

Dossier spécial

**Intégrité publique au Québec :
critiques et observations des modifications
à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles*
à l'égard des organismes publics et du projet de loi n° 53**Jeanne Simard^a, Jordan Mayer^b, France Aubin^cDOI : <https://doi.org/10.1522/revueot.v33n2.1803>

RÉSUMÉ. Pour faire suite à une recommandation de la commission Charbonneau, l'Assemblée nationale du Québec adoptait en décembre 2017 la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* qui a été sanctionnée en mai 2017. Bien que représentant une avancée majeure pour la protection des lanceurs d'alerte, la Loi a été l'objet de plusieurs critiques au cours des dernières années, mettant en lumière les limites du régime associé, qui s'est avéré, à certains égards, insuffisant pour assurer son esprit. C'est pour répondre à ces limites que le projet de loi n° 53 *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives* a été sanctionné à l'Assemblée nationale le 29 mai 2024. Dans les pages qui suivent, nous reviendrons d'abord sur les critiques visant la loi adoptée en 2016, puis nous présenterons nos observations sur le projet de loi n° 53, qui entrera en vigueur le 30 novembre prochain. Nous verrons qu'en dépit d'avancées pour la protection des lanceurs d'alerte, le projet de loi affiche également des lacunes toujours persistantes.

Mots clés : Intégrité publique, lanceurs d'alerte, loi 53, Québec

ABSTRACT. Following a recommendation from the Charbonneau Commission, the National Assembly of Quebec passed the "Act to facilitate the disclosure of wrongdoings relating to public bodies" in December 2016 which was approved in May 2017. Although representing a major step forward for whistleblower protection, the Act has faced several criticisms in recent years, highlighting the shortcomings of the associated plan, which has proven, in some respects, to be insufficient to uphold its spirit. It is to address these limitations that Bill 53, "An Act to enact the Act respecting protection against reprisals related to the disclosure of wrongdoing and to amend other legislative provisions", was approved by the National Assembly on May 29, 2024. In the following pages, the criticisms aimed at the act passed in 2016 are reviewed, and the observations on Bill 53, which will be effective on November 30, 2024, are then presented. Thus, despite advances for whistleblower protection, it is shown that the bill also still has persistent shortcomings.

Keywords: Public integrity, whistleblowers, law 53, Quebec

^a Professeure de droit, Département des sciences économiques et administratives, Université du Québec à Chicoutimi; 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; Chaire de recherche France-Québec sur les enjeux contemporains de la liberté d'expression (COLIBEX); Centre d'études en droit administratif et constitutionnel (CÉDAC)

^c Professeure en communication sociale, Département de lettres et communication sociale, Université du Québec à Trois-Rivières; Chaire de recherche France-Québec sur les enjeux contemporains de la liberté d'expression (COLIBEX)

Introduction

La Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (commission Charbonneau¹) s'est prononcée, dans son rapport déposé en 2015, sur plusieurs pans importants du système d'intégrité publique québécois et a réaffirmé sa volonté de développer et de renforcer une culture d'intégrité au sein des services québécois (Charbonneau et Lachance, 2015). Une de ses recommandations d'importance (recommandation n° 8) est « d'améliorer le régime de protection des lanceurs d'alerte pour garantir : la protection de l'identité des lanceurs d'alerte, peu importe l'instance à laquelle ils s'adressent, l'accompagnement des lanceurs d'alerte dans leur démarche; un soutien financier lorsque, requis » (Charbonneau et Lachance, 2015, t. 3, p. 111).

Ce constat repose sur le fait que le régime de protection de l'époque, composé essentiellement de la Loi concernant la lutte contre la corruption (RLRQ, c. L-6.1) et la Loi sur les normes du travail (RLRQ, c. N-1.1), bien qu'il favorise le signalement d'actes répréhensibles et offre un certain degré de protection aux lanceurs d'alerte, présente des limites. (Moulin, 2023, p. 384)

Le législateur a fait suite à la recommandation de la commission Charbonneau. En effet, l'Assemblée nationale du Québec adoptait le 9 décembre 2016 la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (RLRQ, chap. D-11.1) (ci-après, « LFDAROP »), mise en vigueur le 1^{er} mai 2017. Bien que représentant une avancée majeure pour la protection des lanceurs d'alerte, la LFDAROP a été l'objet de plusieurs critiques au cours des dernières années, mettant en lumière les limites du régime actuel, considéré, à certains égards, insuffisant pour assurer son esprit.

À ce titre, le projet de loi n° 53 (ci-après, « Projet de loi »), déposé en février 2024 par la ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor, Sonia LeBel, tente de faire évoluer la LFDAROP. Le Projet de loi édicte la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*

(ci-après, « LPRDAR ») et modifie d'autres dispositions législatives, dont la LFDAROP, la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (chap. P-32) et la *Loi sur la Commission municipale* (chap. C-35). Après une étude détaillée à la Commission des finances publiques, le Projet de loi a été adopté à l'Assemblée nationale le 29 mai 2024. Il devrait entrer en vigueur le 30 novembre.

Cet article sera divisé en quatre parties. Dans la première, nous tracerons les contours de la LFDAROP de 2017. En date du dépôt de cet article, cette législation est encore en vigueur au Québec. Même si l'adoption de la LFDAROP est un pas important dans la bonne direction afin de mieux protéger les lanceurs d'alerte dans le secteur public, nous exposerons, dans la deuxième partie, les différentes critiques dont la LFDAROP a fait l'objet, surtout depuis le congédiement du lanceur d'alerte Louis Robert, agronome au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ)². Dans la troisième partie, nous proposerons une analyse du Projet de loi tel qu'il a été adopté à la fin du mois de mai 2024. Enfin, dans la quatrième partie, nous ferons quelques observations préliminaires. Même si le processus d'étude de ce projet de loi à l'Assemblée nationale est maintenant terminé et que la nouvelle mouture de la loi représente à certains égards des avancées pour la protection des lanceurs d'alerte, il n'en demeure pas moins que d'autres pas devront être faits dans le futur pour répondre à des lacunes toujours persistantes.

Toutefois, avant de traiter du régime juridique québécois de protection des lanceurs d'alerte, il est opportun d'exposer quelques éléments du domaine de recherche que constitue l'intégrité publique, qui est en pleine effervescence depuis quelques années. Le Québec n'échappe pas à cet intérêt renouvelé pour la promotion d'une culture d'intégrité. La protection des lanceurs d'alerte représente assurément, dans ce contexte, une pierre importante à l'édifice de l'intégrité publique. En effet, comme l'évoque le rapport final de la commission Charbonneau :

Les personnes qui œuvrent au sein d'une organisation ou qui travaillent avec celle-ci sont souvent les mieux placées pour devenir des

« lanceurs d'alerte » et fournir aux organismes de surveillance et de contrôle les informations dont ils ont besoin pour ouvrir une enquête. (recommandation no 8, Charbonneau et Lachance, 2015, t. 3, p. 109)

Quelques éléments d'intégrité publique au Québec

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 québécois découle de deux groupes d'enjeux conceptuellement liés. Tout d'abord, d'un point de vue pratique, l'adoption d'instruments axés sur la déontologie et l'éthique ainsi que la mise sur pied d'institutions de surveillance et de contrôle³ répondent à une dynamique d'« événement-réaction-réforme » (Lévesque et Le Breton-Prévost, 2023, p. 3). Ainsi, à la suite d'un scandale, cherche-t-on, par l'adoption d'une loi, d'un règlement ou d'une politique, à assainir les mœurs politiques et administratives.

Ensuite, sur le plan théorique, le système d'intégrité publique s'inscrit dans une tendance de fond en réponse au déclin de la confiance du public envers les gouvernants et les institutions démocratiques dans leur ensemble. On vise essentiellement à promouvoir l'éthique, à protéger l'intégrité des institutions publiques et à communiquer clairement la conduite attendue des dirigeants à la population (Lacroix, 2022).

L'institution du Protecteur du citoyen, de par sa nature et ses fonctions – et plus particulièrement de par son récent mandat de traiter les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics ainsi que les plaintes en matière de représailles –, suit cette double logique de réponse à des besoins en intégrité publique mis en lumière à la suite d'un scandale et du déclin de la confiance du public (Mockle, 2022), dans le sillage du rapport de la commission Charbonneau. En effet, l'ombudsman indépendant et impartial du Québec⁴, cette institution de surveillance et de contrôle qui servira de modèle institutionnel pour

ses homologues en intégrité publique⁵, se voit attribuer un nouveau mandat avec l'adoption de la LFDAROP en 2017. Bien que le mandat traditionnel et le nouveau mandat visent tous deux l'intégrité publique au sens large, le premier est probablement davantage lié de prime abord à la protection des droits et libertés des citoyens qu'à la protection de l'intégrité des institutions de l'État, comme l'évoque plus directement son mandat de traiter les divulgations d'actes répréhensibles. Cette frontière est toutefois perméable (Mockle, 2022).

Néanmoins, la distinction entre ces deux mandats est désormais plus perceptible depuis le dépôt et l'adoption du Projet de loi. Plus particulièrement, l'article 4 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (chap. P-32) est modifié pour créer un troisième poste de vice-protecteur, qui portera le titre de vice-protecteur à l'intégrité publique. Celui-ci sera responsable de l'exercice des fonctions du Protecteur du citoyen prévues par la LFDAROP et par la nouvelle *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* (LPRDAR). Il devra entre autres préparer un rapport annuel dans lequel il indique le nombre de plaintes reçues; de médiations ayant eu lieu; de cas où un règlement est intervenu au terme d'une médiation; de cas où le Protecteur du citoyen représente un plaignant pour l'exercice d'un recours, de règlements et de désistements intervenus dans le cadre de ces recours; de cas où le Protecteur du citoyen a fait des recommandations; et les recommandations qu'il estime appropriées (art. 17 du Projet de loi).

1. Description de la LFDAROP de 2017

La LFDAROP a pour mission de faciliter la divulgation dans l'intérêt public d'actes répréhensibles à l'égard des 6 100 organismes et établissements publics québécois tels que les ministères, les commissions scolaires (aujourd'hui centres de services scolaires), les services de garde, les entreprises du gouvernement, les universités, les municipalités et les établissements publics de santé et de services sociaux, puis d'établir un régime de protection contre les représailles (art. 1 et 2). La LFDAROP, qui est appliquée par le Protecteur du citoyen⁶, con-

sidère comme répréhensible tout acte qui constitue, selon le cas :

- 1° une contravention à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi;
- 2° un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie;
- 3° un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public, y compris de ceux qu'il gère ou détient pour autrui;
- 4° un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité;
- 5° le fait, par un acte ou une omission, de porter gravement atteinte ou de risquer de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement;
- 6° le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible visé aux paragraphes 1° à 5°(art. 4).

Il est important de souligner que l'article 1 de la LFDAROP mentionne que cette législation a pour objectif de protéger et de faciliter la divulgation dans l'intérêt public d'un acte répréhensible commis ou sous le point d'être commis *à l'égard* des organismes publics. Par conséquent, cela permet de couvrir le spectre des actes répréhensibles commis par des personnes qui ne sont pas des employés de ces organismes publics (p. ex., des consultants, des mandataires ou des sous-traitants), mais qui ont néanmoins un impact négatif sur ces derniers (Moulin, 2023).

