

DE : Madame Sonia LeBel
Ministre responsable de l'Administration
gouvernementale et présidente du Conseil du trésor

Le 6 février 2024

TITRE : Projet de Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

La *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (chapitre D-11.1) (LFDAROP) est entrée en vigueur en 2017. Celle-ci vise à faciliter la divulgation dans l'intérêt public d'actes répréhensibles commis ou sur le point d'être commis à l'égard des organismes publics et d'établir un régime général de protection contre les représailles.

Depuis son entrée en vigueur, les organisations impliquées dans sa mise en œuvre ont émis des recommandations ou des commentaires quant à l'application de la loi à l'occasion du dépôt de certains rapports. Ces organisations sont : le Protecteur du citoyen (PC)¹, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT)² et le Forum des partenaires en intégrité publique³. En outre, des intervenants ont pu s'exprimer lors 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* de la Commission de finances publiques (printemps 2023).

2- Raison d'être de l'intervention

L'analyse des constats et des recommandations contenus dans ces rapports ainsi que les discussions lors des consultations ont permis d'identifier les grands enjeux suivants.

2.1. Traitement des divulgations en organisation et responsable du suivi

¹ Protecteur du citoyen. (2019). *Application de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics : Des manquements majeurs de la part du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*. Protecteur du citoyen. (2019). *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*. Protecteur du citoyen. (2023). *Mémoire du Protecteur du citoyen 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*. Protecteur du citoyen. (2023). *Rapport spécial : Notoriété et crédibilité des mécanismes de divulgation au sein des organismes publics québécois*.

² SCT. (2020). *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics, Rapport sur la mise en œuvre de la Loi*.

³ Le Forum des partenaires en intégrité regroupe les organismes suivants : Commission municipale du Québec, le Protecteur du citoyen, l'Unité permanente anticorruption, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal et l'Autorité des marchés publics.

Sous sa forme actuelle, la LFDAROP prévoit qu'un employé d'un organisme public assujetti⁴ peut procéder à une divulgation auprès du Protecteur du citoyen ou auprès de la personne désignée comme responsable du suivi des divulgations (RSD). Cette dernière est responsable du traitement des divulgations qu'elle reçoit et veille à l'application de la procédure de divulgation au sein de son organisme.

Or, le traitement des divulgations en organisation a fait l'objet de plusieurs remises en question depuis l'entrée en vigueur de la LFDAROP :

- Une certaine mécompréhension du rôle et des responsabilités de la fonction de responsable a été soulignée par le Protecteur du citoyen ce qui a pu avoir pour effet de nuire à la protection de l'identité des divulgateurs dans certains cas ;
- Étant donné le peu de divulgations effectuées au sein de la grande majorité des organisations, les RSD ont peu d'occasions de développer et de maintenir leur expertise en la matière ;
- La LFDAROP ne prévoit pas de responsabilités en matière d'accompagnement et de formation des RSD. Ce faisant, il a été plus difficile de développer une compréhension commune du rôle et de développer les compétences des personnes exerçant ce rôle ;
- Malgré les recommandations du SCT, une grande proportion des RSD sont désignés au sein de la haute direction des organismes publics visés, ce qui peut avoir pour effet de nuire à la confiance des employés eu égard à l'indépendance du mécanisme de divulgation.

En outre, le Protecteur du citoyen a publié en décembre dernier un rapport spécial intitulé *Notoriété et crédibilité des mécanismes de divulgation au sein des organismes publics québécois*. Les résultats obtenus par le Protecteur du citoyen montrent que les mécanismes de traitement des divulgations demeurent méconnus du personnel des organismes assujettis et que la crédibilité de ces mécanismes reste à établir.

2.2. Arrimage avec le secteur municipal

Lors de l'adoption de la LFDAROP en 2017, les organismes du secteur municipal n'étaient pas assujettis à cette loi. Cette situation a évolué en 2018 avec l'adoption et la sanction du projet de loi n° 155, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec* (2018, chapitre 8). Initialement confié au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, le traitement des divulgations a été transféré à la Commission municipale du Québec (CMQ) en 2021. Suivant l'intégration récente de la CMQ comme entité habilitée à traiter les divulgations d'actes répréhensibles dans le secteur municipal, des préoccupations ont été soulevées quant au partage des compétences entre le Protecteur du citoyen et la CMQ, notamment en ce qui concerne le traitement des divulgations pour une contravention à une loi dont l'application ne relève pas de la ministre des Affaires municipales.

2.3. Maintien de la confidentialité de l'identité des divulgateurs et des personnes collaborant aux enquêtes

⁴ À l'exception des services de garde éducatifs à l'enfance (art. 2, para. 9) et des organismes municipaux (art. 2, para. 9.1).

Le Protecteur du citoyen doit procéder aux vérifications et aux enquêtes qu'il fait en application de la LFDAROP avec les plus hauts standards en matière de confidentialité. La confidentialité accordée à l'identité du divulgateur et des personnes qui collaborent à une vérification ou à une enquête est un outil important dans la confiance accordée au mécanisme de divulgation et dans la prévention des représailles.

