

Dossier spécial

**Intégrité publique au Canada :
description, critiques et observations
des réformes proposées par le projet de
loi C-290 à la *Loi sur la protection des
fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles***Jeanne Simard^a, Jordan Mayer^b, France Aubin^cDOI : <https://doi.org/10.1522/revueot.v33n2.1802>

RÉSUMÉ. En 2007, la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles a été instaurée pour protéger tous les fonctionnaires fédéraux canadiens, sauf quelques exceptions. Cependant, cette loi est devenue rapidement obsolète et inefficace, notamment en ce qui concerne la confidentialité des lanceurs d'alerte et leur protection contre les représailles. Comparée aux lois internationales, elle est jugée insuffisante. Face à l'inaction du gouvernement, un député de l'opposition a proposé en juin 2022 le projet de loi C-290, visant à réformer la loi de 2007 et à modifier la Loi sur les conflits d'intérêts. Adopté à la Chambre des communes le 31 janvier 2024, ce projet devrait entrer en vigueur d'ici fin 2024. Cet article examine d'abord les dispositions de la loi de 2007, puis les critiques qu'elle a reçues, et enfin les améliorations proposées par le projet de loi, tout en soulignant les lacunes qui persistent.

Mots clés : Intégrité publique, fonctionnaires, actes répréhensifs, lanceurs d'alerte, Canada

ABSTRACT. In 2007, the Public Servants Disclosure Protection Act came into force to protect, with a few exceptions, all federal public servants in Canada. This law quickly became outdated and ineffective, as it is inadequate to effectively guarantee the confidentiality of the identity of the whistleblowers and to effectively protect them against retaliation. Canadian law is also inefficient compared to the law of international counterparts. Faced with the inaction of the Canadian government to make the necessary amendments to this act, an opposition member took the initiative, in June 2022, to present Bill C-290, to amend the Public Servants Disclosure Protection Act and to amend to the Conflict of Interest Act. This bill was passed in the House of Commons on January 31, 2024 and is expected to come into force by the end of 2024. This article sets out firstly the various provisions of the 2007 Act; secondly, the criticisms to which it has been subject; and thirdly, the various modifications that the bill proposes to the current act. Although this bill includes significant improvements to the disclosure and protection of whistleblowers, there still remains many shortcomings that we will analyze.

Keywords: Public integrity, public servants, reprehensible acts, whistleblowers, Canada

^a Professeure de droit, Département des sciences économiques et administratives, UQAC, Laboratoire de recherche et d'intervention en gouvernance des organisations (LARIGO), Université du Québec à Chicoutimi

^b Assistant de recherche et doctorant, Faculté de droit, Université Laval; COLIBEX, Centre d'études en droit administratif et constitutionnel (CÉDAC)

^c Professeure en communication sociale, Département des lettres et communication sociale, Université du Québec à Trois-Rivières; COLIBEX.

Introduction

Dans la fonction publique fédérale canadienne, la liberté d'expression des lanceurs d'alerte est principalement encadrée par la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (LC 2005, chap. 46) (ci-après, «LPFDAR»). Cette loi a été adoptée en novembre 2005 par le Parlement fédéral et est entrée en vigueur en février 2007¹. Elle s'applique à presque l'ensemble du secteur public fédéral, soit environ 400 000 fonctionnaires, selon le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (ISPC, 2021). Elle découle d'une série de mesures prises à la suite du rapport de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (commission Gomery), présidée par le juge John H. Gomery (2005). Cette commission avait pour mission de faire la lumière sur le programme de commandites du gouvernement fédéral de 1997 à 2001 ainsi que sur ses activités publicitaires de 1998 à 2003.

Malgré les bonnes intentions à l'origine de l'adoption de la LPFDAR, celle-ci n'a malheureusement pas atteint les objectifs escomptés. Peu de fonctionnaires fédéraux ont eu recours aux mécanismes de divulgation² et de protection offerts par la Loi, ce qui, selon de nombreux observateurs, souligne leur insuffisance pour garantir efficacement la confidentialité de l'identité des lanceurs d'alerte et pour les protéger contre les représailles (Bron et Hutton, 2022; Martin-Bariteau, 2022; Martin-Bariteau et Newman, 2018; Myers, 2024).

Le CFE [Centre for Free Expression] souligne l'urgence d'un changement étant donné qu'au cours des 17 années qui se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de la loi, au cours desquelles plus de 500 personnes ont déposé des plaintes formelles pour représailles, aucune n'a obtenu de réparation (Hutton, Bron et Brill-Edwards, 2024, p. 2, trad. libre).

Un tournant critique s'est produit en mars 2021, lorsque le rapport conjoint de l'*International Bar Association* et du *Government Accountability Project* a classé la LPFDAR en queue de peloton des lois étudiées dans 37 pays (Feinstein et Devine, 2021).

Devant l'inaction du gouvernement pour apporter les modifications nécessaires à la LPFDAR afin d'en améliorer l'efficacité, un député de l'opposition a pris l'initiative de présenter à la Chambre des communes en juin 2022 le projet de loi C-290 (ci-après, «Projet de loi»). Celui-ci reprend essentiellement les principales recommandations du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (OGGO, 2017) de la Chambre des communes. Pour l'opposition, ce projet de loi revêt une importance capitale afin de maintenir la confiance dans le bon fonctionnement des institutions publiques, qui se doivent d'être transparentes lorsque des actes répréhensibles sont commis en leur sein.

Cet article sera divisé en quatre parties. Dans la première, nous détaillerons les mécanismes de divulgation et de protection contre les mesures de représailles actuellement prévus par la LPFDAR. Ensuite, nous constaterons en deuxième partie que la loi a été, depuis son adoption en 2007, critiquée à de maintes reprises pour son inefficacité et qu'elle fait bien piètre figure en comparaison de ses homologues à l'international. Dans la troisième partie, nous nous pencherons sur le Projet de loi et sur les divers amendements qu'il propose à la LPFDAR. Dans une quatrième partie, nous ferons quelques remarques et critiques sur le projet de loi C-290. Bien que certains estiment que ce projet de loi ne va pas assez loin pour protéger les lanceurs d'alerte (Garon, 2022, 2023a, 2023b et 2023c; Myers, 2024), il n'en demeure pas moins que les modifications proposées constituent une amélioration significative de la LPFDAR de 2007.

Toutefois, avant d'exposer plus en détail le régime juridique fédéral canadien de protection des lanceurs d'alerte, il est utile de brosser un portrait succinct du système d'intégrité de la fonction publique fédérale. Le domaine de recherche que constitue l'intégrité publique est en constante évolution depuis plusieurs années et a connu une effervescence depuis le début des années 2000 sur la scène fédérale.

Quelques éléments d'intégrité au Canada

L'intégrité publique se définit, selon Lévesque et Le Breton-Prévost (2023), comme un :

[...] système normatif visant à réguler la conduite des titulaires de charges publiques dans l'exercice de leur charge pour la sauvegarde de l'intérêt commun. (p. 57)

Le système d'intégrité publique sur la scène fédérale canadienne découle, comme son homologue québécois, d'une dynamique d'« événement-réaction-réforme » (Lévesque et Le Breton-Prévoist, 2023, p. 3).

Sur le plan pratique, les gouvernements fédéraux successifs ont, au fil du temps, adopté différents instruments axés sur la déontologie et l'éthique, puis ont mis sur pied des institutions de surveillance et de contrôle (appelées les hauts fonctionnaires du Parlement³). Autrement dit, on cherche, par l'adoption d'une loi, d'un règlement ou d'une politique, à assainir les mœurs politiques et administratives. Cette logique de réforme gradualiste semble également impliquer une instrumentalisation de l'éthique à des fins politiques ou partisans (Bégin et Boisvert, 2018).

D'un point de vue théorique ou conceptuel, le système d'intégrité publique vise à répondre à la baisse de confiance du public envers ses institutions démocratiques et publiques ainsi qu'envers ses dirigeants. À titre illustratif, une enquête menée d'octobre à décembre 2023 sur le niveau de confiance des Canadiens envers certains types d'institutions révèle que seulement 32 % ont exprimé une bonne ou une grande confiance à l'égard du Parlement fédéral et 31 % envers les médias canadiens. La police bénéficie d'un niveau de confiance plus élevé (62 %), suivie du système scolaire (47 %) et du système de justice et des tribunaux (46 %) (Statistique Canada, 2023).

Dans le but de garantir la pérennité des institutions publiques ainsi que de communiquer de façon transparente la conduite attendue des dirigeants auprès de la population, les hauts fonctionnaires du Parlement mettent de l'avant l'importance du respect des lois (criminelles et civiles), de la déontologie et de l'éthique (Lacroix, 2022). L'adoption de la LPFDAR n'échappe pas à cette volonté, comme en témoigne son préambule, qui s'attarde à « accroître la confiance du public dans l'intégrité des fonctionnaires », prévoyant également « que la confiance dans les institutions publiques ne peut que profiter de la création

de mécanismes efficaces de divulgation des actes répréhensibles et de protection des fonctionnaires divulgateurs [...] ».

Comme indiqué en introduction, le « scandale des commandites » a été l'étincelle menant au renforcement et à la création d'instruments et dispositifs en intégrité publique, sur la scène fédérale. Face aux questions persistantes des journalistes et à la suite de la publication d'un rapport très critique de la vérificatrice générale du Canada sur la gestion du programme des commandites, de son étude par des comités parlementaires et de la montée des critiques au sein de l'opinion publique, la commission Gomery est mise sur pied en 2004 par le premier ministre du Canada. La commission a pour mission de mettre en lumière l'utilisation frauduleuse de fonds publics fédéraux destinés à la promotion de l'unité nationale au Québec, dans le contexte du référendum sur la souveraineté de 1995 (Lévesque et Le Breton-Prévoist, 2023).

C'est dans ce contexte pour le moins tendu qu'on prend conscience que plusieurs lanceurs d'alerte, qui ont eu le courage par le passé de dénoncer des actes répréhensibles dans les institutions fédérales, ont trop souvent été victimes de représailles de la part de leurs supérieurs. L'une de ces situations a même été judiciairisée jusqu'à la Cour suprême du Canada. Une agence de publicité dont les services ont été retenus par le gouvernement fédéral dans le programme des commandites souhaitait forcer le journaliste Daniel Leblanc à lui dévoiler le nom de l'employé qui lui avait fait des divulgations. Le plus haut tribunal du pays a finalement donné raison au journaliste Leblanc quant au droit de protéger sa source⁴.

Les conclusions du rapport de la commission Gomery contribuent à la chute du gouvernement formé par le Parti libéral du Canada. Le Parti conservateur, dirigé par Stephen Harper, se fait notamment élire sur la promesse de reconquérir la confiance du public envers l'État par la création de nouveaux postes de hauts fonctionnaires du Parlement en intégrité publique. Le gouvernement adopte en 2006 une loi omnibus⁵, la *Loi fédérale sur la responsabilité* (LC, chap. 9), qui prévoit notamment des mesures sur les conflits d'intérêts applicables aux titulaires de charge publique et aux parlementaires; des règles en matière de financement politique; la création de la fonction

de commissaire à l'intégrité du service public; l'élargissement de la protection contre les mesures de représailles; et la création du Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs (TPFD).

C'est notamment le contexte de changement de gouvernement et d'adoption de la *Loi sur la responsabilité* qui a retardé l'entrée en vigueur de la LPFDAR en avril 2007, soit près d'un an et demi après son adoption en novembre 2005 par le gouvernement précédent (Forget et Hurtubise-Loranger, 2008).

1. Description de la LPFDAR de 2007

La LPFDAR vise à donner accès à des régimes de divulgation d'actes répréhensibles et de protection contre les représailles aux personnes employées au sein du secteur public fédéral, aux membres de la Gendarmerie royale du Canada ainsi qu'aux administrateurs généraux, y compris les sous-ministres et les premiers dirigeants (art. 2.1). Elle tente d'établir un équilibre entre le devoir de loyauté des fonctionnaires envers leur employeur et leur liberté d'expression, garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés* (préambule).