1.1 Qui peut dénoncer?

Selon l'article 6 de la LFDAROP, « toute personne peut, en tout temps, divulguer au Protecteur du citoyen des renseignements pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être à l'égard d'un organisme public ». Par conséquent, les divulgateurs peuvent notamment être des fonctionnaires, des employés, des usagers des services publics, des syndicats, des ONG et la population en général, incluant par exemple des journalistes.

1.2 Mécanismes de divulgation d'actes répréhensibles

Il y a trois canaux principaux pour divulguer un acte répréhensible : à l'interne de l'organisme public, à l'externe de l'organisme public ou au public, notamment par les médias (voir schémas 1A, 1B et 1C à l'annexe 1).

Divulgation à l'interne de l'organisme public (signalement interne)

Sauf pour le réseau municipal, les centres de la petite enfance et les services de garde subventionnés, une personne qui procède à une divulgation peut le faire en s'adressant à un responsable du suivi des divulgations (RSD) nommé au sein de son ministère ou de son organisme public. À cet effet, une procédure pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles par les employés doit être établie et diffusée au sein de chaque organisme public par la personne ayant la plus haute autorité administrative (art. 18). Dans l'exercice de ses fonctions, le RSD est tenu à la discrétion et doit prendre les mesures nécessaires pour assurer la confidentialité des renseignements qui lui sont confiés, y compris l'identité du lanceur d'alerte (art. 21).

Le RSD doit donc vérifier si un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être (art. 22). Si c'est le cas, il fait un rapport à la personne ayant la plus haute autorité administrative et celle-ci apporte les mesures correctrices qu'elle estime appropriées (art. 24). Le RSD peut transmettre la divulgation au Protecteur du citoyen s'il estime que ce dernier sera plus en mesure d'y donner suite (art. 22). Il peut aussi la transmettre au Commissaire à la lutte contre la corruption s'il estime que les faits rapportés peuvent faire l'objet d'une dénonciation (art. 23) au sens de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*. Sauf en cas d'erreur de compétence prévue par sa loi constitutive, le RSD de bonne foi ne peut être poursuivi en justice ni faire l'objet d'un contrôle judiciaire (art. 27 et 28), comme prévu par le *Code de procédure civile* (chap. C-25.01).

Divulgarion à l'externe de l'organisme public

Le divulgateur qui est membre du personnel d'un organisme public québécois peut aussi choisir de faire sa divulgation au Protecteur du citoyen, qui est « l'acteur central du mécanisme de divulgation » (Moulin, 2023, p. 394). Par contre, les personnes qui ne sont pas membres du personnel n'ont pas d'autre choix que de divulguer au Protecteur du citoyen des renseignements pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être à l'égard d'un organisme public (art. 6).

Le traitement de cette divulgation doit s'effectuer conformément à la procédure que le Protecteur du citoyen établit. Celle-ci doit impérativement prévoir des mesures pour protéger l'identité des lanceurs d'alerte et des personnes ayant collaboré à l'une de ses enquêtes (art. 10). Dans l'affaire *Thermitus c. Protecteur du citoyen* (2019 QCCS 5205), la Cour supérieure du Québec rappelle que cette protection est le pivot de la LFDAROP :

Le Protecteur est le garant de la confidentialité qui s'applique tant à son intervention qu'à l'identité des personnes impliquées dans celle-ci et aux documents et renseignements qu'elles divulguent. Aussi, la protection de l'identité des lanceurs d'alerte et de la confidentialité de leurs divulgations est centrale à l'objet premier de la LFDAROP. Elle permet la communication d'informations au Protecteur en toute confidentialité et sans crainte de représailles. (*Thermitus c. Protecteur du citoyen*, 2019 QCCS 5205, paragr. 39)

Si le Protecteur du citoyen a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être dans un organisme public, il effectue les vérifications qu'il estime nécessaires ou désigne une personne pour les mener en son nom (art. 11 et 12). Il peut informer la personne ayant la plus haute autorité administrative ou le ministre responsable de la tenue de l'enquête (art. 13). Lorsque la vérification ou l'enquête est terminée, il rédige un rapport comportant ses conclusions et les recommandations qu'il juge utiles pour corriger la situation qu'il adresse à la

personne ayant la plus haute autorité administrative ou au ministre responsable de l'organisme public concerné (art. 15). Il peut même faire des recommandations à titre préventif, selon son rôle traditionnel d'ombudsman :

Par exemple, le Protecteur du citoyen peut recommander à un organisme de mettre à jour son code d'éthique et de le faire connaître pour éviter que des membres de son personnel se placent en conflit d'intérêts et commettent un manquement grave. Il peut aussi, dans certains cas, recommander à une organisation d'instaurer de nouveaux contrôles administratifs pour contrer un usage abusif de fonds publics ou encore recommander que des mesures appropriées soient prises à l'endroit de la personne mise en cause par la divulgation. (Moulin, 2023, p. 396)

Si aucune mesure corrective n'est prise dans le délai imparti par le Protecteur du citoyen, ce dernier peut aviser le ministre responsable de l'organisme et même le gouvernement (art. 16) :

Il revient [...] au Protecteur du citoyen d'apprécier la suffisance ou non des mesures prises par l'organisme public ainsi que la raisonnable du délai pour prendre lesdites mesures. Pour ce faire, le législateur n'a prévu aucune balise ni aucun critère encadrant l'appréciation de la situation par le Protecteur du citoyen. Quant à l'avis écrit au gouvernement et à l'exposition du cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel, le Protecteur du citoyen n'a aucune obligation d'y recourir, leur utilisation étant laissée à son entière discrétion. En effet, par l'utilisation de l'expression « s'il le juge à propos », le législateur s'en remet au jugement du Protecteur du citoyen. (Cournoyer Boutin et collab., 2024, p. 372)

Par contre, le Protecteur du citoyen doit mettre fin au traitement ou à l'examen de la divulgation si, entre autres, l'acte répréhensible allégué fait l'objet d'un recours devant un tribunal, la divulgation ne relève pas de son mandat, est effectuée à des fins

personnelles (p. ex., dont l'objet porte uniquement sur une condition de travail) ou est frivole.

Par ailleurs, la divulgation ne doit pas mettre en cause le bien-fondé d'une politique ou d'un objectif du programme du gouvernement ou d'un organisme public (art. 12) ni concerner des organismes municipaux (art. 12.1). Dans ce dernier cas de figure, le Protecteur du citoyen doit transmettre à la Commission municipale du Québec (CMQ) les renseignements concernant cette divulgation, car c'est à elle qu'il incombe de traiter cette divulgation (art. 2.9.1, 12.1, 17.1 et 17.2).

Il doit transmettre au Commissaire à la lutte contre la corruption les renseignements qui font l'objet d'une divulgation en lien avec la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (art. 14).

Lorsqu'une divulgation concerne un centre de la petite enfance, une garderie bénéficiant de places dont les services de garde sont subventionnés, ainsi que les bureaux coordonnateurs de la garde éducative en milieu familial, une personne peut, si elle le préfère, s'adresser au ministre de la Famille pour effectuer sa divulgation (art. 2.9 et 6.2).

Enfin, sous certaines conditions, le Protecteur du citoyen a pour mandat de mettre, à la disposition de toute personne qui effectue ou souhaite effectuer une divulgation, un service de consultation juridique (art. 26). Ce service est une aide financière permettant le remboursement des frais pour la consultation d'un conseiller juridique choisi par le lanceur d'alerte qui en fait la demande⁷.

Divulgation publique

Une personne qui souhaite faire une divulgation peut aussi la faire publiquement, notamment par le biais des médias, au lieu de passer par le Protecteur du citoyen ou par la procédure de divulgation interne. Par contre, elle devra respecter des critères très précis. Elle doit avoir des motifs raisonnables

de croire que cet acte répréhensible commis ou sur le point de l'être présente un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou de l'environnement. Elle pourra utiliser ce canal de divulgation si elle ne peut pas, compte tenu de l'urgence de la situation, s'adresser au Protecteur du citoyen ou à un responsable des divulgations (art. 7). Toutefois, avant de procéder à cette divulgation publique, la personne en question devra communiquer au préalable ces renseignements à un corps policier ou au Commissaire à la lutte contre la corruption (soit l'UPAC) (art. 7).

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

La LFDAROP interdit, sous peine d'amendes, les représailles ou des menaces de représailles à l'encontre d'une personne qui, de bonne foi, divulgue un acte répréhensible ou qui collabore aux vérifications ou aux enquêtes (art. 26). Les représailles peuvent se définir comme « l'ensemble des actions indésirables à l'encontre d'un lanceur d'alerte – en réponse directe à l'alerte – qui a signalé un méfait » (Rehg et collab., 2008, p. 222, trad. libre; voir *Poirier c. Collège de Rosemont*, 2016 QCTAT 3186 et *Produits alimentaires Grandma Ltée (division I.T.C. Canada) c. Forget*, 1985 CanLII 3461 (QCTT)).

En droit du travail, sont présumés être des représailles la rétrogradation, la suspension, le congédiement ou le déplacement ainsi que toute autre mesure disciplinaire ou mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail (art. 31). On pourrait donner comme exemples la réduction des heures de travail, la réorganisation d'un horaire de travail, le fait de ne pas être considéré pour une promotion, l'imposition d'heures supplémentaires de façon excessive ou au contraire leur réduction, le refus de considérer la candidature d'une personne salariée, le retrait de son nom de la liste de rappel ou encore le non-renouvellement d'un contrat (Escalante, 2020).

Cependant, les représailles ne sont pas exclusivement liées aux conditions de travail d'un employé qui divulgue un acte répréhensible. Elles peuvent affecter d'autres aspects de sa vie sociale, par exemple l'ostracisme, l'exclusion d'un comité ou d'un projet, les menaces ou l'intimidation dans sa

vie personnelle et familiale. De plus, les représailles ne seront pas liées aux conditions de travail si elles impliquent un divulgateur qui n'est pas un employé d'un organisme public, par exemple un usager des services publics ou un citoyen⁸.

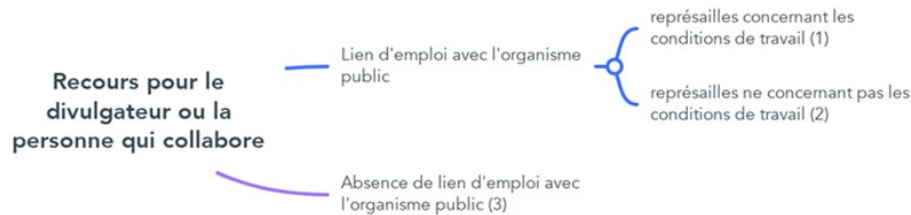


Figure 1 – Types de lanceurs d'alerte

Si une salariée est victime de représailles, la LFDAROP et, de façon complémentaire, la *Loi sur les normes du Québec* (RLRQ, chap. N-1.1) et le *Code du travail* (chap. C-27) prévoient plusieurs types de protections et de soutien à cette dernière.