Le Protecteur du citoyen a fait état de la difficulté qu'il rencontre pour maintenir la confidentialité de ses vérifications et de ses enquêtes, ce qui nuit à la protection de l'identité des divulgateurs. Il a également souligné l'absence de sanction à l'égard d'un acte qui compromettrait cette confidentialité.

2.4. Morcellement de la protection contre les représailles et accompagnement perfectible

Pour une personne qui se croit victime de représailles, le choix du recours dépend de la nature des représailles subies. Lorsque les mesures de représailles affectent le lien d'emploi, une plainte pour pratique interdite au sens de la Loi sur les normes du travail (LNT chapitre N-1.1) peut être transmise à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) ou directement au Tribunal administratif du travail (TAT). En procédant ainsi, le plaignant peut bénéficier de la présomption accordée aux recours en pratiques interdites déposés au TAT. Il peut aussi bénéficier de la représentation de son syndicat ou de la CNESST.

Lorsque les représailles sont d'autres natures, la présomption et le recours en vertu de la LNT ne s'appliquent pas. Une plainte peut toutefois être déposée au Protecteur du citoyen, à la Commission municipale du Québec ou au ministère de la Famille. L'organisme déterminé pourra faire une enquête administrative ou pénale. L'enquête administrative pourra conduire à la publication d'un rapport et à l'émission de recommandations à l'égard de l'organisme concernés, le cas échéant. Quant à l'enquête en matière pénale, elle vise à constituer un dossier afin de le transmettre au Directeur des poursuites criminelles et pénales qui prendra la décision de poursuivre ou non la personne qui exerce des représailles. Cependant, il ne s'agit pas d'une mesure qui vise à réparer le préjudice vécu par la personne. Une personne qui se trouve dans cette situation et qui souhaite entreprendre un recours devant les tribunaux devra assumer seule sa représentation.

Cette multiplication des entités impliquées complexifie l'accompagnement des personnes victimes de représailles.

En outre, la possibilité de bénéficier de la protection contre les représailles dépend entièrement du respect du mécanisme de divulgation prévu à la LFDAROP. Une personne qui aurait informé son organisation d'une situation s'apparentant à un acte répréhensible au sens de la LFDAROP ne pourrait se prévaloir de la protection contre les représailles si elle ne fait pas également une divulgation selon mécanisme prévu à la loi. En outre, une personne peut éprouver des difficultés à faire valoir que des mesures prises à son égard sont des représailles si ces mesures sont prises après son signalement à l'interne, mais avant la transmission de renseignements au Protecteur du citoyen, à la Commission municipale du Québec ou au ministère de la Famille.

2.5. Pouvoir de réparation limitée en matière d'emploi

Lorsqu'une mesure de représailles alléguée affecte les conditions de travail d'une personne, le recours pour cette dernière est une plainte en pratique interdite qui pourra faire l'objet d'une décision du TAT. En matière de pratique interdite, les pouvoirs de réparation du TAT se limitent à réintégrer le salarié dans son emploi avec tous ses droits et ses privilèges ou à lui verser une indemnité équivalente au montant du salaire et des avantages perdus à la suite de la sanction reçue. Il peut également ordonner à l'employeur d'annuler une sanction ou de cesser d'exercer des mesures de représailles à l'endroit de ce salarié et de lui verser à titre d'indemnité l'équivalent du salaire et des autres avantages dont l'a privé la mesure de représailles.

De telles mesures de réparation ne sont pas toujours bien adaptées au contexte des représailles suivant une divulgation d'actes répréhensibles. La notion de pratique interdite vise d'abord à rétablir dans son droit un salarié lésé suivant l'exercice d'un droit individuel protégé par la Loi sur normes du travail. Dans le cas d'une divulgation d'actes répréhensibles, le salarié s'est exposé à des risques pour son emploi en divulguant, dans l'intérêt public, une situation préjudiciable. Dans ce contexte, le fait d'être uniquement en mesure de rétablir les conditions de travail du salarié paraît insuffisant, puisqu'il est possible que le retour dans ce même emploi soit devenu impossible.

2.6. Difficultés à sanctionner les auteurs de représailles

Les seuls recours actuellement prévus à la LFDRAOP pour sanctionner les auteurs de représailles sont des dispositions pénales. Le délai de prescription applicable en matière pénale est d'un an à compter de la date de perpétration de l'infraction, alors qu'il est de trois ans depuis la date de la connaissance par le poursuivant de la perpétration de l'infraction dans d'autres régimes en matière de représailles. Il est souhaitable que l'application des dispositions pénales soit assouplie – notamment en matière de prescription – et que des sanctions autres que pénales soient possibles.