La mise en œuvre de la LPFDAR s'accompagne d'une obligation faite au Conseil du Trésor de sensibiliser les fonctionnaires dans les lieux de travail du secteur public, de créer un environnement favorable à la divulgation des actes répréhensibles et, de manière générale, de promouvoir une culture d'intégrité (art. 4). Afin d'opérationnaliser ses obligations, le Conseil du Trésor a adopté un code de conduite applicable au secteur public (art. 5), qui sert de référence pour les codes de conduite adoptés par les administrateurs généraux des divers éléments du secteur public (art. 6 et 7). Par ailleurs, le fonctionnaire qui commet un acte répréhensible s'expose à des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au licenciement (art. 9).

La LPFDAR s'applique aux actes répréhensibles suivants :

- a) la contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris sous leur régime;
- b) l'usage abusif des fonds ou des biens publics;
- c) les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public;

- d) le fait de causer – par action ou omission – un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire;
- e) la contravention grave d'un code de conduite établi en vertu des articles 5 ou 6;
- f) le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles visés aux alinéas a) à e) (art. 8).

1.1 Mécanismes de divulgation

La LPFDAR prévoit plusieurs instances de divulgation des actes répréhensibles, soit les mécanismes de divulgation interne, externe et publique, notamment par la voie des médias (voir annexe 1).

Divulgation à l'interne de l'organisme public

Les administrateurs généraux, c'est-à-dire le premier dirigeant d'un élément du secteur public fédéral (ministères, sociétés d'État, etc.) ou le titulaire d'un poste équivalent (art. 2.1), doivent, dans leur code de conduite, établir des mécanismes de divulgation interne pour les fonctionnaires faisant partie de l'élément du secteur public dont ils sont responsables (art. 10). Ils doivent entre autres désigner un agent supérieur chargé de recevoir tous les renseignements qui, de l'avis d'un fonctionnaire, relèvent d'un acte répréhensible et d'y donner suite d'une façon compatible avec le code de conduite établi par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) (art. 11). Le fonctionnaire qui désire divulguer un acte répréhensible peut s'adresser soit à l'agent supérieur désigné par l'administrateur général, soit à son supérieur hiérarchique (art. 12).

Divulgation à l'externe de l'organisme public

Si la question n'est pas réglée correctement au palier de la divulgation à l'interne ou s'il y a lieu de croire que la question ne peut être divulguée de manière confidentielle au sein de son secteur, le fonctionnaire peut la soumettre à l'externe, c'est-à-dire au Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (ISPC), un organisme gouvernemental réputé indépendant et impartial apte à recevoir les plaintes et les rapports de représailles du divulgateur, et à y enquêter (art. 13). Si le commissaire rejette la

plainte, la décision peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire à la Cour fédérale (art. 51.2).

Par contre, si la divulgation concerne le ISPC lui-même, le fonctionnaire peut porter son alerte devant le vérificateur général du Canada (art. 14). Enfin, la divulgation devra être faite à la Gendarmerie royale du Canada si l'acte répréhensible allégué est susceptible d'être une affaire criminelle (art. 23 et 35).

Le traitement des divulgations doit se faire en toute confidentialité. Selon l'alinéa 22f), l'ISPC doit entre autres établir des procédures à suivre pour le traitement des divulgations et assurer la confidentialité des renseignements recueillis relativement aux divulgations et aux enquêtes.

Divulgation publique

Un fonctionnaire peut faire une divulgation publique, notamment aux médias, à un corps policier ou à un député, s'il n'a pas suffisamment de temps pour faire la divulgation dans la forme prévue et s'il a des motifs raisonnables de croire que l'acte ou l'omission visés par la divulgation constituent une infraction grave à une loi fédérale ou provinciale, ou encore un risque imminent, grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement (art. 16). Aucune procédure précise n'est prévue pour ce type de divulgation.

1.2 Conflits de loyauté

En raison de l'importance accordée aux devoirs de loyauté, de discrétion et de réserve dans la fonction publique fédérale, les divulgations à l'interne, voire à l'ISPC, ont toujours été priorisées. Au fédéral, ces devoirs sont balisés par quelques lois et règlements (p. ex., *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*, préambule de la LPFDAR, etc.) et sont rappelés à de nombreuses reprises par les tribunaux canadiens, tout particulièrement par la Cour suprême du Canada (*Fraser c. Commission des relations de travail dans la fonction publique*, 1985 2 RCS 455; *Merk c. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural, ornemental et d'armature, section locale 771*, 2005 CSC 70).

[23] [...] Selon une jurisprudence constante et de longue date en matière de relations du travail, on réalise mieux l'équilibre entre ces deux objectifs [devoir de loyauté de l'employé envers son employeur et l'intérêt public] en encourageant les employés « loyaux » à résoudre les problèmes à l'interne plutôt qu'à s'adresser immédiatement à la police, c'est-à-dire en faisant appel aux mesures internes avant de recourir aux mécanismes publics [...]. (*Merk c. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural, ornemental et d'armature, section locale 771*, 2005 CSC 70)

Il est toujours possible pour un fonctionnaire divulgateur de mettre à l'écart ses devoirs de discrétion, de réserve et de loyauté envers son employeur pour faire une divulgation publique, mais certaines conditions qui ont été fixées par les tribunaux au fil des ans doivent être respectées, à savoir :

1. Avoir épuisé les recours internes;
2. Être de bonne foi; ne pas être motivé par un esprit de vengeance;
3. Divulguer seulement ce qui est d'intérêt public;
4. S'assurer que l'information rendue publique est véridique;
5. S'assurer que l'ampleur de l'intervention publique n'est pas disproportionnée avec l'objectif poursuivi (*Sasseville et Samoïsette Fournier*, 2017, p. 48, citant *O'Bomsawin et Marcoux*, 2014).

D'ailleurs, la LPFDAR prévoit que le fonctionnaire qui fait une divulgation en vertu de la Loi ne doit communiquer que les renseignements qui sont « raisonnablement nécessaires » pour faire la divulgation (art. 15.1).

1.3 Mécanismes de protection des lanceurs d'alerte contre les représailles

La LPFDAR interdit, sous peine d'amendes et de sanctions disciplinaires, les représailles ou les menaces de représailles à l'encontre d'un fonctionnaire pour le motif qu'il a fait une divulgation protégée ou qu'il a collaboré, de bonne foi, à une enquête menée sur une divulgation (art. 2.1).

C'est l'article 2 de la LPFDAR qui définit ce qu'il faut entendre par « représailles ». On y inclut des actions telles que :

- a) la sanction disciplinaire;
- b) la rétrogradation du fonctionnaire;
- c) son licenciement et, s'agissant d'un membre de la Gendarmerie royale du Canada, son renvoi ou congédiement;
- d) toute mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail;
- e) toute menace à cet égard.

Si un fonctionnaire ou un ancien fonctionnaire est victime de représailles, la LPFDAR prévoit un régime de protection et de soutien (voir annexe 2).

Plainte auprès de l'ISPC et rôle du TPFD

Le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire qui a des motifs raisonnables de croire qu'il a été victime de représailles peut déposer dans un premier temps une plainte auprès du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (ISPC) dans les 60 jours suivant la date où le plaignant a connaissance des représailles y ayant donné lieu [paragr. 19.1(1) et 19.1(2)]. Ce délai peut être prolongé à la discrétion de l'ISPC [paragr. 19.1(3)]. À partir de ce moment, le divulgateur ne peut intenter tout autre recours en vertu de toute autre loi fédérale ou de toute convention collective à l'égard des prétendues représailles [paragr. 19.1(4)].

Il appartient au commissaire de l'ISPC d'examiner la plainte et de déterminer si elle est recevable ou non, dans un délai de 15 jours suivant son dépôt (art. 19.4). Si la plainte est jugée recevable, le commissaire peut charger une personne d'enquêter sur la plainte (art. 19.7). Le rapport de celle-ci est soumis au commissaire le plus tôt possible après la fin de l'enquête (art. 20.3). En cours d'enquête, l'enquêteur peut recommander à l'ISPC de nommer un conciliateur chargé de tenter d'en arriver à un règlement de la plainte (art. 20 et 20.1).

Si, après réception du rapport d'enquête, le commissaire est d'avis qu'il y a des motifs raisonnables de croire que des représailles ont été exercées à l'égard du plaignant, il peut demander au Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs (TPFD), un

organisme quasi judiciaire créé en 2007 par la LPFDAR (art. 20.7 à 21), de juger si des représailles ont été exercées à l'égard du plaignant et, le cas échéant, d'ordonner des mesures de réparation à l'égard du plaignant (art. 20.4 et 21.5).

Par contre, si la plainte en représailles est jugée irrecevable par le commissaire, il peut la rejeter (art. 20.5). Dans ce cas, le divulgateur pourra décider d'intenter un autre recours, notamment en vertu de sa convention collective s'il le peut ou devant la Cour fédérale (art. 51.2).

Il est à noter que l'ISPC ne peut statuer sur une plainte ni procéder à une enquête si une personne ou un organisme est saisi de l'objet de la plainte en vertu de toute autre loi fédérale ou de toute autre convention collective (art. 19.3 et 23). Ces mesures cherchent à éviter un chevauchement d'enquêtes de diverses instances en matière d'intégrité publique ou en matière pénale et criminelle. Le chevauchement doit toutefois être effectif : un simple renvoi d'un grief à la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral (CTREFP) sans vérifier si l'objet des plaintes pour représailles serait examiné par la Commission n'est pas suffisant. L'ISPC doit s'assurer que le contenu d'une plainte pour représailles est instruit sur le fond par une autre instance avant de conclure qu'il ne peut statuer sur cette plainte [*Therrien c. Canada (Procureur général)*, 2017 CAF 14].

Mesures de réparation

L'éventail de mesures de réparation dont dispose le TPFDD est assez important. L'article 21.7 énumère les mesures que ce tribunal peut ordonner à l'employeur, à l'administrateur général compétent ou à toute personne agissant en son nom :

- a) permettre au plaignant de reprendre son travail;
- b) le réintégrer ou lui verser une indemnité, s'il estime que le lien de confiance qui existait entre les parties ne peut être rétabli;
- c) lui verser une indemnité équivalant au plus [au maximum], à son avis, à la rémunération qui lui aurait été payée s'il n'y avait pas eu de représailles;
- d) annuler toute sanction disciplinaire ou autre prise à son endroit et lui payer une indemnité équivalant

- au plus, à son avis, à la sanction pécuniaire ou autre qui lui a été imposée;
- e) lui accorder le remboursement des dépenses et des pertes financières qui découlent directement des représailles;
 - f) l'indemniser, jusqu'à concurrence de 10 000 \$, pour les souffrances et douleurs découlant des représailles dont il a été victime [paragr. 21.7(1)].

Sanctions disciplinaires

L'exercice de représailles constitue un manquement pouvant donner lieu à des sanctions disciplinaires (y compris le licenciement ou la révocation) à l'encontre de toute personne identifiée dans la demande comme étant celle qui a exercé les représailles [paragr. 21.5(4) et art. 21.8].

Sanctions pénales

Enfin, sur le plan pénal, la LPFDAR prévoit des amendes contre quiconque exerce des représailles contre un divulgateur ou, dans le cadre d'une divulgation, fait sciemment une déclaration fautive ou trompeuse à l'agent supérieur ou au commissaire (art. 19, 40 et 42.3). Dans de telles situations, cette personne est passible, par mise en accusation, d'une amende maximale de 10 000 \$ et/ou d'un emprisonnement de deux ans et, par procédure sommaire, d'une amende maximale de 5 000 \$ et/ou d'un emprisonnement de six mois (art. 42.3).

1.4 Service de consultation juridique

À tout moment, un service de consultation juridique est disponible, soumis à diverses conditions et à la discrétion de l'ISPC, pour les fonctionnaires ainsi qu'à « toute autre personne qu'un fonctionnaire qui envisage de communiquer des renseignements au commissaire concernant un acte ou une omission susceptible de constituer un acte répréhensible en vertu de la présente loi » (art. 25.1).