Plainte auprès du Protecteur du citoyen

La victime de représailles peut déposer une plainte auprès du Protecteur du citoyen (art. 32). Si le Protecteur du citoyen juge que la plainte est fondée, il effectue les vérifications qu'il estime nécessaires ou désigne une personne pour les mener en son nom (art. 11 et 12). Le Protecteur du citoyen peut informer la personne ayant la plus haute autorité administrative ou le ministre responsable de la tenue de l'enquête (art. 13). Lorsque la vérification ou l'enquête administrative est terminée, le Protecteur du citoyen rédige un rapport comportant ses conclusions et les recommandations qu'il juge appropriées pour corriger la situation à la personne ayant la plus haute autorité administrative ou au ministre responsable de l'organisme public concerné (art. 15).

S'il n'y a pas de suivi concernant ces recommandations, la personne victime de représailles dispose d'un recours en matière civile pour obtenir une indemnisation. Par contre, ce recours sera à ses frais et elle devra faire la preuve, souvent très difficile, que les représailles sont une conséquence directe de la divulgation ou de la collaboration à une enquête

ou à une vérification (Moulin, 2023). La victime ne bénéficie pas d'une présomption en sa faveur, comme c'est le cas pour une poursuite entendue devant le Tribunal administratif du travail (TAT).

Plainte auprès de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESTT) ou d'un syndicat

Les représailles à l'encontre d'un employé qui a dénoncé un acte répréhensible au sens de la LFDAROP constituent aussi une pratique interdite au sens du paragraphe 11 de l'article 122 de la *Loi sur les normes du travail* (ci-après, « LNT »), lorsqu'elles portent atteinte à ses conditions de travail. La plainte doit être acheminée à la CNESTT et démontrer que les représailles sont survenues au cours des 45 jours ayant précédé son dépôt (*Paquet c. Montréal [Ville de]*, 2008 QCCRT 0429).

122. Il est interdit à un employeur ou à son agent de congédier, de suspendre ou de déplacer une personne salariée, d'exercer à son endroit des mesures discriminatoires ou des représailles ou de lui imposer toute autre sanction :

(...)

11° en raison de la divulgation d'un acte répréhensible faite de bonne foi par la personne salariée ou de sa collaboration à une vérification ou à une enquête portant sur un

tel acte, conformément à la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (chap. D-11.1) ou au chapitre VII.2 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chap. S-4.1.1).

Si le Protecteur du citoyen ou la CMQ reçoit une plainte d'un syndiqué, l'organisme est tenu de la référer à la CNESST et de mettre fin à l'examen de la plainte (art. 32).

Pour sa part, une personne syndiquée qui bénéficie d'un recours équivalent dans sa convention collective doit plutôt s'adresser à son syndicat (Albert et collab., 2023; Moulin, 2023). Si ces recours ne sont pas équivalents à ceux prévus dans la LNT, le syndiqué divulgateur peut déposer une plainte à la CNESST. Il sera toutefois représenté par son syndicat (Albert et collab., 2023).

Ainsi, tous les employés (syndiqués ou non) d'un organisme public québécois qui ont constaté une modification de leurs conditions de travail à la suite d'une divulgation doivent soumettre leurs doléances à la CNESST, ce qui, dans les faits, couvre un nombre considérable de sujets potentiels. Le fait de devoir emprunter le canal de la CNESST pour obtenir justice atténue considérablement les pouvoirs du Protecteur du citoyen dans la protection contre les représailles des employés des organismes publics québécois. À l'opposé, les victimes de représailles qui n'ont pas de lien d'emploi avec un organisme public québécois doivent déposer leur plainte auprès du Protecteur du citoyen.

Une fois la plainte déposée auprès de la CNESST, cette dernière doit décider si cette plainte est recevable ou non (c.-à-d. si elle satisfait aux critères de base pour être traitée par la CNESST) (art. 32). Si elle est recevable, on vérifie alors si la mésentente peut être résolue avec l'employeur. La CNESST achemine la plainte à un service de médiation pour tenter de régler la situation (art. 123.3 de la LNT). Si aucun règlement n'intervient, la plainte est déférée sans délai au TAT, qui fixera la date de l'audience (art. 123.4 de la LNT). «Un avocat ou une avocate de la CNESST sera alors assigné-e au dossier» pour représenter la partie plaignante (Protecteur du citoyen, 2019b, p. 29).

Contrairement au recours devant un tribunal de droit commun (par le biais du Protecteur du citoyen), la LNT crée une présomption en faveur du lanceur d'alerte s'il démontre qu'il a divulgué de bonne foi un acte répréhensible conformément à la LFDAROP et qu'une sanction ou une mesure a été prise à son égard. La jurisprudence exige la preuve d'une concomitance entre les deux événements pour bénéficier de la présomption (*Rochon c. Tribunal administratif du travail*, 2017 QCCS 5202; *Foucault et Gatineau (Ville de)*, 2016 QCTAT 2712). Ce mécanisme est prévu à l'article 123.4 de la LNT, qui renvoie à l'article 17 du *Code du travail* :

17. S'il est établi à la satisfaction du Tribunal que le salarié exerce un droit qui lui résulte du présent code, il y a présomption simple en sa faveur que la sanction lui a été imposée ou que la mesure a été prise contre lui à cause de l'exercice de ce droit et il incombe à l'employeur de prouver qu'il a pris cette sanction ou mesure à l'égard du salarié pour une autre cause juste et suffisante.

Si l'employé divulgateur réussit à faire cette preuve de concomitance, le fardeau de la preuve reviendra à l'employeur, qui devra démontrer que «les mesures imposées au dénonciateur reposent plutôt sur une cause juste et suffisante» (Albert et collab., 2023, p. 272).

Si l'employé divulgateur a gain de cause devant le TAT, ce dernier pourra ordonner sa réintégration et le paiement d'une indemnité, c'est-à-dire l'équivalent du salaire et des autres avantages dont l'a privé le congédiement, la suspension ou le déplacement. Le TAT pourra aussi ordonner à l'employeur 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'ont privé les mesures de représailles (art. 123.4 de la LNT et art. 15 du *Code du travail*).

Par contre, l'éventail des mesures réparatrices d'un recours en pratiques interdites n'est pas aussi vaste que celui que détient le TAT lorsqu'il sanctionne un recours en harcèlement psychologique (Albert et collab., 2023). Dans un tel contexte, il peut de plus ordonner à l'employeur de verser à la per-

sonne salariée des dommages et intérêts punitifs et moraux, une indemnité pour perte d'emploi si ce dernier ne peut être réintégré; de financer le soutien psychologique requis par la personne salariée pour une période raisonnable qu'il détermine; et de modifier le dossier disciplinaire de la personne salariée victime de harcèlement psychologique (art. 123.15 de la LNT; Escalante, 2020). De ce fait, les salariés victimes de représailles dues à une divulgation d'un acte répréhensible n'ont souvent pas le choix de prendre des recours multiples pour obtenir une réparation adéquate, par exemple un recours en harcèlement psychologique (art. 81.18 de la LNT) ou encore un recours en congédiement sans cause juste et suffisante (art. 124 de la LNT) (Albert et collab., 2023, p. 291).

1.4 Poursuites pénales

Afin de sanctionner la conduite de la personne qui a commis un acte de représailles, le Protecteur du citoyen ou la CMQ peut mener une enquête pénale. Cette enquête « vise à constituer un dossier afin de le transmettre au Directeur des poursuites criminelles et pénales qui prendra la décision de poursuivre ou non » (Moulin, 2023, p. 417).

Selon la LFDAROP, quiconque contrevient à l'obligation de ne pas faire des représailles commet une infraction et est passible d'une amende de 5 000 \$ à 30 000 \$ dans le cas d'une personne physique ou, dans tous les autres cas, d'une amende de 15 000 \$ à 250 000 \$ (art. 33). Par contre, il est important de préciser qu'il n'est pas toujours facile de prouver hors de tout doute raisonnable que la personne a bel et bien commis une telle infraction. C'est le fardeau de la preuve qu'exige toute poursuite pénale et criminelle. De plus, cette poursuite ne permet pas au lanceur d'alerte d'obtenir une réparation de la part du contrevenant.

1.5 Cas particulier de l'alerte dans le secteur municipal

Lors de l'adoption de la LFDAROP en 2016, les municipalités étaient exclues de son champ d'application. « Cette situation était surprenante dans le contexte où les malversations les plus importantes révélées à la [commission Charbon-

neau] ont eu lieu dans des municipalités » (Russell, 2019, p. 99).

En octobre 2018, la LFDAROP a été modifiée afin que les lanceurs d'alerte municipaux puissent bénéficier de cette protection législative, mais sous certaines conditions (2018, chap. 8). Par la suite, le corpus législatif qui régit les organismes municipaux a été modifié en 2018 par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec* (RLRQ, 2018, chap. 8), puis, en 2021, par la *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives* (RLRQ, 2021, chap. 31).

Mécanismes de divulgation d'actes répréhensibles

Depuis le 1^{er} avril 2022, c'est désormais à la Commission municipale du Québec (CMQ) que revient la charge d'appliquer la LFDAROP. Elle a donc l'autorité pour traiter des divulgations concernant un organisme municipal et pour faire les enquêtes requises par le dossier (art. 10 à 15 et 17.1 de la LFDAROP). Ces divulgations peuvent provenir de citoyens ou d'intervenants du milieu municipal.

Au terme de son enquête, la Commission municipale doit faire rapport de ses conclusions à la direction générale de l'organisme municipal et peut, lorsque les circonstances le justifient, faire rapport directement au conseil de l'organisme. Elle peut également faire « les recommandations qu'[elle] juge utiles et peut requérir d'être informée, dans le délai indiqué, des mesures correctrices prises pour donner suite à ses recommandations. (art. 15 et 17.1 de la LFDAROP; Desjardins et collab., 2024, p. 99).

Mécanismes de protection des lanceurs d'alerte contre les représailles

Selon l'article 32 de la LFDAROP, une plainte pour représailles concernant un organisme municipal peut être adressée, au choix du plaignant, soit au Protecteur du citoyen, soit à la CMQ. Cette dernière ne peut toutefois l'examiner si la plainte concerne une divulgation qui la met en cause ou qui

met en cause le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire. Elle doit alors la transférer au Protecteur du citoyen.

Toutefois, si les représailles vont à l'encontre d'un lanceur d'alerte à qui s'applique la LNT et portent atteinte à ses conditions de travail, la plainte doit alors être acheminée à la CNESST (art. 32).

Ces divers mécanismes de protection contre les représailles qu'on retrouve dans la LFDAROP de 2017 et dans la LNT peuvent être conceptualisés de la façon illustrée dans le schéma 2 présentée en annexe 2.

2. Critiques du contenu et de l'application de la LFDAROP

La LFDAROP a été modifiée à quelques reprises depuis son adoption en 2016, car, tout comme son homologue au fédéral, elle a fait l'objet de nombreuses critiques, surtout après les événements ayant mené au congédiement du lanceur d'alerte Louis Robert, agronome au MAPAQ.

2.1 L'affaire Robert

Pour rappel, c'est d'abord à l'interne que Louis Robert a signalé, le 30 octobre 2017, des problèmes de gestion au sein du MAPAQ et de conflits d'intérêts au Centre de recherche sur les grains (CÉROM), partenaire du MAPAQ, suivant ainsi la procédure qui venait d'être instituée par la LFDAROP. Après avoir été informé que sa plainte a été jugée infondée et constaté que son identité n'a pas été protégée, M. Robert a alors confié ses préoccupations à des journalistes du *Devoir* et de Radio-Canada, qui en ont tiré des articles publiés le 5 mars 2018. En septembre 2018, M. Robert a été suspendu, puis congédié le 24 janvier 2019.