2.7. Conclusions publiques des enquêtes pour un acte répréhensible

La publication d'informations concernant les résultats des enquêtes fondées est un moyen important pour renforcer la confiance des citoyens envers l'administration publique et envers l'efficacité du mécanisme de divulgation des actes répréhensibles. Dans sa forme actuelle, la LFDAROP ne prévoit pas explicitement la possibilité de publier les conclusions des enquêtes donnant suite à une divulgation d'actes répréhensibles dans le respect de la confidentialité de l'identité du divulgateur et des personnes collaborant aux enquêtes. Cette absence d'orientations claires dans la loi a permis l'émergence de pratiques divergentes entre les différents organismes chargés d'appliquer la loi.

2.8. Ambiguïté entre les rôles d'ombudsman parlementaire et le rôle en intégrité publique

Lors de l'entrée en vigueur de la LFDAROP, le législateur a confié au Protecteur du citoyen le mandat de veiller au traitement des divulgations d'actes répréhensibles. Pour lui donner les pouvoirs nécessaires à l'exercice de ce nouveau mandat, le législateur a procédé par renvoi législatif à des dispositions de la Loi sur le protecteur du citoyen (chapitre P-32). Certains des pouvoirs visés par ce renvoi découlent des pouvoirs relatifs au mandat d'ombudsman parlementaire, statut particulier conféré uniquement au Protecteur du

citoyen. Ce faisant, une certaine ambiguïté a pu s'installer au fil du temps entre le mandat d'ombudsman parlementaire et le mandat du Protecteur du citoyen quant au traitement des divulgations d'actes répréhensibles. Cette situation s'est exacerbée par l'ajout dans la LFDAROP d'autres organisations ayant aussi un mandat en intégrité publique. Celles-ci peuvent ainsi, par le renvoi, utiliser des pouvoirs prévus à la Loi sur le protecteur du citoyen. Une distinction plus nette entre les deux mandats est donc souhaitable pour que le rôle d'ombudsman garde ses spécificités et son caractère unique.

2.9. Intégration perfectible aux activités de prévention accomplie dans les organismes publics

Le mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et la protection des divulgateurs contre les représailles ont comme finalité de promouvoir l'éthique et de renforcer l'intégrité des organisations publiques. En ce sens, une meilleure intégration de ces mécanismes aux efforts de l'organisation en matière de prévention des actes répréhensibles et des représailles est nécessaire afin d'éviter le plus possible la matérialisation de ces situations. Des efforts en prévention, que ce soit en lien avec la promotion de l'éthique ou le maintien de l'intégrité, ont déjà cours dans les organisations publiques. Un meilleur arrimage entre ces pratiques et les fonctions instaurées par la loi est souhaitable.

3- Objectifs poursuivis

Le projet de *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant principalement la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (ci-après, le projet de loi) prévoit des dispositions visant, d'une part, à simplifier et optimiser le mécanisme de divulgation des actes répréhensibles instauré par la LFDAROP et, d'autre part, à renforcer le régime de protection contre les représailles par l'édiction de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* (ci-après, la Loi sur la protection).

L'intervention législative viserait à répondre aux enjeux et préoccupations soulevés en lien avec l'application de la loi. Elle simplifierait et optimiserait le mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et renforcerait le régime de protection contre les représailles. De manière générale, le projet de loi chercherait à améliorer la confiance des potentiels divulgateurs dans le mécanisme de divulgation et miserait sur une plus grande prévention des actes répréhensibles et des représailles.

Plus précisément, les modifications proposées viseraient à répondre aux six objectifs suivants :

- modifier et clarifier le rôle et les responsabilités des acteurs sollicités par l'application de la LFDAROP ;
- accroître l'efficacité de l'application de la LFDAROP et clarifier certaines dispositions ;
- améliorer l'accompagnement des divulgateurs victimes de représailles ;
- bonifier les mesures de réparation pour les représailles affectant l'emploi ;
- renforcer le régime de sanction pour les auteurs de représailles ;
- distinguer le mandat en intégrité publique du Protecteur du citoyen de son mandat d'ombudsman parlementaire.

4- Proposition

Il est proposé dans le projet de loi d'édicter la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* (Loi sur la protection) et de modifier la LFDAROP. Ainsi, le projet de loi inclue les modifications législatives suivantes.

4.1. Modifier et clarifier le rôle et les responsabilités des acteurs sollicités par l'application de la LFDAROP

4.1.1. Retrait du traitement en organisation des divulgations

Il est proposé dans le projet de loi de retirer l'obligation incombant aux organismes publics d'établir et de diffuser une procédure pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles par leurs employés. Ce faisant, la réception et le traitement des divulgations d'actes répréhensibles seraient centralisés auprès du Protecteur du citoyen, de la CMQ ou du ministère de la Famille (MFA). Cette modification, en retirant le traitement à l'interne, vise à renforcer la confiance des employés dans le processus de divulgation et à favoriser le développement et le maintien de l'expertise des organisations impliquées dans le traitement de ces divulgations.