2. Critiques de la LPFDAR de 2007

Depuis son adoption en 2005, la LPFDAR a fait l'objet de nombreuses critiques (Bron et Hutton, 2022; Martin-Bariteau, 2022; Martin-Bariteau et Newman, 2018; Myers, 2024). De plus, elle a été très peu utilisée par les fonctionnaires fédéraux.

2.1 Par le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes

Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (OGGO, 2017) de la Chambre des communes a réalisé, à la demande du président du Conseil du Trésor, le premier examen législatif de la LPFDAR en février 2017, soit 12 ans après son adoption. Dans le cadre de son étude, le Comité a tenu 12 réunions, entendu 52 témoins et reçu 12 mémoires sur le sujet. Son rapport propose 15 recommandations (OGGO, 2017, p. 101-106) visant principalement à améliorer le régime et la protection des personnes qui font une divulgation d'actes répréhensibles, en plus du processus de divulgation de la LPFDAR afin de garantir l'intégrité du secteur public. Parmi les recommandations, on retrouve divers sujets d'intérêt pour les lanceurs d'alerte :

Les précisions aux définitions et le critère de la bonne foi

D'une part, le Comité propose plusieurs précisions aux définitions énoncées dans la LPFDAR. Notamment, il recommande un élargissement de l'expression « acte répréhensible » (recommandation n° 1A) et du terme « supérieur » (recommandation n° 1B), de même que du terme « représailles », afin d'inclure tout acte ou toute omission incompatible avec le devoir de protéger et de soutenir les employés divulgateurs (recommandation n° 6B).

Aussi, la possibilité d'une divulgation en vertu de la LPFDAR devrait être élargie à toutes les personnes participant à certains aspects des activités du gouvernement, incluant les entrepreneurs et les anciens fonctionnaires (recommandation n° 1K).

D'autre part, afin de déterminer si une divulgation sera recevable ou non, la « bonne foi » du divulgateur ne devrait plus être un critère pertinent à prendre en compte. Par conséquent, ce critère devrait être abrogé (recommandation n° 1D).

La formation et le soutien aux lanceurs d'alerte ainsi qu'à leur entourage

Le Comité recommande, afin d'encourager une culture d'intégrité au sein de la fonction publique fédérale, que le gouvernement du Canada donne régulièrement de la formation sur la LPFDAR afin que les employés connaissent leurs droits et qu'ils soient au fait des voies de divulgation, des mesures de protection en cas de représailles et des ressources mises à leur disposition (recommandation n° 2). Dans le même ordre d'idées, le Comité encourage l'ISPC à offrir de la formation et à sensibiliser les fonctionnaires à son mandat, aux mécanismes de divulgation et aux mesures de protection contre les représailles (recommandation n° 7).

Également, le Comité recommande que le Bureau du dirigeant principal des ressources humaines (BDPRH) de la fonction publique documente davantage les pratiques exemplaires sur la scène internationale en regard des mécanismes de divulgation des actes répréhensibles (recommandation n° 8). Le Bureau pourrait également évaluer la culture institutionnelle en lien avec la divulgation d'actes répréhensibles, notamment en évaluant le niveau de confiance des fonctionnaires envers les mécanismes de divulgation et de protection contre les mesures de représailles (recommandation n° 9).

En outre, le Comité recommande que le gouvernement du Canada confie un mandat aux gestionnaires et aux supérieurs des ministères et organismes fédéraux de protéger et de soutenir leurs employés divulgateurs ainsi que leur entourage (recommandation n° 5).

La procédure de divulgation

Le Comité recommande que l'ISPC et le TPFD se voient accorder le pouvoir d'octroyer aux divulgateurs une indemnité pour des frais juridiques raisonnables afin de les encourager à se manifester (recommandation n° 6D).

Les enquêtes

Dans un premier temps, le Comité recommande que le gouvernement du Canada donne à l'ISPC le mandat de protéger les divulgateurs et le pouvoir d'intervenir dans les cas de dossiers mal gérés⁶ ainsi que de

surveiller, d'évaluer et d'apporter des améliorations aux mécanismes de divulgation interne de la fonction publique fédérale pour régler les situations de conflits d'intérêts (recommandation n° 3).

Dans un deuxième temps, le Comité recommande que l'ISPC mène plus rapidement les enquêtes sur les divulgations d'actes répréhensibles et sur les plaintes en matière de représailles (recommandation n° 1C), tout en lui accordant des pouvoirs d'enquête supplémentaires. Cela inclurait le pouvoir d'exiger et d'utiliser, dans le cadre de toute enquête, des éléments de preuve provenant de sources extérieures du service public, ces pouvoirs pouvant être exercés au moyen d'une ordonnance de la Cour fédérale (recommandation n° 1G).

Dans un troisième temps, le Comité recommande l'ajout de dispositions à la LPFDAR afin d'assurer le respect et le maintien de la confidentialité des témoins, y compris les divulgateurs, sauf si la personne concernée donne son consentement par écrit à la divulgation de son identité (recommandation n° 11). Le Comité propose aussi de communiquer des informations confidentielles aux ministères et aux organismes fédéraux, au TPFD et à la Cour fédérale lorsque nécessaire (recommandation n° 10).

Dans un quatrième temps, le Comité recommande que l'ISPC conserve un pouvoir d'intervention dans des dossiers examinés par une autre entité, malgré un chevauchement d'enquêtes (recommandation n° 1I), et qu'il puisse lancer une enquête de sa propre initiative sur des actes répréhensibles qui ne font pas déjà l'objet d'une enquête en vertu d'un autre processus en s'appuyant sur des preuves recueillies au cours d'une enquête sur des représailles (recommandation n° 1J). En bref, des enquêtes pourraient se chevaucher avec celles de l'ISPC (recommandation n° 6H).

Enfin, le Comité recommande que l'ISPC puisse demander la prise de mesures correctives en vue de traiter des actes répréhensibles mis au jour à la suite d'enquêtes (recommandation n° 1L).

La protection contre les mesures de représailles

Concernant la protection contre les mesures de représailles, le Comité suggère que le divulgateur soit protégé tant et aussi longtemps que ce dernier a des motifs de croire en la véracité des renseignements

qu'il divulgue (recommandation n° 1E). Cette protection doit s'étendre également à toute personne ayant aidé un divulgateur, à tout témoin et à tout individu pris à tort comme étant un divulgateur (recommandation n° 6A). De plus, le délai prévu pour déposer une plainte en matière de représailles devrait être porté à 12 mois (recommandation n° 6F) et le fardeau de la preuve devrait être renversé afin que l'employeur ait à démontrer qu'il n'a pas exercé de représailles à l'endroit du divulgateur (recommandation n° 6I).

Le Comité recommande en outre que le TPFD ait directement le droit de décider de sanctionner les personnes qui ont exercé des représailles ou qui ont posé toute forme d'acte préjudiciable à l'endroit d'un employé ayant fait une divulgation, de toute personne l'ayant aidé, de tout témoin et de tout individu pris à tort comme étant un divulgateur (recommandation n° 6E).

La gouvernance de la LPFDAR

Le Comité recommande diverses mesures d'amélioration quant à la gouvernance de la LPFDAR. Mentionnons notamment l'ajout au préambule de la Loi de l'importance de la protection contre les mesures de représailles (recommandation n° 13); l'importance d'un processus de nomination de l'ISPC ouvert, transparent et fondé sur le mérite (recommandation n° 4); la mise sur pied d'un examen indépendant de la Loi au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur des modifications recommandées (recommandation n° 12); la mise sur pied d'un cadre afin d'assurer la production de rapports réguliers sur l'ensemble des étapes des mécanismes de divulgation interne (recommandation n° 14); ainsi que des statistiques pertinentes concernant les ministères et organismes fédéraux assujettis à la Loi dans les rapports annuels publiés par l'ISPC (recommandation n° 15).

Jugées excellentes par de nombreux observateurs de la Chambre des communes (Garon, 2022), ces recommandations ont pourtant été ignorées par le gouvernement fédéral jusqu'à la troisième lecture du projet de loi, en novembre 2023.

2.2 Par l'International Bar Association et le Government Accountability Project

En mars 2021, la LPFDAR a été fortement critiquée dans un rapport conjoint de l'*International Bar Association* et du *Government Accountability Project*⁷ évaluant le contenu et l'efficacité des lois nationales sur la protection des lanceurs d'alerte dans 37 pays (Feinstein et Devine, 2021). La LPFDAR occupe une position peu enviable, soit à la queue du peloton, en compagnie du Liban et de la Norvège⁸. Le Canada se place derrière le Bangladesh, le Pakistan et le Botswana (Feinstein et Devine, 2021). Le classement a porté sur 20 critères, incluant l'étendue de la loi, la protection des lanceurs d'alerte contre différents types de harcèlement, la confidentialité de l'identité des lanceurs d'alerte, la procédure judiciaire accessible, le délai raisonnable pour la prise de décisions et la prise en charge des frais juridiques (Devine, 2015).

La LPFDAR ne répond qu'à un seul de ces critères, tandis que les directives sur la protection des lanceurs d'alerte des États-Unis, de l'Australie et de l'Union européenne en satisfont 16. Le rapport souligne que le Canada possède un système de protection des lanceurs d'alerte présentant de nombreuses lacunes : son efficacité est loin d'être optimale. De plus, les dirigeants canadiens n'ont pas respecté leur propre exigence légale d'examiner périodiquement l'efficacité de la loi. Toujours selon le rapport :

Seuls 8 lanceurs d'alerte représentant 6 controverses ont été autorisés à porter des plaintes pour représailles devant le tribunal entre 2005 et janvier 2020, alors que 358 plaintes ont été soumises au bureau du commissaire à l'intégrité dans cette fenêtre. (Feinstein et Devine, 2021, p. 37, trad. libre).

2.3 Sur la création d'un groupe de travail sur l'examen de la LPFDAR en 2022

En novembre 2022, le gouvernement fédéral revient à la charge et mandate un nouveau groupe d'experts pour l'éclairer sur les modifications à apporter à la LPFDAR (David-Pelletier, 2022). Le comité doit examiner entre autres les recommandations formulées en 2017 par le Comité permanent des opérations

gouvernementales et des prévisions budgétaires (OGGO) de la Chambre des communes. Le rapport devrait être rendu public à la fin de 2024.

Plusieurs observateurs (politiciens, universitaires et lanceurs d'alerte) se questionnent sur la pertinence de créer un nouveau comité d'experts « quand on a eu de nombreux rapports et qu'on a un rapport parlementaire qui a sérieusement détaillé les besoins » (David-Pelletier, 2022, paragr. 12, citant Martin-Bariteau). Cela ne fait que retarder de quelques années les modifications à apporter à la LPFDAR, qui en a pourtant bien besoin.

D'autres s'inquiètent de l'indépendance du comité, car 4 des 9 membres sont des employés actuels ou anciens du gouvernement fédéral (Bronskill, 2022). On critique aussi l'absence, dans le comité, d'une personne ayant vécu une véritable expérience de lanceur d'alerte (Presse canadienne, 2022).

3. Description du projet de loi C-290

3.1 État d'avancement à la Chambre des communes et au Sénat

En juin 2022, un député du Bloc québécois, Jean-Denis Garon, a devancé le dépôt du rapport du comité d'experts de 2024 et a proposé, de sa propre initiative, le projet de loi C-290 *Loi modifiant la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles et apportant une modification corrélative à la Loi sur les conflits d'intérêts*. Ce projet reprend essentiellement les principales recommandations du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes de 2017.

Il est important de rappeler que, depuis son entrée en vigueur en 2007, la LPFDAR n'a fait l'objet d'aucune modification, correction ni révision majeure. Lors de la deuxième lecture du Projet de loi à la Chambre des communes, le député Garon a rappelé l'importance de la confiance dans le bon fonctionnement des institutions publiques :

Qu'est-ce que le Comité [permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes] nous a appris? Il nous a notamment appris

que la protection des fonctionnaires divulgateurs était insuffisante et que la façon dont cela fonctionnait faisait en sorte qu'on avait instauré un manque de confiance avec les fonctionnaires. Ces derniers savent que les mécanismes existent, mais, comme ils n'ont pas confiance que cela va aboutir et qu'ils ont peur que, à la fin, cela leur nuise énormément, on se retrouve avec une loi qui n'est pas utilisée et des fonctionnaires qui ne viennent pas dénoncer. (Garon, 2022, p. 9232)

En février 2023, à l'étape de la deuxième lecture, la Chambre des communes a voté en faveur du Projet de loi, mais sans l'appui du Parti libéral du Canada formant le gouvernement. Par la suite, le Projet de loi a fait l'objet d'un examen en comité parlementaire, qui s'est terminé le 18 septembre 2023.