Le Bureau du Protecteur du citoyen a entrepris rapidement deux séries d'enquêtes : la première portait sur l'application, par le MAPAQ, de la LFDAROP; la seconde portait sur le contenu de la divulgation de M. Robert.

Les résultats de l'enquête portant sur l'application de la Loi par le MAPAQ, rendus publics le 13 juin 2019, soulignaient les graves manquements du

Ministère dans l'application de la LFDAROP. Le rapport du Protecteur du citoyen a conclu que, tout au long du traitement de la divulgation de M. Robert, la LFDAROP n'a pas été respectée par le MAPAQ, ce qui pouvait ébranler la confiance que doit inspirer ce mécanisme aux potentiels lanceurs d'alerte. Le Protecteur du citoyen a émis plusieurs recommandations au MAPAQ concernant sa gestion de la LFDAROP, mais aussi au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), responsable de son application. À ce dernier, il a recommandé «de revoir, plus particulièrement, le rôle et l'encadrement législatif des responsables du suivi des divulgations, afin d'assurer un accompagnement adéquat des lanceurs d'alerte, la confidentialité complète ainsi qu'un traitement des divulgations dépourvu de conflits de loyauté» (Protecteur du citoyen, 2019a, p. 7).

Précisons que le rapport de 2019 du Protecteur du citoyen ne couvrait pas la question du congédiement du divulgateur Louis Robert. Selon les dispositions de la LFDAROP et de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, celui-ci n'avait pas juridiction en matière de relations de travail (Protecteur du citoyen, 2019a). Ce type de recours devait être exercé conformément aux lois du travail, c'est-à-dire en vertu de la LNT et du *Code du travail* si le divulgateur est syndiqué. M. Robert avait d'ailleurs choisi de contester son congédiement auprès de son syndicat.

2.2 Bilan du Protecteur du citoyen sur la mise en œuvre de la LFDAROP (décembre 2019)

Le 5 décembre 2019, le Protecteur du citoyen a transmis au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) un bilan sur la mise en œuvre de la LFDAROP depuis son entrée en vigueur (Protecteur du citoyen, 2019b). Ce bilan comprend 21 recommandations importantes afin d'améliorer l'application, la gestion, l'efficacité et la promotion de la LFDAROP.

Recommandations sur la protection des divulgateurs contre les représailles

Selon le Protecteur du citoyen, la protection des divulgateurs contre les représailles est trop mor-

celée entre différents organismes ayant des mandats complémentaires en matière d'intégrité publique. Les lanceurs d'alerte ont souvent de la difficulté à identifier la bonne personne ou l'organisme à qui s'adresser pour être protégés. Pour cette raison, le Protecteur du citoyen (2019b) recommande que la LNT soit modifiée afin de prévoir une protection générale unique contre les représailles pour tous les lanceurs d'alerte qui divulguent un acte répréhensible à une entité ou à un organisme public de surveillance de l'intégrité et de la saine gestion des organismes publics, et ce, qu'ils soient membres ou non du personnel d'un organisme public (recommandation n° 15)⁹.

Le Protecteur du citoyen recommande aussi une modification à la LNT afin qu'il soit prévu la possibilité qu'une suspension intérimaire des mesures imposées par l'employeur soit demandée dans le cadre d'un recours exercé à l'encontre de mesures de représailles (recommandation n° 16).

Enfin, le Protecteur du citoyen croit que le délai de prescription prévu pour les infractions pénales devrait commencer à compter de la date à laquelle le poursuivant prend connaissance de la perpétration de l'infraction et que ce délai soit étendu au minimum d'un an (recommandation n° 17).

Recommandations sur la procédure de divulgation

Concernant la procédure de divulgation, le Protecteur du citoyen estime que certaines modifications s'imposent afin d'améliorer l'efficacité et la confidentialité de ce processus.

Tout d'abord, il propose des modifications permettant d'élargir l'application de la LFDAROP aux filiales des entreprises du gouvernement ou encore aux groupes d'approvisionnement en commun visés par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (recommandations n°s 2 et 3). Il croit opportun de considérer comme répréhensibles les cas graves de mauvaise gestion commis au sein d'un organisme lié à un organisme public par une convention qui régit son fonctionnement (recommandation n° 4) et un acte ou une omission grave qui contrevient aux lois fédérales ou québécoises et à leurs règlements d'application (recommandation

n° 5). Le Protecteur du citoyen souligne que la notion d'intérêt public pourrait être mieux définie dans la LFDAROP et être rattachée à l'objet de la divulgation, plutôt qu'aux intentions des lanceurs d'alerte (recommandation n° 6).

Le Protecteur du citoyen fait aussi quelques recommandations concernant la protection de la confidentialité de l'identité des lanceurs d'alerte et des personnes qui collaborent aux enquêtes menées en matière d'intégrité publique. La contravention à une telle obligation devrait être considérée comme une infraction pénale, comme a choisi de le faire le législateur de la Colombie-Britannique dans la *Public Interest Disclosure Act* (recommandations n°s 12, 13 et 14). Il croit aussi que le rôle des responsables du suivi des divulgations devrait être modifié afin qu'ils agissent uniquement à titre de répondants internes en matière d'intégrité publique (recommandation n° 18).

Enfin, le Protecteur du citoyen demande que la LFDAROP fasse l'objet d'un exercice de révision obligatoire tous les cinq ans et que le ministre responsable de l'application de la Loi dépose un rapport quinquennal à l'Assemblée nationale faisant état des constats dégagés (recommandation n° 21).

2.3 Rapport du SCT sur la mise en œuvre de la LFDAROP (mai 2020)

En mai 2020, le SCT a publié le *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi* (SCT, 2020). Selon l'article 55 de la LFDAROP, le ministre qui est président du Conseil du trésor est responsable de son application. Ce dernier doit, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la Loi, faire au gouvernement un rapport sur sa mise en œuvre et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier (art. 54). Selon Christian Dubé, alors président du Conseil du trésor et ministre responsable :

Ce rapport fait état, pour la période du 1^{er} mai 2017 au 31 décembre 2019, de l'application des dispositions de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics, ainsi que des principales activités du Secrétariat du Conseil du trésor concernant le soutien et le suivi dans cette application. Les données relatives à la reddi-

tion de comptes ont toutefois été colligées jusqu'au 21 février 2020 pour considérer les organismes qui la produise [sic] en fonction de l'année civile. Il présente également les constats qui portent sur cette application et propose des pistes de modifications pour en accroître l'efficacité. (SCT, 2020, s. p.)

Le rapport du SCT prend acte des recommandations du Protecteur du citoyen, du Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes (CIME) et du ministre de la Famille, ainsi que des échanges qu'il a eus avec ces derniers. Il propose trois grandes recommandations afin d'améliorer l'application de la LFDAROP :

- *Revoir le rôle et les responsabilités des acteurs sollicités dans l'application de la Loi* : Plus précisément, le SCT veut augmenter le pouvoir du Protecteur du citoyen en lui confiant le mandat exclusif de recevoir les divulgations du personnel des organismes publics et de veiller à la bonne administration de la Loi. Il propose donc de retirer aux RSD la responsabilité de recevoir et de traiter les divulgations (SCT, 2020, p. 13);
- *Améliorer l'efficacité de l'application de la LFDAROP et clarifier certaines de ses dispositions* : Parmi les modifications que la SCT propose, on retrouve celles de rattacher la notion d'intérêt public à l'objet de la divulgation, plutôt qu'aux intentions des divulgateurs; de prévoir que le délai de prescription pour les infractions pénales commencera à courir à compter de la date à laquelle la poursuivante ou le poursuivant [divulgateur] prendra connaissance de la perpétration de l'infraction et qu'il sera étendu au minimum d'un an; de prévoir qu'une révision périodique de la LFDAROP sera faite, tous les cinq ans, et qu'un rapport quinquennal devra être déposé à l'Assemblée nationale par la ou le ministre responsable de l'application de cette loi (SCT, 2020, p. 14);
- *Créer un comité multipartite (ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Protecteur du citoyen et Secrétariat du Conseil du trésor)* : Son mandat serait d'améliorer au fil du temps l'efficacité de la LFDAROP (SCT, 2020, p. 14).

2.4 Consultations particulières et auditions publiques sur le rapport de la SCT sur la mise en œuvre de la Loi (mai-juin 2023)

Le 31 mai et le 8 juin 2023, la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec a tenu des consultations particulières et des auditions publiques à l'égard du rapport du SCT (2020) sur la mise en œuvre de la LFDAROP. En effet, l'épidémie de COVID-19 a bousculé l'agenda de l'Assemblée nationale du Québec, qui devait se prononcer initialement sur le rapport en 2020.

Plusieurs personnes et organismes ont été entendus lors de ces consultations¹⁰, dont le Protecteur du citoyen, qui a profité de l'exercice de consultation pour faire une mise à jour du bilan qu'il avait présenté, quelques années plus tôt, au SCT (Protecteur du citoyen, 2023a). Même si l'ensemble de ses 21 recommandations initiales demeurent pertinentes pour la plupart en 2024, le mémoire du Protecteur du citoyen les revoit en fonction des développements des dernières années. Mentionnons les nouvelles recommandations suivantes :

Recommandations sur la protection des divulgateurs contre les représailles

Afin d'offrir une meilleure protection aux divulgateurs contre les représailles, le Protecteur du citoyen recommande qu'une nouvelle disposition soit ajoutée à la LFDAROP pour mieux définir le terme *divulgateur* (ou *lanceur d'alerte*) et pour élargir la liste des personnes habilitées à recevoir une divulgation. D'une part, cela permettrait de lier la protection contre les représailles au lanceur d'alerte. Autrement, on met l'accent sur la divulgation proprement dite, en accord avec la définition de la LFDAROP¹¹. D'autre part, cela préviendrait l'absence de protection dans le cas où un lanceur d'alerte communique des renseignements à une personne non autorisée à les recevoir (recommandation n° 15.1).

Recommandations sur la gouvernance de la LFDAROP

Le Protecteur du citoyen propose différentes recommandations ayant trait à la gouvernance du

régime de protection des lanceurs d'alerte. Il met l'accent sur la distinction entre son mandat traditionnel d'ombudsman et son mandat récent en matière d'intégrité publique. En ce sens, il propose que la LFDAROP soit une « loi autoportante » et à ne plus se référer aux dispositions de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*. Cela permettrait également une meilleure synergie entre les différents organismes chargés d'appliquer la LFDAROP, comme la CMQ et le Protecteur du citoyen (recommandations nos 22, 23 et 24).

2.5 Rapport spécial du Protecteur du citoyen sur la notoriété et la crédibilité des mécanismes de divulgation au sein des organismes publics québécois (décembre 2023)

Le 7 décembre 2023, le Protecteur du citoyen a déposé un rapport spécial qui porte sur la notoriété et la crédibilité des mécanismes de divulgation au sein des organismes publics québécois, soit les ministères, les organismes, les entités de la santé et des services sociaux ainsi que tout service public potentiellement lié à des questions d'intégrité publique. Il en ressort, après des sondages auprès de groupes de répondants ciblés en fonction de leur statut d'employé(e) d'un organisme public ou de leur rôle au sein d'un tel organisme, que ces derniers connaissent mal les modes de divulgation qui s'offrent à eux et qu'ils n'ont pas confiance dans les mécanismes de divulgation en place. Par conséquent, ils craignent des représailles s'ils décident de faire une dénonciation.