4.1.2. Transformation du rôle de responsable du suivi des divulgations en celui de responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité

En lieu et place de l'obligation incombant aux organismes d'établir une procédure pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles par leurs employés, il est proposé de rendre responsable la personne ayant la plus haute autorité administrative d'un organisme public de veiller à mettre en place des mesures visant à prévenir la commission d'actes répréhensibles et l'exercice ou la menace de représailles.

Pour l'appuyer dans la mise en œuvre de cette obligation, il est proposé de remplacer le rôle de responsable du suivi des divulgations (RSD) par celui de responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité (RGEI). La personne désignée à cette fonction devra :

- 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 concernant la possibilité d'effectuer une divulgation et la protection contre les représailles ;
- agir comme agent de liaison en cas de vérification ou d'enquête effectuée en application de la LFDAROP.

Cette mesure s'étend uniquement aux organismes ayant actuellement l'obligation de désigner un RSD, soit environ 350 organismes publics⁵, et elle ne s'applique pas aux organismes municipaux ou au réseau des services de garde éducatifs à l'enfance. Pour les ministères et organismes de la fonction publique, les RGEI remplaceront les actuels

⁵ Les établissements publics et privés conventionnés au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux sont actuellement tenus de désigner un RSD. La création de l'Agence santé Québec par la sanction du projet de loi n° 15, Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace (2023, chapitre 34) réduira ce nombre à environ 290.

répondantes ou répondants en éthique et conserveront les responsabilités qui leur sont actuellement conférés, notamment en matière de conseil en éthique auprès du personnel de leur organisation.

Étant donné que les RGEI n'auront pas à recevoir et à traiter des divulgations et que des efforts en prévention seront souhaités dans toutes les organisations, la possibilité pour une organisation d'obtenir du Protecteur du citoyen une dispense est abolie. Sont toutefois maintenues l'obligation de discrétion faite aux RGEI pour l'exercice de cette fonction et la protection accordée à la confidentialité des renseignements qui pourraient leur être communiqués et la restriction aux droits d'accès ou de rectification, toujours dans l'exercice de cette fonction.

Le maintien du rôle d'agent de liaison en organisation répond au souhait du Protecteur du citoyen qui a souligné l'importance d'avoir un agent de liaison au sein des organismes publics pour faciliter son travail. En outre, les modifications apportées à la fonction sont complémentaires à la nouvelle obligation faite à la plus haute autorité administrative de mettre en place des mesures de prévention et visent à renforcer la prévention des actes répréhensibles et l'exercice de représailles.

Pour renforcer la volonté de mettre l'accent sur la prévention, le projet de loi inclut une modification à l'objet de la LFDAROP visant à préciser que celle-ci prévoit la mise en place de mesures pour prévenir la commission de tels actes et l'exercice ou la menace de représailles contre une personne au motif qu'elle a fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou une enquête menée en raison d'une divulgation.

4.1.3. Pouvoirs du Conseil du trésor et fonctions de la présidente du Conseil du trésor

L'une des modifications proposées permet au Conseil du trésor (CT) de déterminer, par directive les modalités concernant la désignation des personnes désignées responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité en application de la LFDAROP, ainsi que de préciser les rôles et responsabilités que devront jouer ces personnes. Les objectifs de ces modifications sont d'encadrer l'exercice du rôle de RGEI et d'uniformiser le processus de désignation de ces derniers.

Le projet de loi propose également de modifier la Loi sur l'administration publique (chapitre A-6.01) (LAP) afin de permettre au CT de déterminer des politiques en matière d'éthique et d'intégrité publique applicables aux ministères et organismes de l'Administration gouvernementale.

De plus, le projet de loi modifie la LAP afin d'ajouter des fonctions à la présidente du Conseil du trésor de manière à lui permettre de soutenir les ministères et organismes de l'Administration gouvernementale dans la mise en œuvre des politiques établies par le CT en matière d'éthique et d'intégrité publique et de coordonner leurs actions en ces matières en vue d'en assurer la cohérence et l'efficacité. Le projet de loi lui permet également de conseiller le gouvernement et les ministères et organismes de l'Administration gouvernementale en matière d'éthique et d'intégrité publique.

Ces nouveaux pouvoirs accordés par le projet de loi concourront à assurer une plus grande cohérence des actions et des interventions en matière d'éthique et d'intégrité au sein des organismes publics dans l'objectif de bonifier les efforts en prévention.

4.1.4. Clarifier les responsabilités respectives du Protecteur du citoyen et de la Commission municipale du Québec

À l'heure actuelle, la LFDAROP prévoit que les divulgations concernant les organismes municipaux sont traitées par la CMQ pour autant que la divulgation porte sur le respect des lois dont l'application relève du ministre des Affaires municipales. Il serait cependant préférable que la CMQ traite toutes les divulgations à l'égard d'un organisme municipal indépendamment du type de loi qui est en cause, et ce, en raison de l'expertise de la CMQ pour le traitement des divulgations dans le milieu municipal.