Le 31 janvier 2024, le réseau mondial *Whistleblowing International Network*⁹ a demandé au premier ministre du Canada et aux chefs des partis d'opposition d'adopter le Projet de loi, qui, selon eux :

améliorerait la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles afin qu'elle soit largement conforme à 8 des 20 meilleures pratiques mondiales en matière de lois sur les dénonciateurs. [...] Il s'agit de premières étapes importantes vers l'établissement des bases d'une protection crédible. Il n'est pas nécessaire de retarder davantage la mise en œuvre de ces réformes. (Myers, 2024, p. 1, trad. libre)

La même journée, le Projet de loi a été adopté en troisième lecture, cette fois, à l'unanimité des membres de la Chambre des communes. Comme la procédure l'exige, le gouvernement a déposé par la suite ce projet de loi au Sénat. La première lecture au Sénat s'est terminée le 6 février 2024. Le Projet de loi devrait entrer en vigueur en 2024.

3.2 Principales modifications recommandées à la LPFDAR de 2007

Le Projet de loi vient pallier certaines lacunes de la LPFDAR. Toujours selon le député initiateur du Projet de loi, Jean-Denis Garon :

Les principes de la Loi qui est en application depuis 2007 sont excellents, mais la Loi comporte beaucoup de lacunes. Ce sont de petites lacunes, mais qui, mises bout à bout, rendent cette loi effectivement inopérante. On l'a vu : depuis sa mise en application, on compte le nombre de cas où des divulgations ont passé correctement le processus. On peut presque les compter sur les doigts de nos deux mains. (Garon, 2022, p. 9232)

Les principales modifications recommandées à la LPFDAR par le Projet de loi peuvent se diviser en trois volets : celles relatives à la divulgation proprement dite (voir annexe 3), celles relatives à la protection des lanceurs d'alerte contre les représailles (voir annexe 4) et, enfin, celles relatives à la gouvernance générale de la Loi.

3.2.1 Concernant la divulgation

L'élargissement du champ d'application de la LPFDAR

Le Projet de loi vise à élargir son champ d'application des divulgations aux anciens fonctionnaires, qui possèdent souvent de l'information cruciale pour améliorer la transparence et la gestion dans le secteur public (art. 7 à 9). Il devenait nécessaire de les protéger dans l'éventualité où ils seraient appelés à témoigner dans le cadre d'une enquête.

Par contre, la protection n'a toujours pas été étendue aux membres des Forces armées canadiennes, du Service canadien du renseignement de sécurité et du Centre de la sécurité des télécommunications, qui doivent établir des mécanismes indépendants pour traiter des actes répréhensibles. La LPFDAR ne s'applique pas non plus aux représentants élus, à leur personnel ni aux employés de la Chambre des communes et du Sénat (ISPC, 2021).

Les employés contractuels et les employés temporaires (p. ex., personnes qui travaillent à l'Agence du revenu du Canada pendant la période des impôts) en sont également exclus. Pourtant, comme il a été soulevé lors des débats à la Chambre des communes, ces employés auraient grandement besoin de cette protection puisqu'en raison de leur statut souvent précaire, ils « peuvent facilement être victimes d'intimidation ou de représailles » (Garon, 2022,

p. 9233). Deux raisons ont été évoquées pour justifier le maintien de cette exclusion. D'une part, puisque cette protection élargie aux employés contractuels et aux employés temporaires entraînerait des dépenses publiques supplémentaires, le Projet de loi aurait exigé la recommandation royale avant son adoption à la Chambre des communes, ce qui aurait entraîné des délais (art. 79.2 du *Règlement de la Chambre des communes*) :

La Loi constitutionnelle de 1867 et le Règlement exigent que les projets de loi proposant la dépense de fonds publics soient accompagnés d'une recommandation royale, qui ne peut être obtenue que par le gouvernement et présentée que par un ministre. Comme un ministre ne peut proposer d'affaires émanant des députés, un projet de loi émanant d'un député ne devrait donc pas contenir de dispositions prévoyant l'engagement de fonds publics.

Toutefois, depuis 1994, un député peut présenter un projet de loi d'intérêt public qui contient de telles dispositions et qui pourra suivre le processus législatif, pourvu qu'une recommandation royale soit fournie par un ministre avant que le projet de loi ne franchisse la troisième lecture. (Bosc et Gagnon, 2017, chap. 21, paragr. 3)

D'autre part, l'étendue de cette protection aux employés contractuels et aux employés temporaires soulèverait des questions de constitutionnalité importantes, car la plupart des sous-traitants sont assujettis aux lois provinciales sur le travail. Selon le partage des compétences prévu par la Constitution, les lois en matière de travail relèvent des « droits civils », qui sont du ressort des pouvoirs exclusifs des législatures provinciales (*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92.13). La compétence des provinces en matière de droit du travail doit donc être présumée et la zone de compétence fédérale est l'exception¹⁰.

En résumé, comme le mentionnait le député Jean-Denis Garon, « ce n'est pas parce que ce n'est pas dans le projet de loi que nous n'y avons pas pensé, que nous n'avons pas essayé, que ce n'est pas important et qu'il faut abandonner » (Garon, 2023a, p. 18021).

L'élargissement de la définition d'« actes répréhensibles »

La définition d'« actes répréhensibles » à l'article 8 de la LPFDAR a été considérablement élargie. Le Projet de loi vise à ajouter, aux autres cas de divulgation protégés, l'abus de pouvoir (paragr. b.1), l'ingérence politique (paragr. c.1) et l'ingérence étrangère (paragr. c.2) dans les décisions administratives. L'ingérence étrangère, que les affaires récentes d'ingérence dans les élections canadiennes et la création de la Commission d'enquête sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques fédéraux ont rendue plus visible dans l'espace public, illustre l'avantage qu'aurait le gouvernement fédéral à mieux accueillir les fonctionnaires à même d'en signaler les risques. En effet, c'est après avoir communiqué en vain ses préoccupations à l'interne qu'un fonctionnaire du Service canadien du renseignement de sécurité s'est adressé au *Globe and Mail* pour lancer l'alerte. Notons qu'il faudra attendre qu'un règlement soit adopté par le gouvernement pour connaître les définitions plus précises des motifs d'ingérence politique et d'ingérence étrangère.

L'élagage en partie des concepts flous, difficiles à interpréter ex ante

L'actuelle LPFDAR ne protège que les divulgations de cas *graves* de mauvaise gestion, de contraventions *graves* à un code de conduite ou d'un risque *grave* pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement (art. 8). Or, quelle interprétation et quelle portée devons-nous donner à l'adjectif *grave*? À quel seuil un acte répréhensible atteint-il le niveau de gravité nécessaire pour être couvert par la Loi?

Afin d'éviter une marge d'interprétation subjective qui oblige le lanceur d'alerte à divulguer un acte répréhensible sans connaître d'avance l'ampleur de sa responsabilité et des protections dont il bénéficiera, le Projet de loi vise à supprimer ces qualificatifs « flous » ou sujets à interprétation dans la définition et l'énumération des actes répréhensibles.

On parlera désormais de « cas de mauvaise gestion dans le secteur public », de « risque pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement » ou encore de « contravention d'un code de conduite » (art. 8).

L'abrogation de l'exigence selon laquelle une divulgation protégée doit être faite de bonne foi

Le Projet de loi vise à supprimer les allusions à la bonne foi dans l'ensemble de la LPFDAR, plus particulièrement lorsqu'elle est liée à l'intention du lanceur d'alerte lorsqu'il dénonce un acte répréhensible. Rappelons que la *bonne foi* est « l'attitude d'une personne qui agit de façon sincère, honnête et loyale dans l'exécution d'une obligation » ou encore « l'absence d'intention malveillante dans l'exécution d'une obligation » (Reid, 2023, paragr. 1 et 3)¹¹.

Lors d'une réunion du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, le chercheur du Bloc québécois, Michel Roche, a expliqué clairement aux membres de l'assemblée les raisons qui ont poussé les rédacteurs du Projet de loi à supprimer cette obligation :

Parfois, un lanceur d'alerte peut être témoin depuis des années de choses qu'il n'aime pas, et il est possible qu'on juge qu'en les dénonçant, il veut du mal à ses collègues. Cependant, on n'a pas à juger s'il veut du bien ou du mal à son collègue en déposant une plainte. Ce qui compte, c'est de savoir si la plainte est justifiée de prime abord. Il faut juger les plaintes en fonction des faits qui s'y rattachent, et non en fonction de l'intention qu'on prête au plaignant. C'est trop facile d'écarter quelqu'un parce qu'on lui prête de mauvaises intentions. Ainsi, on retire ces éléments arbitraires pour qu'on soit obligé de juger les plaintes selon leur bien-fondé, et non selon l'intention de la personne. Si la personne dit vraisemblablement la vérité, peu importe sa motivation, cela mérite une enquête et une protection. (Roche, 2023, p. 3)

Le critère de bonne foi sera dorénavant remplacé par le critère objectif des « motifs raisonnables », qui fait passer le débat des intentions subjectives des lanceurs d'alerte aux motifs objectifs de divulgation. En résumé, on cherche à éviter des procès d'intention.

Malgré cette avancée significative pour la protection des fonctionnaires divulgateurs, le Projet de loi n'introduit pas un renversement du fardeau de la preuve

pour les aider à prouver devant le commissaire ou une autre instance qu'ils ont subi des représailles de la part de leur employeur à la suite d'une dénonciation, comme c'est le cas pour les salariés couverts par le régime québécois des lanceurs d'alerte. Dans la loi actuelle, lorsqu'un fonctionnaire divulgateur se présente devant une instance, il doit prouver que les mesures prises contre lui par son employeur étaient des mesures de représailles. Ce fardeau de preuve est très lourd pour les lanceurs d'alerte et on peut imaginer aisément qu'il constitue un élément dissuasif majeur. Il aurait été souhaitable qu'un tel fardeau de preuve repose plutôt sur les épaules de l'employeur afin de rééquilibrer le rapport des forces en présence. L'employeur devrait ainsi démontrer qu'il a des raisons justifiées de prendre des mesures contre l'employé divulgateur et qu'elles ne sont pas liées à sa divulgation.

Par contre, le Projet de loi ajoute un article mentionnant qu'après réception du rapport d'enquête, si le commissaire est d'avis que l'instruction de la plainte par le TPFD est justifiée, cette demande fait foi, sauf preuve contraire, que des représailles ont été exercées à l'égard du plaignant (art. 21). Cela signifie concrètement que le fardeau de la preuve est renversé en faveur du divulgateur et, donc, que son employeur devrait faire une preuve contraire de l'absence de mesures de représailles.

L'élargissement de la portée de la définition de « superviseur hiérarchique »

Les fonctionnaires pourront désormais faire une divulgation protégée à n'importe quel supérieur au sein de leur organisation, et ce, même si ce supérieur fait partie d'un autre secteur de la fonction publique que celui dont l'administrateur général est responsable (art. 6). Selon Michel Roche (2023), cet amendement est important pour la protection du lanceur d'alerte :

Il arrive souvent que l'acte répréhensible qu'un fonctionnaire constate se produise dans son équipe de travail, et cela risque d'être le fait de son supérieur immédiat. Actuellement, l'employé peut court-circuiter la chaîne hiérarchique et faire une divulgation au sommet de l'échelle, au commissaire [à l'intégrité du secteur public du Canada], en

suivant un processus très intimidant, alors que, parfois, cela devrait se faire simplement, auprès d'un gestionnaire d'une unité au sein du même ministère. Cela pourrait simplifier les choses et favoriser une culture de transparence, d'ouverture et de discussion franche. Plus les processus sont simples, plus il sera facile de régler les problèmes avant qu'ils ne s'amplifient. (p. 8)

La possibilité au Conseil du Trésor d'établir des politiques relatives aux divulgations

Le Projet de loi prévoit en outre que le Conseil du Trésor puisse établir des politiques relatives aux mécanismes de divulgation interne (art. 4.2 et 5.1). Cette disposition découle de la volonté d'uniformiser et d'établir des procédures de divulgation à l'interne claires et utiles pour les divulgateurs.