Plus précisément, le Protecteur du citoyen a mené ce sondage auprès de quatre groupes précis : le personnel des organismes publics dotés d'un mécanisme interne de divulgation (groupe 1); le personnel des organismes publics qui sont dispensés de se doter d'un mécanisme interne de divulgation (groupe 2); les responsables du suivi des divulgations (RSD) désignés à ce titre au sein de leur organisme (groupe 3) et les répondants en éthique (RE) (groupe 4) (Protecteur du citoyen, 2023c). Nous traiterons ici seulement des résultats du premier groupe.

Résultats du sondage pour le groupe 1

Pour les membres du personnel des organismes assujettis à la Loi, soit les employés d'organismes publics assujettis aux obligations d'établir et de diffuser une procédure de divulgation et de désigner une personne à titre de RSD, seulement 614 des 2 519 questionnaires ont été entièrement remplis, soit un faible taux de participation de 24 % :

Le faible taux de participation, combiné à de hauts taux d'abandon et du choix de réponse « je ne sais pas », laisse perplexe. Il pourrait refléter une méconnaissance du sujet de l'enquête, soit le lancement d'alerte dans la fonction publique, ou un inconfort à s'exprimer chez certains répondants. (Protecteur du citoyen, 2023c, p. 15)

Question : Le personnel connaît-il la Loi et ses retombées?

Parmi ce groupe, 56 % des répondants n'ont jamais entendu parler de la LFDAROP. Parmi ceux qui la connaissent (44 %), 28 % ne savent pas ce qu'est un acte répréhensible. En général, 60 % des répondants ignorent s'il existe un mécanisme de divulgation au sein de leur propre organisation et 86 % ne savent pas qu'ils peuvent faire une divulgation au RSD ou au Protecteur du citoyen.

Question : Le personnel a-t-il confiance dans les mécanismes de divulgation en place?

La confiance dans les mécanismes de divulgation peut se décliner de deux façons :

1. *La confiance dans le mécanisme interne de l'organisation, plus particulièrement vis-à-vis du RSD* : Parmi ce groupe, 43 % des répondants ont confiance dans la protection de l'identité des divulgateurs, 44 % ne le savent pas et 13 % craignent une violation de la confidentialité. Par ailleurs, 16 % des répondants expriment des craintes de représailles en cas de divulgation à un RSD, 40 % n'ont pas de position arrêtée et 40 % disent ne pas avoir de crainte. Enfin, 46 % des répondants ont confiance en leur mécanisme interne de divulgation, 11 % n'y ont pas confiance et 43 % ne le savent pas.
2. *La confiance dans le mécanisme externe de l'organisation (Protecteur du citoyen)* : Parmi ce

groupe, 78 % des répondants ont déjà entendu parler du Protecteur du citoyen et 58 % d'entre eux connaissent son mandat en matière d'intégrité publique. Aussi, 56 % ont confiance que le Protecteur du citoyen protège bien l'identité du divulgateur, 38 % ne le savent pas et 6 % des répondants croient que cette identité serait mal protégée. Par ailleurs, 8 % des répondants expriment des craintes de représailles en cas de divulgation auprès du Protecteur du citoyen, 43 % n'ont pas de position arrêtée et 49 % disent ne pas avoir de crainte. Enfin, 58 % des répondants ont confiance en leur mécanisme externe de divulgation, 3 % n'y ont pas confiance et 39 % ne le savent pas.

3. Projet de loi n° 53

Le 15 février 2024 : La ministre responsable de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor, Sonia LeBel, a déposé à l'Assemblée nationale du Québec le projet de loi n° 53 *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*.

Le 27 mars 2024 : Lors des consultations particulières et auditions publiques sur le Projet de loi à la Commission des finances publiques, Mme LeBel a déclaré que ce projet de loi a pour objectif d'« améliorer le fonctionnement des institutions. Ultimement, [...] favoriser une plus grande confiance de la population envers le gouvernement et, particulièrement, l'intégrité et la transparence de l'administration publique » (Assemblée nationale du Québec, 2024, paragr. 8).

Les 8, 21 et 22 mai 2024 : Les membres de la Commission des finances publiques se sont réunis pour poursuivre l'étude détaillée du Projet de loi (Commission des finances publiques, 2024). Plusieurs amendements au Projet de loi ont été proposés et adoptés. Nous traiterons de ces amendements ci-dessous.

Le 29 mai 2024 : Le Projet de loi a été adopté. Il reprend essentiellement les principales recommandations du bilan de 2019 du Protecteur du citoyen, les recommandations de 2020 du SCT et le rapport des consultations particulières et des

auditions publiques sur la mise en œuvre de la LFDAROP de 2023.

Il propose diverses modifications à une dizaine de lois « afin que le processus de divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics québécois devienne plus accessible, plus sécuritaire et que la confidentialité des renseignements et de l'identité du divulgateur soient protégées plus adéquatement ». Parmi ces lois, on retrouve la *Loi sur l'administration fiscale* (chap. A-6.002); la *Loi sur l'administration publique* (chap. A-6.01); la *Loi sur l'Autorité des marchés publics* (chap. A-33.2.1); la *Loi sur la Commission municipale* (chap. C-35); la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (chap. D-11.1); la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (chap. E-15.1.0.1); la *Loi sur les normes du travail* (chap. N-1.1); la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (chap. P-32); la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (chap. S-4.1.1); et la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail* (chap. T-15.1).

D'autre part, comme son titre l'indique, le Projet de loi édicte une nouvelle loi, la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* (LPRDAR). On supprime ainsi toutes les procédures prévues à cet effet dans la LFDAROP de 2017 ainsi que l'alinéa 11 de l'article 122 de la LNT, où il était possible au lanceur d'alerte salarié de déposer sa plainte au CNESST si elle concernait ses conditions de travail. Sauf quelques exceptions, le Protecteur du citoyen devient le guichet unique où il est possible de déposer une plainte en cas de représailles.

3.1 Principales modifications à la LFDAROP par le Projet de loi

Outre la création d'un poste de vice-protecteur à l'intégrité publique mentionné en début d'article, le Projet de loi élargit quelques définitions au regard des divulgations et des actes répréhensibles; simplifie la procédure de divulgation proprement dite; crée un poste de responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité au sein de chaque organisme public; et accorde des pouvoirs additionnels au Protecteur du citoyen et à la CMQ.

Précisions aux définitions

La LFDAROP de 2017 permettait aux lanceurs d'alerte de bénéficier du service de consultation juridique (art. 26), d'une immunité relative de poursuite civile (art. 32.1) et d'une protection contre les mesures de représailles (art. 30) uniquement en cas de divulgation ou de collaboration à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation faite de bonne foi. Le Projet de loi retire dorénavant le critère de bonne foi et retient plutôt le caractère d'intérêt public de la divulgation (art. 1 du Projet de loi). De façon similaire, le simple fait que la divulgation ait été effectuée à des fins personnelles (p. ex., par intérêt pécuniaire ou par animosité personnelle) n'est plus un motif pour mettre fin à son traitement par le Protecteur du citoyen ou pour empêcher un lanceur d'alerte d'avoir accès au régime de protection contre les mesures de représailles, tant et aussi longtemps que la divulgation est d'intérêt public (art. 14 et 21 du Projet de loi).

Le Projet de loi précise également qui peut commettre un acte répréhensible. Sans être limitative, la liste inclut :

un membre du personnel, un actionnaire ou un administrateur d'un organisme public dans l'exercice de ses fonctions ou [...] toute autre personne, toute société de personnes, tout regroupement ou toute autre entité dans le cadre d'un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat d'un organisme public ou dans le cadre de l'exécution d'un tel contrat, incluant l'octroi d'une aide financière. (art. 13 du Projet de loi)

Canaux de divulgation (rapprochement d'un « guichet unique »)

La LFDAROP de 2017 donnait le choix au divulgateur de réaliser une divulgation à l'interne auprès du responsable du suivi des divulgations (RSD) de son organisme ou de réaliser une divulgation à l'externe de l'organisation concernée par la divulgation, c'est-à-dire auprès du Protecteur du citoyen, sauf pour les exceptions prévues par la loi, comme le ministre de la Famille et la CMQ (art. 6).

Selon le Projet de loi, à l'exception des affaires liées au secteur municipal, le divulgateur ne pourra plus exercer ce choix. Désormais, il devra faire sa divulgation exclusivement auprès du Protecteur du citoyen. La fonction de RSD, qui devait être nommé dans chaque organisme, est abolie avec le Projet de loi. On veut ainsi corriger une brèche dans la protection de la confidentialité des divulgations (chasse aux sorcières), depuis longtemps dénoncée :

Or, 85 % de ces RSD occupent des fonctions de gestion. Il n'est donc pas surprenant que le manquement au devoir de loyauté pèse aussi fort dans le traitement des dossiers. Même le Conseil du trésor reconnaissait, dans un avis de 2020, que ce double statut de RSD et de gestionnaire pouvait remettre en cause « l'impartialité du traitement » et « décourager la divulgation interne ». (Myles, 2023, paragr. 7)

Par contre, le Protecteur du citoyen pourra suspendre le traitement d'une divulgation s'il constate que l'acte répréhensible est déjà connu et que la situation est prise en charge au sein de l'organisme concerné. Il informe alors la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné, qui doit de son côté informer le Protecteur du citoyen de toute mesure correctrice pour remédier à la situation. Dans ce cas de figure, le Protecteur du citoyen ne transfère aucune information à l'organisme public, dont l'identité du divulgateur. Il se réserve cependant le droit de reprendre en tout temps le traitement de la divulgation s'il juge que l'organisme public n'a pas pris les mesures satisfaisantes dans un délai raisonnable (art. 22 du Projet de loi).

Dans la même optique, le Projet de loi écarte la possibilité de s'adresser au ministre de la Famille pour faire une divulgation, conformément à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (chap. S-4.1.1) (art. 16 et 35 du Projet de loi). La CMQ, pour sa part, continue d'assurer le traitement des divulgations d'actes répréhensibles qui concernent les organismes municipaux, selon une procédure similaire (art. 17.1 et 17.2 de la LFDAROP). C'est la seule exception qui demeure au guichet unique du Protecteur du citoyen, la CMQ ayant son propre

guichet unique pour les organismes visés en matière municipale.

Pour mener les enquêtes, le Protecteur du citoyen, les vice-protecteurs du citoyen, les employés et les fonctionnaires du Protecteur du citoyen sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* (art. 20 du Projet de loi).