4.1.5. Responsabilité de faire connaître le processus de divulgation

Il est proposé d'ajouter au Protecteur du citoyen une responsabilité de faire la promotion des mécanismes de divulgation d'actes répréhensibles prévus dans la LFDAROP. Cette mesure prend la forme d'une obligation de mettre en place des stratégies pour sensibiliser le public à la possibilité de divulguer un acte répréhensible, notamment en l'informant qu'il est possible de faire une divulgation concernant un tel acte avant qu'il ne soit commis. Une telle proposition vise à identifier clairement le Protecteur du citoyen comme organisme responsable de faire connaître la LFDAROP et la protection contre les représailles prévue à la Loi sur la protection auprès du public en général, mais aussi auprès des employés des organismes publics.

4.1.6. Prévoir les modalités relatives au traitement des divulgations à l'égard du Protecteur du citoyen

Le projet de loi prévoit de confier au Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale la responsabilité du traitement des divulgations d'actes répréhensibles à l'égard du Protecteur du citoyen. L'objectif de cette mesure est d'éviter que le traitement de ces divulgations ne soit assumé par le Protecteur du citoyen lui-même.

4.2. Accroître l'efficacité de l'application de la LFDAROP et clarifier certaines dispositions

4.2.1. Ordonnance de confidentialité et infraction pénale en cas de non-respect

Il est proposé d'octroyer au Protecteur du citoyen et à la CMQ le pouvoir d'interdire à une personne de communiquer toute information liée à une enquête. Cette interdiction ne s'étend pas aux communications qu'une personne pourrait tenir avec son avocat. Une sanction pénale concernant le non-respect de cette interdiction est également ajoutée. Ces deux mesures visent à fournir des outils additionnels au Protecteur du citoyen et à la CMQ pour maintenir la confidentialité de l'identité du divulgateur et des personnes ayant collaboré à une enquête.

4.2.2. Renvoi en organisation du traitement d'une divulgation

Il est proposé de permettre au Protecteur du citoyen et à la CMQ de confier le traitement d'une divulgation à la personne ayant la plus haute autorité administrative de l'organisme public en cause, lorsqu'il est estimé que la divulgation peut être traitée de manière plus appropriée par l'organisation concernée. Cependant, le Protecteur du citoyen et la CMQ ne pourront effectuer un tel renvoi s'il avait pour effet de permettre d'identifier le divulgateur.

Cette disposition facilitera le traitement de certaines divulgations qui, en fonction de leur nature et de leur gravité, pourraient plus efficacement être traitées dans l'organisation où l'acte répréhensible allégué a eu lieu. Ceci peut, par exemple, comprendre des situations mineures déjà connues de l'organisation concernée et où cette même organisation serait déjà en mouvement pour régler la situation. Suivant un renvoi, le Protecteur du citoyen ou la CMQ pourra demander un suivi à l'organisation concernée et pourrait reprendre le traitement de la divulgation s'il l'estime utile.

4.2.3. Conclusions publiques des enquêtes en divulgation

Le projet de loi prévoit une obligation pour le Protecteur du citoyen d'exposer dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel :

- toute situation où, après avoir fait des recommandations, il considère qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable par un organisme public ;
- toute situation où il conclut qu'aucun acte répréhensible n'a été commis, s'il le juge d'intérêt public ;
- toute situation où il conclut qu'un acte répréhensible a été commis.

Le Protecteur du citoyen devra toutefois s'abstenir de faire cette publication s'il juge impossible d'exposer la situation sans porter atteinte à la confidentialité de l'identité du divulgateur ou des personnes ayant collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation.

Cette obligation s'étend également à la CMQ, en tenant compte des adaptations nécessaires.

Cette mesure clarifie et uniformise les attentes du législateur à l'égard de la publication des conclusions des enquêtes. Elle vise à établir un équilibre entre le droit du public de connaître les situations d'intérêt public et la préservation de l'anonymat ou de la confidentialité des divulgateurs et des témoins ayant collaboré à l'enquête.

4.2.4 Communication de renseignements aux protecteurs régionaux de l'élève

Le projet de loi inclut une disposition obligeant le Protecteur du citoyen à transmettre au protecteur régional de l'élève compétent, dans les plus brefs délais, des renseignements portés à sa connaissance qu'il estime pouvoir faire l'objet d'un signalement en application de la Loi sur le protecteur national de l'élève (chapitre P-32.01).

Des divulgations effectuées auprès du Protecteur du citoyen pourraient contenir des renseignements de nature à relever de la compétence des protecteurs régionaux de l'élève.

Dans la perspective où un divulgateur potentiel pourrait ne pas faire la distinction entre les compétences du Protecteur du citoyen et des protecteur régionaux de l'élève, il est opportun de mettre en place un mécanisme de transferts de renseignements entre ceux-ci.