La réitération de la protection de l'anonymat du fonctionnaire divulgateur et des témoins qui participent à des enquêtes

Enfin, le Projet de loi prévoit que l'ISPC puisse communiquer l'identité du divulgateur et des témoins, seulement avec le consentement des personnes concernées (art. 37).

3.2.2 Concernant la protection contre les représailles

L'élargissement de la définition de « représailles »

Les représailles sont des mesures dommageables à l'encontre d'un fonctionnaire lanceur d'alerte qui a fait une divulgation protégée en vertu de la Loi. Parmi ces représailles, on retrouve traditionnellement les sanctions disciplinaires, la rétrogradation, le licenciement et toute mesure portant atteinte à l'emploi du fonctionnaire divulgateur ou à ses conditions de travail. Le Projet de loi vise à ajouter deux autres cas de figure à cette liste, soit le fait d'infliger au fonctionnaire un trouble émotionnel ou tout acte ou toute omission lui causant une blessure psychologique.

Lors de son témoignage devant le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, Pamela Forward, présidente de la *Whistleblowing Canada Research Society*, explique de quoi il en retourne :

Il est important de savoir qu'il existe de nouveaux renseignements – en fait, ce sont des renseignements qui circulent depuis longtemps et auxquels la population est maintenant plus sensible – selon lesquels ce type de comportement, cette intimidation et ce harcèlement causent des dommages réels au cerveau qui peuvent être observés par imagerie médicale. Cela change la donne pour les employeurs. Ils peuvent désormais être tenus responsables juridiquement. Il est possible de présenter les résultats d'une scintigraphie cérébrale en cas d'antécédents de harcèlement et d'intimidation et après avoir été congédié de la fonction publique ou de n'importe quelle autre organisation. (Forward, 2023, p. 16, trad. libre)

Des recherches scientifiques confirment les propos de Pamela Forward (voir McLoughlin et collab., 2020; Nolfé et collab., 2018).

L'élargissement de la protection contre les représailles aux témoins d'actes répréhensibles

Dans la LPFDAR de 2007, pour que les protections contre les représailles s'appliquent à un fonctionnaire divulgateur, elles doivent avoir été prises à son encontre à la suite d'une divulgation protégée ou qu'il ait collaboré de bonne foi à une enquête menée sur une divulgation. Le Projet de loi vise à ajouter d'autres cas de figure afin de protéger le fonctionnaire qui :

- a été témoin d'une divulgation protégée faite par un autre fonctionnaire;
- a collaboré avec un autre fonctionnaire relativement à une divulgation protégée;
- a été confondu avec un fonctionnaire divulgateur;
- est lié à un fonctionnaire se trouvant dans l'une des situations visées par cet article.

Cette disposition du Projet de loi étendra donc la protection contre les représailles aux témoins d'un acte répréhensible, comme dans le cas de l'agente et formatrice des services frontaliers ayant défendu le lanceur d'alerte Luc Sabourin, qui avait divulgué des situations de harcèlement, d'injustice et d'intimidation (Chambre des communes, 2023b, p. 2-3, témoignage de Julie Dion). Elle étendra la protection aussi

aux personnes qui sont prises à tort pour des lanceurs d'alerte :

La personne qui décide de divulguer un acte répréhensible peut, dans certains cas, vouloir préserver son anonymat. Autour d'elle, les gens de son milieu de travail ou ses supérieurs immédiats commencent à chercher qui a divulgué l'acte répréhensible. La chasse aux sorcières commence, mais on peut parfois accuser la mauvaise personne, qui pourrait alors subir des représailles. Cela soulève donc toute la question de protection des personnes qui sont prises à tort pour des lanceurs d'alerte. (Garon, 2023c, p. 6)

La prolongation de la période durant laquelle une plainte en matière de représailles peut être déposée

Selon la LPFDAR de 2007, la plainte pour représailles doit être déposée auprès du commissaire à l'intégrité public dans les 60 jours suivant la date où le plaignant en a eu connaissance. Le Projet de loi prolongera la période de 60 jours à 1 an (art. 10.1).

L'ajout d'une obligation de prestation de soutien aux fonctionnaires divulgateurs

Le Projet de loi vise aussi à ajouter, pour les administrateurs généraux, l'exigence de fournir un soutien plus substantiel aux divulgateurs (art. 5) :

Lorsqu'une personne porte plainte, nous voulons nous assurer qu'elle est correctement accompagnée par le système, avec des moyens logistiques qui ne sont pas coûteux, en ce sens qu'ils n'exigent pas de nouvelles allocations financières de la part du gouvernement. (Garon, 2023c, p. 7)

Comme l'expose le député Garon, ce soutien ne pourra pas être financier (p. ex., remboursement des frais judiciaires, indemnité, récompenses, etc.). En effet, comme mentionné plus haut, le Projet de loi a été présenté par un député d'un parti de l'opposition qui ne peut obtenir des fonds auprès du Conseil du Trésor pour couvrir les dépenses liées aux programmes et aux services gouvernementaux, sauf s'il obtient une recommandation royale de la part d'un ou d'une ministre.

L'élargissement du mandat du vérificateur général du Canada

Si une plainte contre les représailles concerne le Commissariat à l'intégrité du secteur public, le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire peut désormais déposer celle-ci auprès du vérificateur général du Canada (art. 11).

Par contre, la possibilité d'un appel auprès du vérificateur général du Canada dans les cas de graves lacunes de gestion dans le secteur public n'a pas été retenue. Pourtant, cette proposition du Bloc québécois était logique, car « le vérificateur général a un ensemble de compétences uniques au sein de la machine gouvernementale, et il a un niveau d'indépendance unique également en ce qui concerne les graves lacunes de gestion » (Garon, 2023c, p. 4).

La suppression de l'exigence selon laquelle les enquêtes effectuées par l'ISPC ne peuvent pas se chevaucher avec des enquêtes réalisées en vertu d'autres lois

L'ISPC pourra désormais réaliser une enquête, malgré un potentiel chevauchement avec une enquête menée par une autre entité (art. 28 et 30). Toutefois, il ne peut obtenir des renseignements auprès du Service canadien du renseignement de sécurité, du Centre de la sécurité des télécommunications ni des Forces armées canadiennes. Dans ce cas, il doit mettre fin à cette partie de l'enquête (art. 29).

L'accroissement des pouvoirs du TPFD

Comme mentionné plus tôt, le fonctionnaire divulgateur pourra, dans l'année qui suit la date où il a eu connaissance des représailles, déposer une plainte auprès de l'ISPC. Ce dernier a 15 jours pour juger si la plainte est recevable ou non. Si le commissaire conclut que la plainte est recevable et qu'il y a des motifs raisonnables de croire à des représailles, il demande au TPFD de décider et d'ordonner des mesures de réparation et des sanctions disciplinaires à l'encontre de la personne ou des personnes qui ont exercé les représailles. Par contre, si le commissaire conclut plutôt qu'il n'y a pas de motifs de croire à des représailles, le fonctionnaire divulgateur pourra désormais demander directement au Tribunal de revoir le verdict du commissaire et de décider si des représailles ont été exercées à son égard (art. 19) :

Comme je le disais tout à l'heure, cela donnerait une chance supplémentaire aux lanceurs d'alerte de faire valoir leurs droits, une chance qui est moins coûteuse, plus rapide, moins dommageable pour leur carrière et qui, par ailleurs, facilite les processus au sein de l'appareil gouvernemental. (Garon, 2023c, p. 5)

L'augmentation considérable des amendes maximales en cas de représailles

Enfin, le Projet de loi augmente considérablement le montant des amendes maximales contre quiconque exerce des représailles contre un divulgateur ou dans le cadre d'une divulgation, fait sciemment une déclaration fautive ou trompeuse. Par mise en accusation, l'amende maximale est de 200 000 \$ et par procédure sommaire l'amende maximale est de 100 000 \$. Les peines d'emprisonnement demeurent toutefois les mêmes (art. 36).

3.2.3 Concernant la gouvernance de la LPFDAR

L'examen régulier de la LPFDAR tous les 5 ans

La LPFDAR de 2007 prévoyait un unique examen indépendant après l'entrée en vigueur. Le Projet de loi prévoit désormais un mécanisme de révision tous les cinq ans (art. 40, qui modifie l'art. 54) afin de faire évoluer la LPFDAR au rythme des nouvelles réalités sociales :

L'univers politique, les modes de gestion et la structure organisationnelle du gouvernement évoluent et c'est très important que la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles s'adapte continuellement et que ce soit inscrit dans la Loi. En soi, c'est une innovation importante, qui va nous mener à cette réflexion. Une fois qu'elle sera adoptée et appliquée, dans cinq ans, nous pourrions nous demander si l'environnement a changé de telle sorte que nous devons ajouter d'autres catégories. Ce mécanisme serait très salubre pour cette loi car, de toute évidence, sa mise à jour fait rarement partie des priorités. (Garon, 2023c, p. 8)

Cet examen vise à éviter la désuétude de la Loi ou son inefficacité. Dans un contexte où un premier examen de la LPFDAR s'est tenu en 2019, soit 12 ans après son adoption, au contraire de ce qui est prévu à la Loi, il serait judicieux que la prochaine révision suive effectivement ce calendrier quinquennal.

Un mandat supplémentaire au commissaire à l'intégrité du secteur public

Le Projet de loi prévoit également que l'ISPC puisse évaluer les mécanismes de divulgation interne à la demande de toute partie ou de sa propre initiative, ainsi que mener un examen sur la réception et le traitement des divulgations d'actes répréhensibles selon ces mécanismes (art. 24). L'ajout de ce mandat d'apprécier le travail des ministères et organismes publics visés par le régime fédéral encadrant les lanceurs d'alerte cherche vraisemblablement à uniformiser les pratiques et à simplifier les procédures de divulgation interne.

4. Remarques et critiques sur le projet de loi C-290

4.1 Quelques remarques préliminaires

La LPFDAR de 2007 a suscité de nombreuses critiques tant sur le plan national qu'international. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le *Government Accountability Project* a classé le régime fédéral de protection des lanceurs d'alerte au bas de la liste mondiale. Le modèle canadien de protection des lanceurs d'alerte de la fonction publique fédérale souffre manifestement d'un déficit de rationalité, en plus d'un déficit de légitimité. Il n'est plus adapté à la réalité des potentiels lanceurs d'alerte, qui ont perdu confiance dans le fonctionnement des mécanismes de divulgation et de protection prévus dans la Loi.

Un tel état de fait est préjudiciable pour l'ensemble de la société, étant donné que la LPFDAR est actuellement très peu utilisée par les fonctionnaires. Une expertise précieuse est perdue dans la détection des actes répréhensibles au sein de la fonction publique fédérale :

En effet, au bout de 15 ans, les résultats du système canadien de protection des lanceurs

d'alerte parlent d'eux-mêmes. Le commissaire à l'intégrité du secteur public n'a trouvé que 18 cas d'actes répréhensibles sur plus de 1 500 divulgations faites par des lanceurs d'alerte. Alors que 500 personnes ont déposé des plaintes de représailles, le tribunal mis en place pour traiter ces plaintes n'a jamais accordé de mesure de réparation (Johns, 2022, p. 9237).

Devant la réticence du gouvernement canadien actuel à procéder à une réforme approfondie de la LPFDAR, des membres de l'opposition ont été contraints d'adopter une approche gradualiste pour obtenir des modifications ciblées. Malgré ses limites, cette stratégie contribue à apporter quelques solutions aux situations d'injustice et d'insécurité récurrentes que vivent les lanceurs d'alerte du secteur public fédéral, tout en renforçant l'efficacité du modèle. Par conséquent, même si les modifications proposées à la LPFDAR ne sont pas parfaites, elles permettraient au Canada, si le Projet de loi entre en vigueur, d'atteindre une position un peu plus enviable sur le plan international.