Par ailleurs, le lanceur d'alerte conserve toujours la possibilité de faire une divulgation publique, mais les critères imposés pour ce type de divulgation à l'article 7 de la LFDAROP de 2017, tels qu'« un risque pour la santé et la sécurité d'une personne ou pour l'environnement », demeurent inchangés, sans précisions supplémentaires. Dans ce contexte, la protection des lanceurs d'alerte en tant que sources journalistiques devient capitale pour préserver le rôle de « sentinelle » du journalisme d'investigation dans les sociétés démocratiques (Ernotte, 2022). Par contre, avant de procéder à cette divulgation publique, la personne en question n'a plus l'obligation de communiquer au préalable ces renseignements à un corps policier ou au Commissaire à la lutte contre la corruption (soit l'UPAC) ou encore de s'assurer que la communication de ces renseignements n'a pas comme effet prévisible de nuire aux mesures d'intervention pour parer au risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement (art. 1 du Projet de loi; art. 1 de la LPRDAR).

Création d'un poste de responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité

Sauf pour les organismes municipaux, la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de chaque organisme public doit veiller à mettre en place des mesures visant à prévenir la commission d'actes répréhensibles et l'exercice ou la menace de représailles (art. 32 du Projet de loi). Pour ce faire, elle doit désormais désigner un responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité. Ce dernier aura aussi pour mission de renseigner les membres du personnel au sujet de leurs droits et d'agir comme agent de liaison en cas de vérification ou d'enquête pour l'application de la LFDAROP et de la nouvelle LPRDAR. La création de ce nouveau poste répond à la volonté du législa-

teur de favoriser un changement de culture au sein des organismes publics.

Dans l'exercice de ses fonctions, le responsable de la gestion de l'éthique et de l'intégrité sera tenu à la confidentialité des renseignements qui lui sont communiqués, y compris l'identité de la personne qui s'adresse à lui afin de se renseigner sur la possibilité d'effectuer une divulgation ou sur la protection contre les représailles (art. 33 du Projet de loi).

Pouvoirs additionnels pour le Protecteur du citoyen et la CMQ

Le Projet de loi confère au Protecteur du citoyen et à la CMQ des pouvoirs additionnels en matière de publication de rapports. Autant le vice-protecteur à l'intégrité publique que la CMQ doivent exposer dans un rapport les informations qu'ils estiment appropriées. Ces informations concernent toute situation où ils concluent à la commission d'un acte répréhensible ou non (dans ce dernier cas, s'ils jugent la publication du rapport d'intérêt public) et toute situation où, après avoir avisé le ministre responsable de l'organisme public concerné, ils considèrent qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable par cet organisme public. Plus particulièrement, les informations comprennent le nom de l'organisme public concerné, la période durant laquelle l'acte répréhensible a été commis, les recommandations ayant été faites à l'organisme public concerné, la description des suites données à ces recommandations et toute autre information susceptible de contribuer à prévenir la commission d'actes répréhensibles (art. 25 et 28 du Projet de loi).

Le Projet de loi prévoit aussi explicitement le caractère privé (confidentiel) des fonctions qu'exerce le Protecteur du citoyen dans le cadre de la LFDAROP (art. 35.2 du Projet de loi) (voir schéma 2 de l'annexe 2).

3.2 Création de la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* (LPRDAR)

Le principal amendement du Projet de loi est l'adoption d'une nouvelle loi qui s'intitule *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* (LPRDAR) de 2024. Toutes les dispositions qui traitent de la protection contre les représailles liées à la divulgation envers un organisme public dans la LFDAROP ou encore dans la LNT, pour ne nommer que ces exemples, sont désormais réunies dans une seule et même loi. La nouvelle LPRDAR devient ainsi, selon le souhait du Protecteur du citoyen, auto-portante.

Application

Le nouveau régime de protection de la LPRDAR de 2024 s'applique à l'égard des organismes publics québécois au sens de l'article 2 de la LFDAROP de 2017, soit les ministères, les commissions scolaires (aujourd'hui les centres de services scolaires), les services de garde, les entreprises du gouvernement, les universités, les municipalités ainsi que les établissements publics de santé et de services sociaux. Cette nouvelle loi ne s'appliquera pas, toutefois, aux divulgateurs du secteur privé, comme le recommandait la commission Charbonneau. Ces derniers demeurent minimalement protégés par quelques lois sectorielles (p. ex., art. 1472 du *Code civil du Québec*; art. 425.1 du *Code criminel*).

Définition de représailles

L'article 3 de la LPRDAR étend la notion de représailles en incluant le déplacement, la suspension, la rétrogradation, le licenciement ou la cessation de stage d'une personne, ainsi que toute autre mesure disciplinaire ou atteinte à son emploi, à ses conditions de travail ou à son stage, y compris des mesures discriminatoires, ou toute autre sanction (art. 4 du Projet de loi). Cette définition est plus généreuse que celle établie dans la loi de 2017, car elle cherche à couvrir tous les scénarios possibles en mentionnant spécifiquement que les représailles incluent la possibilité d'imposer « toute autre sanction ».

Motifs de représailles

La nouvelle loi ajoute deux motifs d'interdiction de représailles, soit contre une personne « qui a conseillé à une autre de faire une divulgation ou d'exercer un droit que lui confère la LPRDAR, l'y a encouragée ou l'a renseignée sur ces possibilités », soit contre une personne qui « a des liens notamment personnels ou familiaux avec une personne ayant fait une divulgation ou exercé un droit que lui confère la LPRDAR » (art. 3).

Définition de divulgation

La définition de divulgation est plus étendue dans la LPRDAR (voir art. 6 et 7) afin que la protection contre les représailles puisse s'appliquer même si une personne n'utilise pas le canal officiel du Protecteur du citoyen pour communiquer un renseignement pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être à l'égard d'un organisme public.

Ainsi, une personne sera protégée si elle communique le fait qu'elle a connaissance d'un tel acte à toute autre personne, société, entité ou groupe au sein duquel elle exerce une fonction (art. 1). Par exemple, si une personne est congédiée avant de faire officiellement sa divulgation au Protecteur du citoyen, elle sera protégée si ce congédiement est lié à cette communication.

Un « guichet unique » pour porter plainte en matière de représailles

Le législateur veut uniformiser le régime de protection contre les représailles à tous les divulgateurs, qu'ils soient à l'emploi (salariés) ou non d'un organisme public québécois. La protection contre les représailles prévue dans la LFDAROP perd son régime bicéphale de dépôt de plainte entre, d'un côté, les employés dont la plainte concerne les conditions de travail au sens de la LNT et, de l'autre côté, ceux dont la plainte ne concerne pas les conditions de travail ou les personnes qui n'ont pas de lien d'emploi avec un organisme public ou des citoyens.

Désormais, tous les divulgateurs, et ce, peu importe l'objet de la plainte en matière de repré-

sailles, pourront la déposer directement auprès du Protecteur du citoyen. Le divulgateur devra porter plainte au Protecteur du citoyen dans les 90 jours de la connaissance de ces représailles ou de ces menaces (art. 5 du Projet de loi). Le Protecteur du citoyen peut, pour un motif raisonnable, relever une personne du défaut de respecter le délai de 90 jours. S'il décide que la plainte est fondée, il peut représenter le plaignant devant le tribunal, y compris devant le TAT (art. 11). On se rappelle qu'en vertu de la LFDAROP et de la LNT, la représentation d'un plaignant devant le TAT se faisait par la CNESST. Si la plainte en matière d'emploi ou de stage est déclarée non recevable par le Protecteur du citoyen parce qu'elle est jugée frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi ou pour un autre motif, le plaignant a 90 jours pour déposer lui-même une plainte auprès du TAT (art. 6 et 7). En effet, le Projet de loi permet au divulgateur salarié d'adresser sa plainte en représailles directement auprès du Tribunal administratif du Québec (art. 7). Partant, le paragraphe 11 de l'article 122 de la LNT est aboli. Enfin, un retard causé par le dépôt d'une plainte à la CMQ n'emporte pas l'expiration du délai de 90 jours; le divulgateur pourra porter plainte ultérieurement au Protecteur du citoyen (art. 5).

Dans le cas où une personne croit être victime de représailles ou de menaces de représailles interdites en vertu de l'article 3 de la LPRDAR de la part du Protecteur du citoyen lui-même, la plainte est traitée par le Commissaire à l'éthique et à la déontologie (art. 27.1). Ce dernier met aussi un service de consultation juridique à la disposition de la personne concernée (art. 26.1).

Médiation

Le Protecteur du citoyen peut désormais offrir les services d'un médiateur chargé de régler la plainte à la satisfaction des parties. Cette médiation ne peut se faire qu'avec l'accord des parties et ne peut se prolonger, sauf exception, au-delà de 30 jours après la date de nomination du médiateur (art. 8 et 9). Si aucun règlement n'intervient au terme de cette dernière ou que les parties refusent d'utiliser cet outil de règlement des conflits, le Protecteur du citoyen, avec la permission du plaignant, défère la plainte au tribunal approprié (art. 11 et 12). Il peut même

représenter le plaignant pour l'exercice de son recours, devant le TAT ou devant un tribunal de droit commun.

Reconduite de la présomption applicable à l'ensemble des divulgateurs salariés

La LPRDAR permet désormais à toutes les personnes salariées qui font une divulgation ou qui collaborent à une vérification, à une inspection ou à une enquête de toujours bénéficier d'une présomption simple en leur faveur lorsque la sanction leur a été imposée à cause de la divulgation (art. 15). Cette disposition vise à poursuivre l'application de la LNT sous le régime précédent de la LFDAROP, selon le truchement de son article 123.4 et de l'article 17 du *Code du travail*. Les autres divulgateurs doivent faire la preuve de ce lien de causalité entre la divulgation et les représailles devant un tribunal de droit commun.

Ordonnances possibles du TAT

Si, dans le cadre d'un recours en pratique interdite, l'employé divulgateur a gain de cause devant le TAT, ce dernier aura désormais accès au même éventail de pouvoirs de réparation dont il dispose pour un recours en harcèlement psychologique. En plus des ordonnances qu'il peut rendre en vertu du *Code du travail* et de la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail* (chap. T-15.1)¹², le TAT peut rendre toute autre ordonnance qui lui paraît juste et raisonnable, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire. L'article 16 du Projet de loi donne, comme exemples, l'ordonnance à l'employeur de verser à la personne salariée une indemnité pour perte d'emploi si celui-ci ne peut être réintégré et l'ordonnance de financement du soutien psychologique requis par la personne salariée ou le stagiaire pour une période raisonnable qu'il détermine.

Le Projet de loi prévoit aussi l'accélération du traitement par le TAT des recours exercés en vertu de la LPRDAR, lorsque ces recours portent sur un congédiement allégué et apparaissent fondés à leur face même (art. 15.1).

Sanctions disciplinaires et pénales

L'exercice de représailles ou de menaces de représailles constitue désormais un manquement

pouvant donner lieu à des sanctions disciplinaires par l'employeur (art. 18). Ces sanctions peuvent aller jusqu'au congédiement et peuvent même s'appliquer lorsqu'un employeur cherche à identifier une personne pour le motif qu'elle a fait une divulgation ou a collaboré à une vérification, à une inspection ou à une enquête.

Sur le plan pénal, les amendes minimales et maximales en cas de représailles contre un divulgateur sont maintenues. Quiconque fait des représailles est passible d'une amende de 5 000 \$ à 30 000 \$ en cas de personne physique et de 15 000 \$ à 250 000 \$ dans les autres cas (art. 19) (voir schéma 3 de l'annexe 3).