4.3. Améliorer l'accompagnement des divulgateurs victimes de représailles

4.3.1. Guichet unique pour les plaintes en représailles

Un guichet unique au Protecteur du citoyen est créé pour le traitement des plaintes en représailles pour une personne qui a fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou une enquête en vertu de la LFDAROP. Pour ce faire, le projet de loi retire la possibilité de déposer une plainte en pratique interdite, possibilité actuellement prévue dans la *Loi sur les normes du travail* (art 122, par. 11). Un recours équivalent est intégré à la Loi sur la protection. Le projet de loi intègre également une obligation pour le Protecteur du citoyen de mettre de la médiation à la disposition des parties concernées par la plainte en représailles. En cas d'échec de la médiation, il permet au Protecteur du citoyen de représenter le plaignant dans le recours approprié devant un tribunal. À l'heure actuelle, le Protecteur du citoyen n'a pas cette possibilité.

Le projet de loi retire également la possibilité de déposer une plainte en matière de représailles auprès de la CMQ et du ministère de la Famille. La réception et le traitement des plaintes est centralisés au Protecteur du citoyen.

Le projet de loi introduit un délai de 90 jours pour le dépôt d'une plainte en représailles auprès du Protecteur du citoyen. Ce délai débute à partir de la date où la mesure de représailles ou la menace de représailles a été prise à l'encontre de la personne. Toutefois, le projet de loi prévoit qu'une plainte adressée après l'expiration du délai de 90 jours est recevable si elle 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 Commission municipale du Québec ou au ministre de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine.

En outre, le projet de loi permet au Protecteur du citoyen de faire enquête puis de transmettre les recommandations qu'il estime appropriées à la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné par l'allégation de représailles ou, si les circonstances le justifient, au ministre responsable de l'organisme public. Toutefois, cette disposition ne serait pas possible lorsque le plaignant exerce un recours ayant pour objet des représailles ou des menaces de représailles visées par la Loi sur la protection. Pour les situations visant un service de garde éducatif à l'enfance, ses recommandations pourront être faites au ministère de la Famille ou, si les circonstances le justifient, au conseil d'administration de l'organisme public concerné ou à la personne physique titulaire d'un permis de garderie. Pour les situations visant un organisme municipal, ses recommandations seront transmises à la ministre des Affaires municipales, à la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme concerné et, si les circonstances le justifient, au conseil de celui-ci de même qu'à toute municipalité locale ayant un lien avec cet organisme lorsque celui-ci n'est pas une municipalité locale.

L'objectif derrière la création de ce guichet unique pour le traitement des plaintes en matière de représailles est de simplifier l'exercice des droits pour les personnes alléguant subir ou ayant subi des mesures ou des menaces de représailles et d'améliorer l'accompagnement

qui leur est offert. Ces personnes auront désormais accès à une prise en charge complète auprès du Protecteur du citoyen plutôt que d'être transféré vers d'autres entités en fonction des circonstances de leur dossier. Il s'agit également de favoriser le développement d'une expertise en matière de protection contre les représailles au sein du Protecteur du citoyen. En outre, une telle mesure permet d'étendre le recours à la médiation et l'accès à la représentation gratuite devant les tribunaux à des cas où les représailles alléguées n'affectent pas l'emploi.

Ce projet de loi n'aura pas pour effet de limiter une personne dans le choix de ses recours. Un plaignant pourra, s'il le préfère, choisir d'être représenté par une association ou son syndicat devant le TAT plutôt que par le Protecteur du citoyen ou pourra choisir de se représenter seul.

4.3.2. Élargissement de la protection contre les représailles aux signalements internes

Le projet de loi interdit l'exercice de représailles à l'encontre de toute personne qui aurait communiqué des renseignements à son organisation pouvant démontrer qu'un acte répréhensible concernant cette organisation a été commis ou est sur le point de l'être à l'égard d'un organisme public.

Cette disposition vise à étendre la protection contre les représailles à une personnes qui aurait communiqué à son organisation de tels renseignements sans avoir fait par la suite une divulgation au sens de la LFDAROP. Cela permet également de viser la situation où la mesure ou la menace de représailles alléguée aurait été prise après un signalement à l'interne, mais avant une divulgation faite conformément à la LFDAROP.

4.4. Bonifier les mesures de réparation pour les représailles affectant l'emploi et les stages

4.4.1. Pouvoirs étendus en matière de réparation

Actuellement, dans le cas d'un congédiement, la jurisprudence laisse entendre que le pouvoir de réparation du TAT se limiterait à ordonner à l'employeur la réintégration du salarié et de lui verser, à titre d'indemnité, l'équivalent du salaire et des autres avantages dont l'a privé le congédiement. Lorsque la réintégration est impossible, le TAT ne pourrait, par exemple, ordonner le versement d'une indemnité pour perte d'emploi ou toute autre mesure de réparation appropriée au regard des circonstances de l'affaire. Une telle limitation constituerait une restriction importante considérant que dans les cas de représailles avérées, la réintégration du salarié est potentiellement impossible.

