas de récidive.

14. Diffusion de la procédure

Le Ministère a l'obligation de diffuser la procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles auprès des employés et de la mettre à jour.

³ Loi sur les normes du travail, article 123.5

ANNEXE

Formulaire de divulgation d'un acte répréhensible

Nom, prénom	
Coordonnées	
Numéro de téléphone	

Êtes-vous un employé ou un membre du personnel du ministère des Relations internationales et de la Francophonie, tel que défini à la procédure?

Oui Non

Toute divulgation faite dans le cadre de la procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles peut être faite de manière anonyme

Identification de chaque personne qui aurait commis l'acte répréhensible allégué

Personne 1	
Nom, prénom	
Titre professionnel ou poste occupé	
Unité administrative	
Coordonnées pour joindre cette personne	

Personne 2	
Nom, prénom	
Titre professionnel ou poste occupé	
Unité administrative	
Coordonnées pour joindre cette personne	

(Joindre des feuilles additionnelles si requis)

Détails concernant l'acte allégué

L'acte allégué fait-il l'objet d'un recours devant un tribunal ou d'une décision rendue par le tribunal?

Oui Non

Cochez la nature de l'acte répréhensible :

- 1- Contravention à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement
- 2- Un manquement grave aux normes d'éthique
- 3- Un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public
- 4- Un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité.
- 5- Le fait, par un acte ou une omission, de porter gravement atteinte ou de risquer de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement
- 6- Le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible visé préalablement

Descriptions des faits, de l'évènement ou de l'acte :

Description des faits :

Cliquez ici pour taper du texte.

Moments où cet acte a été commis :

Cliquez ici pour taper du texte.

Identification et coordonnées des témoins, s'il y a lieu :

Cliquez ici pour taper du texte.

Conséquences possibles de l'acte :

Cliquez ici pour taper du texte.

Démarches effectuées

Dans le cadre de la situation, est-ce que des démarches ont été effectuées au niveau notamment d'un gestionnaire, du syndicat ou autre?

Oui Non

Si oui, décrivez les démarches

Cliquez ici pour taper du texte.

Craintes ou menaces de représailles

Avez-vous fait l'objet de menaces ou de représailles à ce jour ou avez-vous des craintes d'en faire l'objet?

Oui Non