Malheureusement, de nombreuses propositions d'amendements au Projet de loi ont été rejetées tout au long du processus d'examen et d'adoption. Pourtant, certaines de ces suggestions auraient été cruciales pour protéger plus efficacement les fonctionnaires divulgateurs du secteur public fédéral.

Par exemple, aucune disposition n'a été introduite pour renverser le fardeau de la preuve afin d'aider le lanceur d'alerte à démontrer devant le commissaire ou une autre instance qu'il a été victime de représailles de la part de son employeur à la suite d'une dénonciation. De plus, l'accompagnement financier et juridique des lanceurs d'alerte est toujours absent, de même que la possibilité de faire appel au Bureau du vérificateur général dans les cas de graves lacunes de gestion dans le secteur public.

Outre ces lacunes, mentionnons d'autres éléments pertinents à l'amélioration du cadre juridique fédéral encadrant les lanceurs d'alerte.

4.2 Critiques

L'élargissement de la LPFDAR au secteur privé

Malgré les avancées proposées par le Projet de loi, une lacune majeure persiste dans le cadre juridique fédéral canadien : les lanceurs d'alerte issus du secteur privé ne bénéficient pas de l'application de la LPFDAR. Seul l'article 425.1 du *Code criminel*, qui prévoit une infraction pour l'imposition de mesures de représailles, peut être d'une quelconque utilité pour les lanceurs d'alerte provenant du secteur privé. Notons cependant que son application est sévèrement limitée par une multitude d'obstacles (Simard et collab., 2021).

Le gouvernement fédéral pourrait prendre l'exemple sur la loi française dite « Sapin 2 », un renforcement de la loi anticorruption. Cette législation permet aux employés des secteurs tant public que privé de divulguer un large éventail de conduites et d'actes répréhensibles (Lacroix, 2022).

En revanche, comme mentionné plus tôt, la protection des lanceurs d'alerte doit toutefois, en droit canadien, respecter le partage des compétences, notamment quant à l'harmonisation des protections contre les mesures de représailles avec le droit du travail. En d'autres mots, le régime fédéral canadien, pour ce qui est de l'élargissement de la LPFDAR au secteur privé, aurait avantage à consulter ses homologues provinciaux.

La définition d'« ingérence politique »

L'ingérence politique a été ajoutée dans la définition des actes répréhensibles de la LPFDAR. Or, le gouvernement devra probablement tenter de définir ultérieurement par voie réglementaire ce que représente l'ingérence politique dans l'administration publique, ce qui n'est pas en soi une chose aisée, surtout lorsque certains se questionnent sur la politisation des rapports politico-administratifs (Juillet, 2018).

Il faudra suivre les travaux de la Commission d'enquête sur l'ingérence étrangère dans les processus électoraux et les institutions démocratiques fédérales, qui pourraient être utiles pour brosser un portrait subsidiaire de l'ingérence politique.

La procédure de divulgation

Malgré la suppression de quelques termes « flous » ou difficiles à interpréter dans le libellé de la Loi, le Projet de loi ne précise pas particulièrement les circonstances pouvant ouvrir la voie à une divulgation publique. En quoi consiste un « risque imminent pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement »?

La gouvernance de la LPFDAR

Plusieurs lacunes sont toujours perceptibles quant à la gouvernance de la LPFDAR. D'abord, le simple fait qu'un premier examen de la Loi ait pris 12 ans illustre la difficulté de réviser les instruments formant le système d'intégrité publique fédéral canadien. La désuétude du régime juridique encadrant les lanceurs d'alerte – en plus de son inefficacité patente depuis son adoption – est un risque réel, en l'absence d'une volonté claire des gouvernements pour une protection des lanceurs d'alerte et pour l'importance de l'intégrité des institutions publiques fédérales.

Par ailleurs, plusieurs observateurs estiment qu'il est difficile d'avoir complètement confiance dans les enquêtes menées dans le cadre de la LPFDAR pour déterminer l'existence ou non d'un acte répréhensible, car les personnes sélectionnées en tant que commissaires à l'intégrité du secteur public ont souvent fait carrière en tant que fonctionnaires du gouvernement. Dans un contexte où le Projet de loi conférerait à cette fonction des pouvoirs encore plus importants en matière de divulgation et de protection contre les représailles, ces observateurs craignent que le commissaire ne dispose pas de l'indépendance et du recul nécessaires pour prendre une décision de manière impartiale :

De nos conversations avec des lanceurs d'alerte et des juristes au niveau international qui travaillent à de tels régimes, il est ressorti que la nomination des commissaires finit souvent par faire qu'on nomme quelqu'un qui vient de l'appareil d'État et qui risque d'y retourner. Il a été déterminé que c'était un problème. Le projet de loi n'y fait pas référence expressément, mais, lors de la nomination des commissaires, le gouvernement doit

être très attentif à cet aspect. Le projet de loi actuel prévoit, dans le cas d'actes graves de mauvaise gestion allégués, le recours au vérificateur général, qui est indépendant et en qui on a entièrement confiance pour les questions de finances et de gestion (Garon, 2023c, p. 5).

Conclusion

Pour terminer, au-delà du Projet de loi et du régime juridique encadrant les lanceurs d'alerte, le défi le plus prégnant à notre avis réside dans la complémentarité des institutions œuvrant en matière d'intégrité publique sur la scène fédérale. En effet, bien que la possibilité d'un chevauchement d'enquêtes soit mise de l'avant par le Projet de loi, la réflexion sur la complémentarité et la coordination des différents dispositifs de lutte contre les actes répréhensibles et la corruption n'a pas été amorcée¹². La *Loi sur la responsabilité* de 2006 constituait en ce

sens une tentative de vision intégrée de l'intégrité des institutions publiques. Depuis, aucune réflexion de fond n'est présente en pareille matière et les réformes suivent toujours une tangente gradualiste, c'est-à-dire qu'elles suivent la dynamique d'événement-réaction-réforme expliquée plus tôt. Le dépôt du Projet de loi par un député de l'opposition est emblématique d'un certain désintérêt des gouvernements pour l'intégrité publique et pour sa protection.

Au même titre que notre proposition détaillée pour le régime provincial québécois sur les lanceurs d'alerte dans ce numéro de la revue, nous sommes d'avis qu'une commission parlementaire en intégrité publique pourrait se charger d'étudier les rapports annuels, spéciaux et de mise en œuvre des organismes œuvrant dans ce domaine. Cela permettrait une reddition de comptes plus systématique des hauts fonctionnaires du Parlement ainsi qu'une analyse plus englobante et intégrative des différentes lois en intégrité publique.

REMERCIEMENTS

Nous remercions chaleureusement Monsieur Patrick Taillon, professeur titulaire à la faculté de droit à l'Université Laval, pour sa relecture attentive et ses judicieuses remarques. Les auteurs demeurent toutefois les seuls responsables du contenu de cet article.

NOTE DES AUTEURS

La présente publication ne constitue pas un avis juridique. Les informations fournies sont à titre informatif seulement et ne doivent pas être interprétées comme des conseils juridiques. Pour des questions spécifiques relatives à des situations légales, veuillez consulter un professionnel du droit.

NOTES

- 1 La Loi a été modifiée par la Loi sur la responsabilité en 2006, soit avant même son entrée en vigueur. Voir la suite de l'article pour le contexte.
- 2 Selon le Rapport annuel sur la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles de 2022-2023 du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada : « En 2022-2023, 152 fonctionnaires ont effectué 246 divulgations internes concernant 356 allégations d'actes répréhensibles. En comparaison, en 2021-2022, 194 fonctionnaires ont fait 178 divulgations internes concernant 381 allégations d'actes répréhensibles. » (SCT, 2023, p. 3) « En 2022-2023, 50 allégations ont été examinées dans le cadre des 20 enquêtes officielles closes au 31 mars 2023. De ce nombre, 21 allégations ont mené à un constat d'acte répréhensible et 14 allégations ont donné lieu à la prise de mesures correctives [...]. Dans le cas de deux des allégations ayant donné lieu à des mesures correctives, aucun acte répréhensible n'a été constaté. Ainsi, 12 allégations d'actes répréhensibles ont donné lieu à un constat d'actes répréhensibles et à la prise de mesures correctives. » (SCT, 2023, p. 9)
- 3 Outre le Commissariat à l'intégrité du service public, qui sera présenté subséquentement, mentionnons le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, le Commissariat à l'information, le Commissariat aux langues officielles et le Commissariat au lobbying, pour ne nommer que ces institutions.
- 4 Voir *Globe and Mail c. Canada* (Procureur général), 2010 CSC 41.
- 5 Lévesque et Le Breton-Prévost (2023) écrivent à ce sujet que « la Loi sur la responsabilité, en raison de son importance et de la diversité des mesures qu'elle comporte, est probablement ce qui se rapproche le plus d'une stratégie cohérente,

multifacette et planifiée en matière d'intégrité et d'éthique publique au palier fédéral » (p. 45). Voir également, sur le même constat, Jutras et Boisvert (2011).

- 6 D'après le sens du terme employé par le Comité, se dit de dossiers dont la gestion a été compromise par des facteurs tels que la négligence.
- 7 Fondée en 1947, l'International Bar Association est une organisation internationale qui comprend des avocats, des cabinets, etc. Elle a pour mission d'influencer la réforme du droit international et l'avenir de la profession juridique dans le monde. Fondée en 1977, le Government Accountability Project est une organisation non partisane américaine de protection et de représentation des lanceurs d'alerte.
- 8 Bien que la Norvège, comme les autres pays nordiques, ne dispose pas de mesures aussi contraignantes que les autres pays de l'OCDE en matière d'intégrité publique, il ne faut toutefois pas sous-estimer sa bonne performance en cette matière. La variable culturelle doit être considérée, car ce sont les mécanismes de transparence publique et de liberté de la presse qui sont les bases de son système de lutte contre la corruption et les manquements éthiques des élus et des fonctionnaires (Lacroix, 2022).
- 9 Le Whistleblowing International Network s'est joint à 15 autres organisations nationales et internationales, dont le Centre for Free Expression (canadien), pour faire cette demande au Parlement canadien.
- 10 Pour un résumé succinct des principes applicables en la matière, voir Brun et ses collègues (2014, paragr. VI-2.116 à VI-2.119).
- 11 À l'inverse, la Cour suprême du Canada a défini la mauvaise foi comme étant une faute intentionnelle (avec la preuve de l'intention de nuire ou la malice) ou une faute lourde (l'imprudence ou l'incurie grave). Voir *Finney c. Barreau* du Québec, 2004 CSS 36.
- 12 Il existe effectivement des connexions avec d'autres lois qui n'ont pas été établies et qui risquent, dans certaines circonstances, de neutraliser les effets des modifications de la LPFDAR. À titre d'exemple, comme le soulignait le professeur Florian Martin-Bariteau dans une conférence prononcée au Centre de droit public de l'Université de Montréal le 22 mars 2022, le projet de loi C-4 Loi portant mise en œuvre de l'Accord entre le Canada, les États-Unis d'Amérique et les États-Unis mexicains, qui a reçu la sanction royale en mars 2020, pourrait quelque peu brouiller les cartes. Il modifie le Code criminel canadien afin que certaines infractions deviennent de nature criminelle à l'égard des secrets industriels, y compris la communication et la divulgation des secrets industriels par la supercherie, par le mensonge ou par autres moyens dolosifs (art. 391.1). Une personne reconnue coupable est passible d'un emprisonnement maximal de 14 ans. Cet article a été ajouté au Code criminel afin de se conformer aux exigences du nouvel Accord Canada–États-Unis–Mexique (ACEUM).