Pour remédier à cette situation, le projet de loi propose, dans la Loi sur la protection, d'octroyer les pouvoirs de réparation suivants au TAT :

- D'ordonner à l'employeur de réintégrer cette personne dans son emploi avec tous ses droits et privilèges dans les huit jours de la signification de la décision et de lui verser, à titre d'indemnité, l'équivalent du salaire et des autres avantages dont l'a privé le congédiement, la suspension ou le déplacement.
- D'ordonner à l'employeur d'annuler une sanction, de cesser d'exercer à son endroit tout type de mesures préjudiciables y compris des mesures discriminatoires et de lui

verser à titre d'indemnité l'équivalent du salaire et des autres avantages dont l'ont privé la sanction ou les mesures.

- De rendre toute autre décision qui lui paraît juste et raisonnable, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire, notamment :
 - o ordonner à l'employeur de verser à la personne salariée une indemnité pour perte d'emploi;
 - o ordonner à l'employeur de financer le soutien psychologique requis par la personne pour une période raisonnable qu'il détermine.

4.5. Renforcer le régime de sanction pour les auteurs de représailles

4.5.1. Faire de la perpétration de représailles un manquement disciplinaire

Le projet de loi établit que le fait d'exercer des représailles ou des menaces de représailles ou d'avoir cherché à identifier une personne pour le motif qu'elle a fait une divulgation ou qu'elle a collaboré à une vérification, à une inspection ou à une enquête constituent des manquements passibles de sanction disciplinaire par l'employeur pouvant aller jusqu'au congédiement.

Cette proposition de modification crée un levier d'intervention pour l'employeur qui souhaiterait sanctionner un tel comportement et aura un effet dissuasif sur la commission de tels actes.

4.5.2. Délai de prescription pour les infractions pénales

Il est proposé d'introduire le délai de prescription suivant pour les infractions pénales prévues à la LFDAROP et à la Loi sur la protection :

- une poursuite pénale pour une infraction se prescrit par trois ans depuis la date de la connaissance par le poursuivant de la perpétration de l'infraction ;
- aucune poursuite ne peut être intentée s'il s'est écoulé plus de sept ans depuis la date de la perpétration de l'infraction.

4.6. Distinguer le mandat en intégrité publique du Protecteur du citoyen de son mandat d'ombudsman parlementaire

Le projet de loi prévoit la nomination d'un troisième vice-protecteur au sein du Protecteur du citoyen qui portera le titre de « vice-protecteur à l'intégrité publique ». Ce dernier exercera les fonctions du Protecteur du citoyen prévues à la LFDAROP et à la Loi sur la protection. Le projet de loi retire également les renvois qui sont faits dans la LFDAROP à la Loi sur le protecteur du citoyen et intègre directement les dispositions nécessaires à l'exercice du mandat en intégrité publique dans la LFDAROP. En outre, les obligations de reddition de comptes sont attribuées au vice-protecteur à l'intégrité publique, sous l'autorité du Protecteur du citoyen.

L'objectif de ces mesures est de renforcer la distinction entre le rôle et les pouvoirs d'ombudsman du Protecteur du citoyen prévus dans sa loi constitutive de ceux qu'il possède pour l'application de la LFDAROP et de la Loi sur la protection.

5- Autres options

Les propositions législatives qui sont faites dans le projet de loi proviennent des observations faites par les intervenants impliqués dans la mise en œuvre de la LFDAROP. Les mesures que ceux-ci pouvaient déployer sans qu'il y ait de modification législative ont été mises en place dans la plupart des cas.

Ainsi, les modifications proposées sont celles qui nécessitent une intervention législative. Des scénarios alternatifs ont été envisagés pour certaines des modifications, mais les scénarios retenus sont ceux qui ont été jugés les plus efficaces pour répondre aux objectifs identifiés dans le contexte actuel.

Par exemple, le projet de loi aurait pu prévoir la création d'un nouvel organisme visant à recevoir et à traiter les divulgations et à traiter l'ensemble des plaintes en représailles au lieu de créer un nouveau vice-protectorat au sein du Protecteur du citoyen. Ce scénario n'a pas été conservé étant donné que le Protecteur du citoyen détient déjà l'expertise pour réaliser ce mandat et considérant les coûts importants associés à la mise en place d'une nouvelle structure.

6- Évaluation intégrée des incidences

Le projet de loi n'a aucune incidence sociale, environnementale, territoriale ou économique directe ni d'incidence directe sur les citoyens. Il n'a aucune incidence sur les relations fédérales, provinciales et territoriales ni sur les ententes et relations internationales.

Au niveau de la gouvernance, le projet de loi modifie les responsabilités administratives pour les ministères et organismes en transformant la fonction de responsable du suivi des divulgations et en retirant l'obligation d'établir et de diffuser une procédure pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles auprès de leur personnel.