4. Remarques, observations et recommandations sur le projet de loi n° 53

4.1 Quelques remarques préliminaires

Entre 2012 et 2015, la commission Charbonneau a recueilli de nombreux témoignages portant sur les pratiques de collusion et de corruption dans l'industrie québécoise de la construction œuvrant dans le champ municipal. Dans leur rapport rendu public en novembre 2015, les commissaires ont émis la recommandation n° 8 à l'adresse du gouvernement préconisant : « D'améliorer le régime de protection des lanceurs d'alerte pour garantir : la protection de l'identité de tous les lanceurs d'alerte, peu importe l'instance à laquelle ils s'adressent; l'accompagnement des lanceurs d'alerte dans leurs démarches; un soutien financier, lorsque requis » (Charbonneau et Lachance, 2015, t. 3, p. 111).

La LFDAROP, adoptée en 2016 et sanctionnée en 2017 comme réponse à cette recommandation, n'a que partiellement répondu aux attentes. Au fil du temps, de nombreuses lacunes dans le processus de divulgation et de protection des lanceurs d'alerte ont été mises en évidence, notamment à la lumière de l'affaire Robert. Le 27 mars 2024, l'étude détaillée du Projet de loi a débuté en Commission des finances publiques, soulevant plusieurs préoccupations, selon les intervenants.

Bien que le Projet de loi ait été adopté le 29 mai 2024 et qu'il ait amélioré le processus de divulga-

tion et la protection des lanceurs d'alerte, nous suggérons de l'examiner à la lumière de nos propres observations et recommandations. Nous croyons que d'autres actions seront nécessaires pour remédier aux lacunes toujours existantes. Il s'agit d'un processus incrémental qui est fréquemment employé pour modifier les lois.

4.2 Observations et recommandations

L'élargissement au secteur privé

Un élément majeur est absent du Projet de loi : seuls les organismes publics sont toujours visés par la procédure de divulgation des actes répréhensibles. Pourtant, la commission Charbonneau recommandait que tant les lanceurs d'alerte divulguant un acte répréhensible à l'égard des secteurs public que privé devraient pouvoir bénéficier du régime de protection contre les mesures de représailles. À notre avis, il est essentiel que le secteur privé puisse être couvert par la LFDAROP, au même titre que le secteur public¹³. L'intégrité publique concerne dans ce contexte autant les deux secteurs, au nom de l'intérêt public :

Les lois sur la protection des dénonciateurs créent une exception à l'habituel devoir de loyauté des employés envers leur employeur. En contexte gouvernemental, ces dispositions visent bien sûr à prévenir le gaspillage de fonds publics ou d'autres abus de privilèges ou pouvoirs accordés par l'État. En contexte privé [...], leur but conserve un caractère public, puisqu'il s'agit de prévenir les actes répréhensibles [...] « qui constitue[nt] ou [sont] susceptible[s] de constituer une infraction à une loi ». (Simard et collab., 2021, p. 108, citant Merk c. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural, ornemental et d'armature, section locale 771, 2005 CSC 70, paragr. 14)

Le procès d'intention aux lanceurs d'alerte

Nous le mentionnions plus tôt, le Projet de loi enlève toute référence explicite à la bonne foi du lanceur d'alerte comme critère nécessaire à une divulgation. Autrement dit, le simple fait que la divulgation ait été effectuée à des fins person-

nelles (p. ex., par intérêt pécuniaire ou par animosité personnelle) n'est plus un motif pour mettre fin à son traitement par le Protecteur du citoyen ou pour empêcher un lanceur d'alerte d'avoir accès au régime de protection contre les mesures de représailles, tant et aussi longtemps que la divulgation est d'intérêt public (art. 14 et 21 du Projet de loi).

Bien que cette modification soit à première vue un pas dans la bonne direction pour tenter d'éviter un procès d'intention aux lanceurs d'alerte, le nouveau régime québécois en matière de divulgation des actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et de protection des lanceurs d'alerte contre les mesures de représailles est toujours insuffisant à cet égard. En effet, retirer la mention de la bonne foi dans le cadre législatif n'empêche pas que les lanceurs d'alerte sont toujours soumis au droit commun, en l'occurrence aux dispositions du *Code civil du Québec*. Selon ce dernier, « toute personne [dont le lanceur d'alerte] est tenue d'exercer ses droits civils selon les exigences de la bonne foi » (art. 6). Par contre, ils peuvent bénéficier de la présomption simple de droit commun prévue à l'article 2805 du *Code civil du Québec*. Autrement dit, sur le plan pratique, la suppression de la bonne foi dans le cadre juridique encadrant les lanceurs d'alerte ne change rien à la possibilité de tenter de prouver leur mauvaise foi, car ils demeurent soumis au droit commun.

Si l'on souhaite réellement éviter des procès d'intention aux lanceurs d'alerte pour faire primer l'intérêt public de leur divulgation, une solution intéressante serait de préciser, dans une disposition, que la bonne foi du lanceur d'alerte n'est pas un critère pertinent à considérer dans le traitement d'une divulgation. De cette façon, le régime juridique encadrant les lanceurs d'alerte dérogerait explicitement au droit commun. De façon corrélative, il serait possible de requérir du lanceur d'alerte des motifs raisonnables de croire à la commission d'un acte répréhensible afin d'effectuer une divulgation, comme c'est actuellement le cas pour la divulgation publique (art. 7) ou pour le projet de loi n° 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 proposé sur la scène fédérale¹⁴. En résumé, passer de la bonne foi aux motifs raisonnables permet de transposer le débat sur les intentions (subjectives) du lanceur d'alerte à ses motifs (objectifs) de divulgation.

La procédure de divulgation

De façon générale, les obligations de confidentialité prévues au Projet de loi s'assurent de protéger adéquatement l'identité des lanceurs d'alerte. Or, il ne faut pas que cette confidentialité, si importante soit-elle, se fasse au détriment de la transparence entourant les activités du vice-protecteur à l'intégrité publique (Cournoyer Boutin et collab., 2024, p. 378)¹⁵. À ce sujet, la position adoptée par le Protecteur du citoyen, soit qu'une disposition soit ajoutée à la LFDAROP afin de lui permettre de diffuser publiquement un sommaire anonymisé de ses constats d'enquête tout en protégeant la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte et des personnes ayant collaboré à l'enquête, est une solution mitoyenne intéressante (Protecteur du citoyen, 2024, p. 17; recommandation n° 8). Elle assure aux citoyens un certain accès aux informations d'intérêt public, que les médias pourront par ailleurs explorer davantage au besoin¹⁶.

Cependant, aucune modification n'a été apportée pour clarifier les critères permettant de lancer une alerte dans l'espace public en toute sécurité. L'article 7 de la LFDAROP établit des conditions très strictes pour autoriser une divulgation publique, soit en cas de « risque pour la santé et la sécurité d'une personne ou pour l'environnement ». La portée de ces termes utilisés est floue et nécessite une interprétation constante selon le contexte, ce qui représente une source d'insécurité pour les personnes qui souhaitent alerter publiquement. On n'a qu'à prendre en exemple l'affaire Robert, où la divulgation publique portait sur l'ingérence des entreprises privées dans la recherche publique sur l'usage des pesticides en agriculture et des problèmes de gestion au sein du Centre de recherche sur les grains. Or, contre toute logique, l'objet de la divulgation interne de M. Robert n'a pas été considéré par le responsable du suivi des divulgations de son ministère comme présentant un risque pour l'environnement. Enfin, cette mesure devrait aller de pair avec une protection adéquate des sources

journalistiques garantissant au maximum la divulgation des actes répréhensibles dans l'intérêt public.

La protection des divulgateurs contre les représailles

Actuellement, plusieurs situations portent à croire qu'un lanceur d'alerte ne pourrait bénéficier, dans certains cas, d'une protection suffisante contre des mesures de représailles. Nous mentionnions plus tôt que les représailles, d'une part, ne sont pas exclusivement liées aux conditions de travail d'un employé qui divulgue un acte répréhensible et, d'autre part, qu'elles peuvent impliquer un divulgateur qui n'est pas un employé d'un organisme public, comme un usager des services publics, un journaliste ou un simple citoyen.

Dans ces cas de figure et en cas de mesures de représailles, le lanceur d'alerte ne pourrait pas déposer une plainte au TAT ni bénéficier de la présomption simple que la mesure de représailles qui lui a été imposée est en raison de sa divulgation (art. 15 de la LPRDAR) et des ordonnances possibles du TAT (art. 16 de la LPRDAR). Le lanceur d'alerte a toutefois la possibilité d'être représenté devant un tribunal de droit commun par le Protecteur du citoyen si sa plainte est fondée (art. 11 de la LPRDAR).

En revanche, qu'arrive-t-il lorsque le Protecteur du citoyen refuse de traiter une plainte (art. 7 de la LPRDAR), par exemple par manque de preuve ou s'il n'existe pas à son avis des motifs raisonnables de croire qu'un acte fautif a été commis ou qu'il est sur le point de l'être? Dans les cas de figure ci-dessus, le lanceur d'alerte n'aurait d'autre choix que de prendre le risque d'intenter lui-même un recours en matière civile, avec les difficultés que cela peut représenter.

Ces différents cas de figure pourraient être protégés selon diverses solutions. D'abord, le Protecteur du citoyen de même que les tribunaux de droit commun et le TAT pourraient rendre des ordonnances permettant de suspendre provisoirement ou d'annuler des sanctions qui découlent de mesures de représailles, comme c'est le cas pour le Commissaire à l'intégrité du secteur public du Canada (Albert et collab., 2023). Ensuite, peut-être serait-il plus simple pour tous les lanceurs d'alerte de béné-

ficier de la présomption simple (c.-à-d. pouvant être combattue ou réfutée) prévue présentement en droit du travail pour les salariés? Cela faciliterait probablement leur fardeau de preuve. De même, un régime d'indemnisation ou des incitatifs financiers inciteraient les lanceurs d'alerte non salariés ou lorsque les mesures de représailles à leur rencontre ne concernent pas des conditions d'emploi à procéder à une divulgation¹⁷. Enfin, le vice-protecteur à l'intégrité publique pourrait lui-même avoir la possibilité d'intenter une poursuite pénale afin de dissuader les mesures de représailles¹⁸ ou d'imposer des sanctions administratives pécuniaires aux personnes qui commettent des représailles (Albert et collab., 2023).

En dernier recours, il serait toujours loisible au lanceur d'alerte de se tourner vers l'option d'une divulgation publique, tout en bénéficiant d'une présomption simple décrite plus haut et d'un régime d'indemnisation. En pareille matière, la présomption simple permettrait que le lanceur d'alerte soit protégé des poursuites bâillons; la preuve d'un abus de procédure serait d'autant plus simple. En ce sens, les dispositions sur l'abus de procédure prévues aux articles 51 et 52 du *Code de procédure civile* devraient être harmonisées avec le Projet de loi.

La gouvernance de la LFDAROP

En terminant, nous jugeons utile de revenir sur deux problèmes récurrents et consubstantiels en matière d'intégrité publique, soit la révision périodique des instruments formant le système d'intégrité publique et la coordination des principales institutions de surveillance et de contrôle.