RÉFÉRENCES

- Bégin, L. et Boisvert, Y. (2018). La (difficile) rencontre de l'éthique et du politique : une analyse du cas canadien. *Revue de droit public et de science politique*, 2, 387-406. <https://www.labase-lexenso.fr/revue-du-droit-public/RDP2018-2-005>
- Bosc, M. et Gagnon, A. (dir.). (2017). *La procédure et les usages de la Chambre des communes*. Chambre des communes du Canada. https://www.noscommunes.ca/procedure/procedure-et-les-usages-3/ch_21_2-f.html#21-2-2
- Bron, I. G. et Hutton, D. (2022, 2 février). *Evaluation criteria for protection of whistleblowers: A guide for legislation and policy*. Centre for Free Expression. <https://cfe.torontomu.ca/publications/evaluation-criteria-protection-whistleblowers-guide-legislation-and-policy>
- Bronskill, J. (2022, 24 décembre). Un groupe de lanceurs d'alerte dénonce un examen fédéral. *L'actualité*. <https://lactualite.com/actualites/un-groupe-de-lanceurs-dalerte-denonce-un-examen-du-federal>
- Brun, H., Tremblay, G. et Brouillet, E. (2014). *Droit constitutionnel* (6^e éd.). Yvon Blais.
- Chambre des communes du Canada. (2023a). *Procès-verbal du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires* [Réunion 63]. Chambre des communes du Canada. <https://www.noscommunes.ca/documentviewer/fr/44-1/OGGO/reunion-63/proces-verbal>
- Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (OGGO). (2017). *Renforcer la protection de l'intérêt public dans la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* [Rapport]. Chambre des communes du Canada. <http://www.noscommunes.ca/Content/Committee/421/OGGO/Reports/RP9055222/oggorp09/oggorp09-f.pdf>

- Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (ISPC). (2021). *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. Gouvernement du Canada. <https://www.psic-ispcc.gc.ca/fr/loi-sur-la-protection-des-fonctionnaires-divulgateurs-dactes-reprehensibles>
- David-Pelletier, J. (2022, 29 novembre). Les lanceurs d'alerte : un nouveau groupe d'experts pour éclairer le gouvernement fédéral. *ICI Radio-Canada*. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1937184/groupe-expert-lanceurs-alerte-ottawa>
- Devine, T. (2015, 25 novembre). *Pratiques exemplaires internationales en matière de politiques sur la dénonciation*. Government Accountability Project. https://www.noscommunes.ca/content/Committee/421/OGGO/WebDoc/WD8991016/421_OGGO_reldoc_PDF/DevineTom-f.pdf
- Feinstein, S. et Devine, T. (dir.). (2021). *Are whistleblowing laws working? A global study of whistleblower protection litigation*. International Bar Association et Government Accountability Project. <https://www.ibanet.org/MediaHandler?id=49c9b08d-4328-4797-a2f7-1e0a71d0da55>
- Forget, C. et Hurtubise-Loranger, É. (2008, 5 novembre). *La dénonciation dans le secteur public fédéral* [Publication n° 2008-63-F]. Bibliothèque du Parlement. <https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/InBriefs/PDF/2008-63-f.pdf>
- Forward, P. (2023, 19 avril). *Témoignages du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires* [N° 61]. Chambre des communes du Canada. <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/441/OGGO/Evidence/EV12348831/OGGOEV61-F.PDF>
- Garon, J.-D. (2022, 2 novembre). *Débats de la Chambre des communes : compte rendu officiel, 151(123)*. Chambre des communes du Canada. <https://www.noscommunes.ca/Content/House/441/Debates/123/HAN123-F.PDF>
- Garon, J.-D. (2023a, 26 octobre). *Débats de la Chambre des communes : compte rendu officiel, 151(240)*. Chambre des communes du Canada. <https://www.ourcommons.ca/Content/House/441/Debates/240/HAN240-F.PDF>
- Garon, J.-D. (2023b, 13 décembre). *Débats de la Chambre des communes : compte rendu officiel, 151(267)*. Chambre des communes du Canada. <https://www.noscommunes.ca/Content/House/441/Debates/267/HAN267-F.PDF>
- Garon, J.-D. (2023c, 19 avril). *Témoignages du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires* [N° 61]. Chambre des communes du Canada. <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/441/OGGO/Evidence/EV12348831/OGGOEV61-F.PDF>
- Gomery, J. H. (2005). *Qui est responsable? : rapport factuel de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires*. Gouvernement du Canada. <https://publications.gc.ca/site/fra/9.632332/publication.html>
- Hutton, D., Bron, I. et Brill-Edwards, M. (2024, 27 mars). *Briefing Note Submitted to the PSDAP Review Task Force*. Centre for Free Expression at The Creative School, Toronto Metropolitan University. <https://cfe.torontomu.ca/policy-submissions/briefing-note-submitted-psdpa-review-task-force>
- Johns, G. (2022, 2 novembre). *Débats de la Chambre des communes : compte rendu officiel, 151(123)*. Chambre des communes du Canada. <https://www.noscommunes.ca/Content/House/441/Debates/123/HAN123-F.PDF>
- Juillet, L. (2018). Vers une politisation des rapports politico-administratifs dans les démocraties anglo-saxonnes? *Éthique publique*, 20(1). <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.3571>
- Jutras, M. et Boisvert, Y. (2011). Le dossier de l'éthique au gouvernement fédéral canadien : entre discours, structures et scandales. Dans Y. Boisvert (dir.), *L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale : quelle place pour l'éthique?* (p. 53-106). PUQ.
- Lacroix, A. (dir.), avec la collab. de Bégin, L., Bélanger, C.-É., Boisvert, Y. et Brady, J.-P. (2022). *Éthique et intégrité du service public*. PUQ.
- Lévesque, P. et Le Breton-Prévost, C. (2023). Tour d'horizon de l'encadrement juridique en matière d'intégrité publique. Dans Barreau du Québec, *Développements récents en matière d'intégrité publique (2023)* (p. 3-58, vol. 529). Yvon Blais. <https://edoctrine.ca/jq.ca/developpements-recents/529/c-17ed8b63-f3a7-4f8e-93c2-844abe45d657>
- Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 & 31 Vict., chap. 3, reproduite dans LRC 1985, annexe II, n° 5.

- Martin-Bariteau, F. (2022, 30 mars). *Les acteurs de la justice : les lanceurs d'alerte* [Communication orale]. Les soirées de la justice : les acteurs de justice face aux changements et à l'innovation. Centre de recherche et droit public, Université de Montréal. <https://www.crdp.umontreal.ca/nouvelles/2022/01/09/les-acteurs-de-la-justice-les-lanceurs-dalerte>
- Martin-Bariteau, F. et Newman, V. (2018, février). *La dénonciation au Canada : un rapport de synthèse des connaissances* [Document de travail n° 2018-07]. Faculté de droit, Université d'Ottawa. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3111851>
- McLoughlin, L. T., Shan, Z., Broadhouse, K. M., Lagopoulos, J., Winks, N. et Hermens, D. F. (2020). Elucidating the neurobiology of cyberbullying using functional magnetic resonance imaging (fMRI): A hypothesis. *Aggression and Violent Behavior, 50*, 101360. <https://doi.org/10.1016/j.avb.2019.101360>
- Myers, A. (2024, 31 janvier). *Bill C-290 joint letter*. Whistleblowing International Network. <https://cfe.torontomu.ca/page/bill-c-290-joint-letter>
- Nolfe, G., Cirillo, M., Iavarone, A., Negro, A., Garofalo, E., Cotena, A., Lazazzara, M., Zontini, G. et Cirillo, S. (2018). Bullying at workplace and brain-imaging correlates. *Journal of Clinical Medicine, 7*(8), 200. <https://doi.org/10.3390/jcm7080200>
- O'Bomsawin, F. et Marcoux, L. (2014). La divulgation d'actes répréhensibles. Dans Conférence des arbitres du Québec, *Les cahiers de la Conférence des arbitres du Québec : débats d'actualité* (p. 79-108). Wilson & Lafleur.
- Presse canadienne. (2022, 24 décembre). Lanceurs d'alerte : un comité qui conseillera le gouvernement fédéral est critiqué. *ICI Radio-Canada*. <https://ici.radio-canada.ca/rci/fr/nouvelle/1944311/whistleblowing-canada-mona-fortier-conseil-du-tresor>
- Reid, H. (2023). *Dictionnaire de droit québécois et canadien* (6^e éd.). Wilson & Lafleur. <https://dictionnaires.cajj.qc.ca/recherche#t=dictionnaire&sort=relevancy&m=dico&dico=dictionnaire-reid-6>
- Roche, M.-A. (2023, 19 avril) *Témoignages du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires* [N° 61]. Chambre des communes du Canada. <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/441/OGGO/Evidence/EV12348831/OGGOEV61-F.PDF>
- Sasseville, A. et Samoisette Fournier, G. (2017). L'employé sonneur d'alarme dans la lutte contre la corruption : outil efficace ou obstacle à la gestion des ressources humaines. Dans Barreau du Québec, *Développements récents en droit du travail* (2017) (p. 41-71, vol. 429). Yvon Blais. <https://edoctrine.cajj.qc.ca/developpements-recents/429/368936010>
- Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT). (2023). *Rapport annuel sur la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles de 2022-2023*. Gouvernement du Canada. <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/valeurs-ethique/protection-divulgateurs/rapport-annuel-loi-protection-fonctionnaires-divulgateurs-actes-reprehensibles-2022-2023.html>
- Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) du Québec. (2020). *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics : rapport sur la mise en œuvre de la Loi*. Gouvernement du Québec. https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/Loi_divulgation_actes_reprehensibles.pdf
- Simard, J., Desjardins, F. et Morency, M.-A. (2021). La protection des lanceurs d'alerte au Canada et au Québec : un état des lieux. *Organisations & Territoires, 30*(2), 101-128. <https://doi.org/10.1522/revueot.v30n2.1355>
- Statistique Canada. (2023). *Confiance à l'égard des institutions*. Gouvernement du Canada. <https://www160.statcan.gc.ca/good-governance-saine-gouvernance/institutions-fra.htm>

Annexe 1

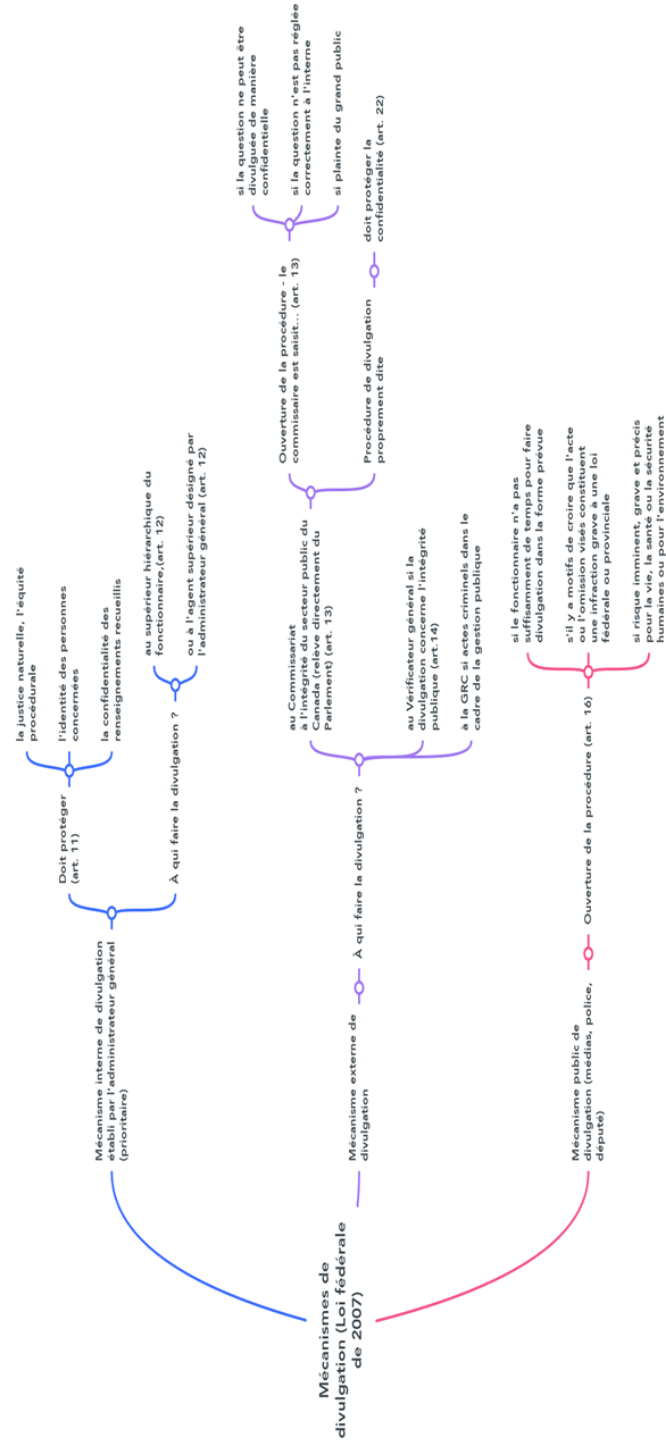


Schéma des trois canaux pour divulguer un acte répréhensible prévus dans la LPFDAR de 2007