En outre, en obligeant les organismes publics à prendre des mesures visant à prévenir les actes répréhensibles et les représailles, il vise à renforcer la prise en charge de l'éthique et la protection de l'intégrité. Il octroie au Conseil du trésor et à la présidente du Conseil du trésor certains pouvoirs en matière d'éthique et d'intégrité.

En clarifiant certaines dispositions, le projet de loi améliore la mise en œuvre des mécanismes de réception et de traitement des divulgations entre l'administration publique, le secteur municipal et les services de garde éducatifs à l'enfance.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Durant les travaux visant à déterminer les orientations du projet de loi, les organismes suivants ont été consultés :

- Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail
- Commission municipale du Québec
- Ministère de la Famille
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

- Ministère du Travail
- Protecteur du citoyen
- Tribunal administratif du travail

En outre, le projet de loi s'appuie sur plusieurs consultations et rapports qui ont été produits depuis l'entrée en vigueur de la LFDAROP, notamment le *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* (2019) et le *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi* produit par le SCT (2020), ainsi que des recommandations formulées par le Forum des partenaires en intégrité.

De plus, en mai et juin 2023, la Commission des finances publiques a procédé aux *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*. À cette occasion, les organismes suivants ont été entendus en commission parlementaire ou ont soumis un mémoire :

- Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec
- Centrale des syndicats du Québec
- Confédération des syndicats nationaux
- Fédération professionnelle des journalistes du Québec
- Protecteur du citoyen
- Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec
- Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec

Les membres du comité consultatif du Réseau des répondantes et des répondants en éthique de la fonction publique ont été consultés à quelques occasions sur certains des éléments concernant le volet « prévention » qui est ajouté dans le projet de loi.

Finalement, les organisations suivantes ont transmis des observations et commentaires au SCT lors de la consultation sur le texte du projet de loi :

- ministère du Travail
- ministère de l'Éducation et Protecteur national de l'Élève
- Commissaire à la lutte à la corruption
- Commission municipale du Québec

Les recommandations et préoccupations soulevées par ces organisations ont été considérés et certaines modifications ont été apportées au projet de loi pour y répondre.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La mise en œuvre des modifications apportées par le projet de loi requerra des interventions conjointes des acteurs qui sont impliquées par la mise en œuvre de la LFDAROP. Ces interventions impliqueront davantage le Protecteur du citoyen et le SCT. L'enjeu communicationnel sera important compte tenu des modifications apportées au processus de divulgations ainsi qu'à la protection contre les représailles.

En outre, le Conseil de trésor devra préciser par directive les modalités relatives à la désignation des responsables de la gestion de l'éthique et de l'intégrité au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions les concernant. Un délai raisonnable devra

être accordé aux organisations visées pour transmettre la désignation au SCT. L'accompagnement et la formation de ces responsables seront pris en charge par le SCT. De plus, le Secrétariat Conseil du trésor devra soumettre un projet de décret au Conseil des ministres concernant la hausse des effectifs du PC (voir section « implications financières » ci-dessous).

Finalement, le projet de loi prévoit de nouvelles obligations de reddition de comptes pour le Protecteur du citoyen.

9- Implications financières

En raison de l'élargissement de son mandat et des nouvelles obligations et responsabilités que le projet de loi lui impose, des ressources supplémentaires seront requises au Protecteur du citoyen. L'ajout de ressources de l'ordre de dix ETC (équivalent à temps complet) serait nécessaire pour la première année de mise en œuvre du projet de loi. À cet effet, un projet de décret visant à rehausser le niveau d'effectif du Protecteur du citoyen serait soumis au Conseil des ministres suivant la sanction du projet de loi⁶.

Selon une évaluation préliminaire, les sommes nécessaires au Protecteur du citoyen pour l'ajout de 10 ETC pourraient être de l'ordre de 1,2 M\$.

Une réévaluation des besoins au terme de cette première année serait réalisée. Selon l'état de la situation, un nouveau projet de décret pourrait être soumis au Conseil des ministres afin de réajuster le niveau d'effectifs requis pour le Protecteur du citoyen.

10- Analyse comparative

Les propositions incluses dans le projet de loi s'appuient sur une analyse des lois similaires, notamment des juridictions fédérale, ontarienne et britanno-colombienne, mais également du droit de l'Union européenne et du Royaume-Uni. En outre, ont été considérées les bonnes pratiques identifiées dans la littérature scientifique et dans les rapports d'analyse produits par les centres de réflexion spécialisés dans l'encadrement juridique de la protection des lanceurs d'alerte.

La ministre responsable de l'Administration
gouvernementale et présidente du Conseil
du trésor,

SONIA LEBEL

⁶ L'article 11 de la Loi sur le Protecteur du citoyen, prévoit que les « fonctionnaires et employés requis pour l'application de la Loi sur le Protecteur du citoyen, de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (LFDAROP) (chapitre D-11.1) et de la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux (chapitre P-31.1) sont nommés par le Protecteur. Leur nombre est déterminé par le gouvernement, qui établit les barèmes suivant lesquels ils sont rémunérés. »