Annexe 2 :

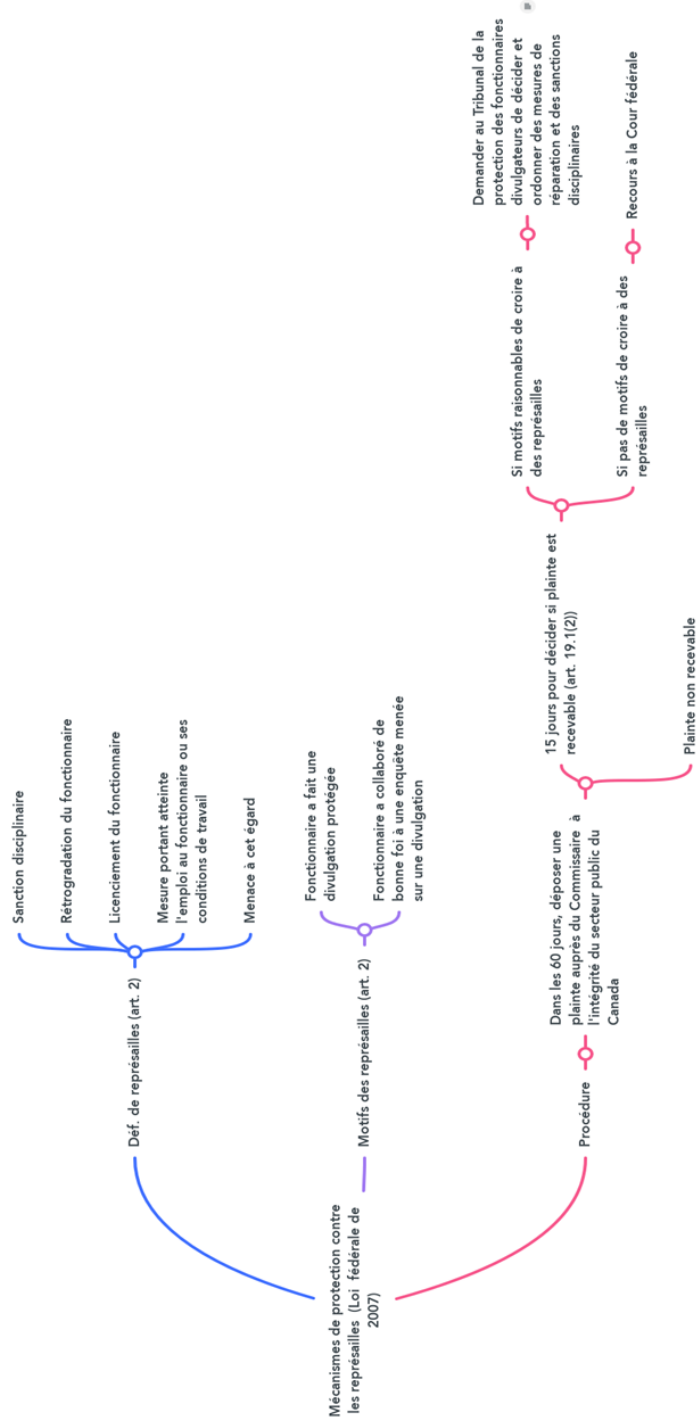


Schéma des mécanismes de protection contre les représailles de la LPFDAR de 2007

Annexe 3 :

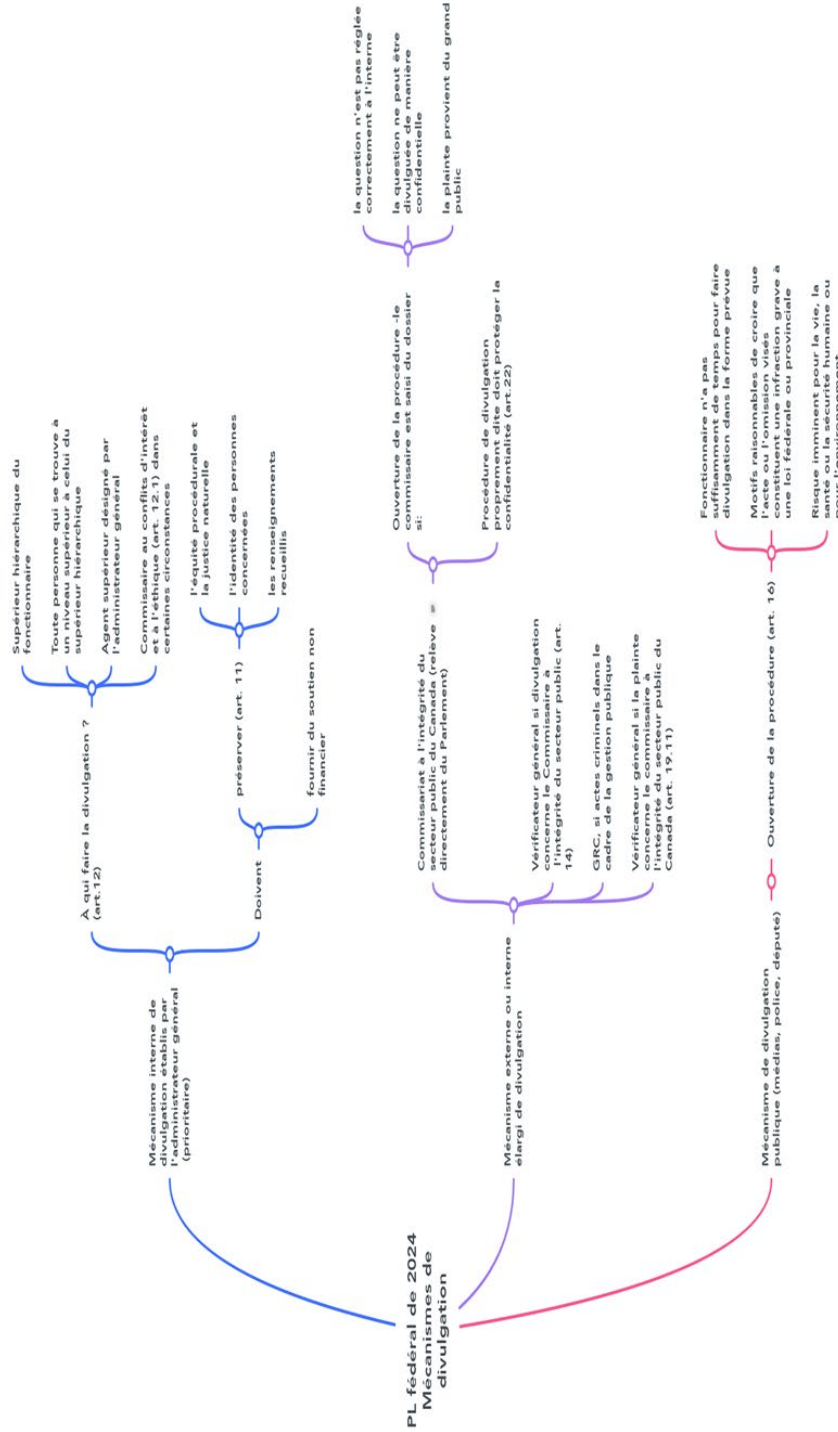


Schéma des mécanismes de divulgation du projet de loi C-290 de 2024

Annexe 4 :

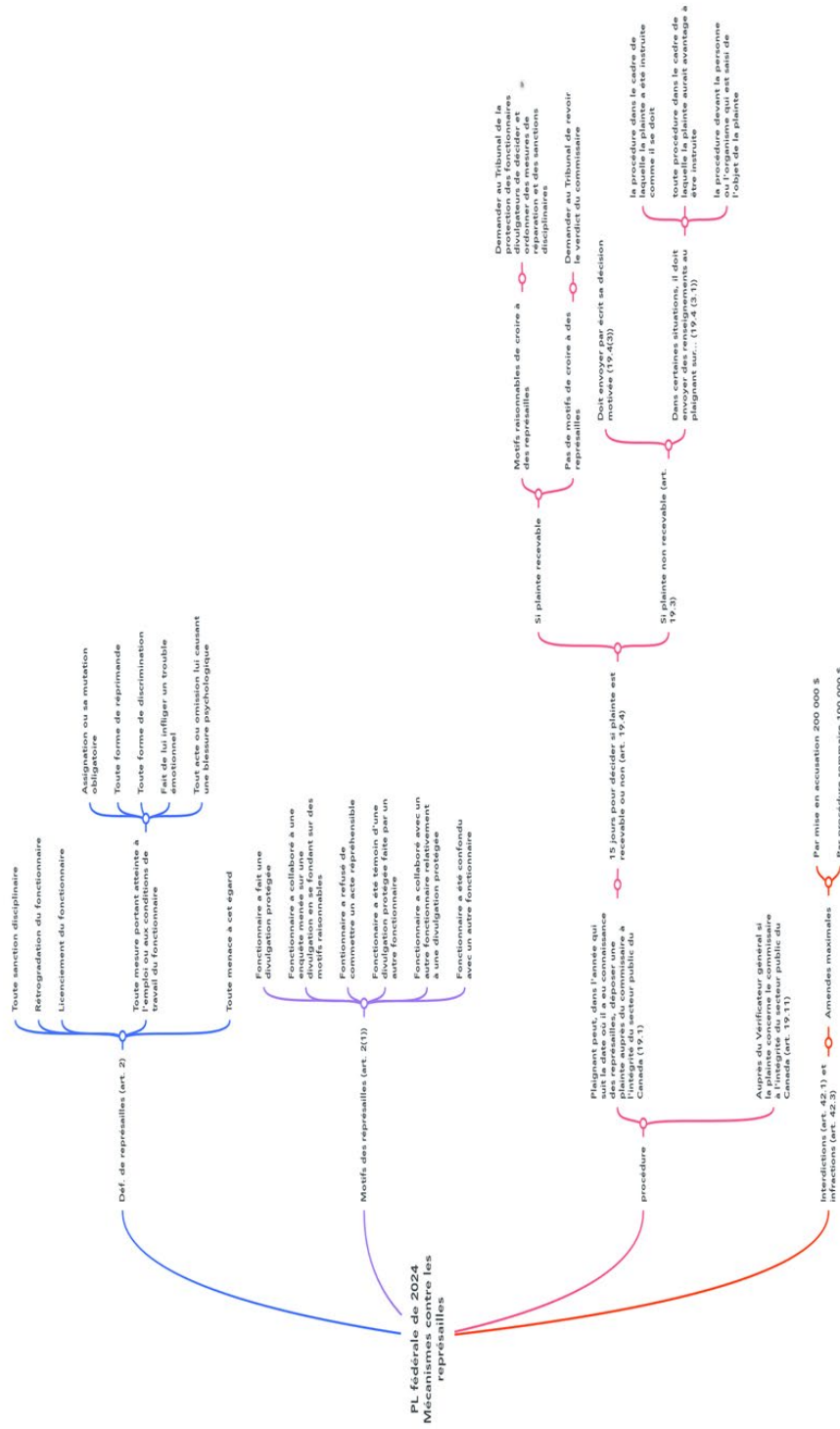


Schéma des mécanismes de protection contre les représailles du projet de loi C-290 de 2024