Le rapport produit par le SCT (2020) sur la mise en œuvre de la LFDAROP a seulement été étudié par la Commission des finances publiques au printemps 2023¹⁹. Le Projet de loi, pour sa part, ne prévoit aucune révision périodique de la LFDAROP et de la nouvelle LPRDAR²⁰.

Cette absence de révision périodique dans la Loi pose un risque de désuétude des instruments législatifs en matière de divulgation des actes répréhensibles. En effet, les principaux acteurs chargés de la mise en œuvre de ces dispositions sont con-

traints par leur libellé, qui peine parfois à s'adapter ou évoluer selon les situations rencontrées. Il faut donc attendre une volonté de changement, car l'initiative en matière législative ne peut être contrainte. Il est reconnu que le Parlement peut « tout faire » selon le principe de la souveraineté parlementaire (Brun et collab., 2014). Toutefois, plus concrètement, c'est le gouvernement qui a le contrôle sur l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, y compris les projets de loi étudiés (Peters, 2021). Actuellement, les enjeux d'éthique et d'intégrité publique ne sont pas traités de façon coordonnée dans l'enceinte parlementaire²¹.

Il est utile de rappeler que les « gardiens de l'éthique » (Jacob et Pauliat, 2007), dont le Protecteur du citoyen fait partie (et le futur vice-protecteur en intégrité publique), exercent d'importantes responsabilités de surveillance et de contrôle de l'action gouvernementale et parlementaire, et font bien souvent office de contrepoids à des acteurs et institutions soumis à des contraintes, à des normes et à des façons de procéder. Ces gardiens doivent institutionnaliser une saine méfiance vis-à-vis de l'appareil public afin de renforcer la

confiance du public envers ses institutions démocratiques (Bégin, 2016).

Dans ce contexte, il serait fort pertinent qu'une nouvelle commission parlementaire en intégrité publique se charge d'étudier les rapports annuels, spéciaux et de mise en œuvre des organismes en matière d'intégrité publique, de même que leur cadre législatif, afin d'assurer une meilleure coordination institutionnalisée de leurs actions²². L'analyse des instruments en intégrité publique en serait grandement facilitée, car la réflexion sur son évolution deviendrait globale et intégrative, c'est-à-dire qu'elle se pencherait sur l'intégration des différents dispositifs de surveillance et de contrôle au sein d'un système cohérent et coordonné²³.

L'intégrité publique est un domaine en constante effervescence, notamment depuis les travaux de la commission Charbonneau, et ne peut être réduite à la seule divulgation des actes répréhensibles. Cette façon de procéder permettrait une révision périodique de l'ensemble des instruments législatifs en pareille matière, incluant la LFDAROP et la LPRDAR.

REMERCIEMENTS

Les auteurs souhaitent exprimer leur gratitude aux professeurs Patrick Taillon, Charles Tremblay-Potvin et Daniel Gardner pour leurs échanges précieux sur divers aspects du droit abordés dans cet article. Toutefois, la responsabilité du contenu de ce texte reste entièrement celle des auteurs.

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 commission Charbonneau a eu pour mission d'examiner l'existence de stratagèmes et de brosseur un portrait des individus qui participent à des activités de collusion et de corruption dans l'octroi et la gestion de contrats publics dans l'industrie de la construction ainsi que des liens possibles avec le financement des partis politiques (Simard et Fines, 2023).
- 2 Voir l'article d'Aubin, Houle et Simard à ce sujet dans ce même numéro.
- 3 Autrement dit, l'adoption de lois ou, comme appelées par certains, des « politiques de la confiance » (Jacob et Montigny, 2022, p. 55).
- 4 L'indépendance du Protecteur du citoyen et de l'ensemble de ses employés est assurée notamment par l'inapplicabilité de la Loi sur la fonction publique à ses activités (chap. F-3.1.1). Voir l'article 36 de la Loi sur le Protecteur du citoyen (chap. P-32).
- 5 Citons notamment le Commissaire à l'éthique et à la déontologie, le Commissaire au lobbyisme, le Directeur général des élections du Québec ou le Vérificateur général du Québec. Pour un tour d'horizon, voir Lévesque et Le Breton-Prévost (2023).
- 6 « Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des

correctifs à des situations qui portent préjudice à un citoyen ou à un groupe de citoyens. Il traite également les divulgations d'actes répréhensibles ou sur le point de l'être à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles en rapport avec ces divulgations. Ces représailles ne doivent toutefois pas être liées à l'emploi. Désigné par au moins les deux tiers des parlementaires et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ces interventions résultent du traitement d'une ou de plusieurs plaintes, de signalements, de divulgations ou de sa propre initiative. » (Protecteur du citoyen, 2019a, p. 8)

- 7 Pour plus de détails, voir Protecteur du citoyen. (2017). Conditions et modalités du service de consultation juridique : <https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/divulgarion/conditions-modalites-service-consultation-juridique.pdf>
- 8 Il est important de mentionner que la LFDAROP ne s'applique pas directement aux journalistes professionnels, même d'investigation, car ils ne sont pas considérés stricto sensu comme des lanceurs d'alerte (Lochak, 2016). S'il y a des représailles contre un journaliste, celles-ci peuvent prendre la forme d'un blâme au Conseil de presse du Québec ou d'une poursuite en diffamation. À l'international, au Canada et au Québec, le travail journalistique et les journalistes sont protégés par plusieurs chartes et lois, soit la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies, la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, la Charte canadienne des droits et libertés, la Loi sur la protection des sources journalistiques (LC 2017, chap. 22), la Charte québécoise des droits et libertés (RLRQ, chap. C-12), la Loi sur la presse (RLRQ, chap. P-19) et la Loi sur la protection de la confidentialité des sources journalistiques (RLRQ, chap. P-33.1). La majorité des journalistes au Québec sont aussi soumis à une déontologie stricte, quoique selon un régime d'adhésion volontaire. On consultera le Guide de déontologie journalistique du Conseil de presse du Québec à l'adresse suivante : https://conseildepresse.qc.ca/wp-content/uploads/2017/12/Guide-de-deontologie-journalistique_CPQ.pdf
- 9 Bien que cette recommandation du Protecteur du citoyen vise à élargir la protection contre les mesures de représailles à toute personne qui divulgue un acte répréhensible, une modification à la LNT en ce sens n'est à notre avis pas la meilleure solution puisque cette dernière s'applique seulement aux personnes salariées.
- 10 Les personnes et organismes suivants ont été entendus : l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec; la Centrale des syndicats du Québec; la Fédération professionnelle des journalistes du Québec; le Protecteur du citoyen; Éric Seassaud, professeur d'éthique à l'Université Sorbonne; le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec; et le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec.
- 11 Le Protecteur du citoyen évoque le cas de figure des personnes qui divulguent des informations à leur gestionnaire.
- 12 C'est-à-dire ordonner la réintégration de l'employé; ordonner à l'employeur de cesser d'exercer ces mesures de représailles; ordonner le paiement d'une indemnité, soit l'équivalent du salaire et des autres avantages dont l'a privé le congédiement, la suspension ou le déplacement.
- 13 Plusieurs intervenants des consultations particulières et auditions publiques du printemps 2023 vont dans le même sens, notamment la Confédération des syndicats nationaux, Ian Bron du Centre for Free Expression et Dr Éric Seassaud. Récemment, en mai 2024, le député de Rosemont, Vincent Marissal, a proposé d'élargir la portée de la Loi au secteur privé, expliquant notamment que plusieurs acteurs collaborant avec le secteur public sont présentement exclus du régime juridique de la LFDAROP, par exemple les agences de placement, les sous-traitants, les OBNL et les entreprises privées traitant avec l'État. Son amendement au projet de loi no 53 a été rejeté par la Commission.
- 14 Voir à ce sujet l'article de Simard, Mayer et Aubin dans ce même numéro concernant le cadre fédéral sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles.
- 15 En matière de réputation des personnes mises en cause par une enquête en équité procédurale, l'affaire Thermitus précitée est déjà riche en enseignements.
- 16 L'article 35.2 du Projet de loi, qui introduit l'article 26.2 de la LFDAROP et qui prévoit que le Protecteur du citoyen exerce privément les fonctions qui lui sont attribuées par la Loi, est à notre avis un pas dans la bonne direction.
- 17 La recommandation no 50 de la commission Charbonneau (Charbonneau et Lachance, 2015) concerne la possibilité de permettre aux citoyens de poursuivre les fraudeurs au nom de l'État. Un régime d'incitatifs financiers ou d'indemnisation pour les lanceurs d'alerte pourrait s'inspirer par analogie de cette recommandation.
- 18 Nous prenons exemple sur le Directeur général des élections, qui peut intenter une poursuite pénale pour une infraction prévue au titre VIII de la Loi électorale (chap. E-3.3, art. 569). Voir également l'article 9 du Code de procédure pénale.
- 19 L'article 54 de la LFDAROP ne prévoit que l'obligation de transmission du rapport à la commission parlementaire compétente.

- 20 Le Protecteur du citoyen (2024) recommande, dans son mémoire déposé lors des consultations particulières et auditions publiques sur le Projet de loi, une révision quinquennale pour les deux lois (recommandations nos 13 à 16).
- 21 Par exemple, si la Commission des finances publiques étudie le Projet de loi, c'est plutôt la Commission des institutions qui a étudié à l'automne 2023 le rapport de mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2015-2019.
- 22 Sur la scène provinciale, outre le Protecteur du citoyen, mentionnons l'Unité permanente anticorruption, Élections Québec, Lobbyisme Québec, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie, le Vérificateur général du Québec, l'Autorité des marchés publics et la Commission municipale du Québec.
- 23 Voir notamment la position défendue par Boisvert et ses collègues (2015).

RÉFÉRENCES

- Albert, M., Crête, G., Dallaire, N., Julien, S., Laliberté, S., Pinto Borrego, L. et Tremblay, D. (2023). Le dénonciateur et les mécanismes de protection existants. Dans Barreau du Québec (dir.), *Développements récents en matière d'intégrité publique* (2023) (p. 255-298, vol. 529). Yvon Blais. <https://edoctrine.ca/jq.ca/developpements-recents/529/c-56204b42-651a-4964-b1fd-cefabd35c667>
- Assemblée nationale du Québec. (2024, 28 mars). *Journal des débats de la Commission des finances publiques*, 47(36). Gouvernement du Québec. <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cfp-43-1/journal-debats/CFP-240327.html>
- Bégin, L. (2016). Les défaillances des gardiens institutionnels. *Éthique publique*, 18(2). <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/2784>
- Boisvert, Y., Bernier, P., Bégin, L. et Lacroix, A. (2015). Quand l'éthique a besoin d'institutions : pour une infrastructure de régulation des agents publics plus efficace. Dans Y. Boisvert et A. Lacroix (dir.), *Marchés publics à vendre : éthique et corruption* (p. 231-247). Éditions Liber.
- Brun, H., Tremblay, G. et Brouillet, E. (2014). *Droit constitutionnel* (6^e éd.). Yvon Blais.
- Charbonneau, F. et Lachance, R. (2015). *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* (4 tomes). Gouvernement du Québec. <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2502593>
- Commission des finances publiques (28 mars 2024). *Journal des débats de la Commission des finances publiques*, 47(37). Gouvernement du Québec. <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cfp-43-1/journal-debats/CFP-240328.html>
- Cournoyer Boutin, O., Dupuis-Carrier, N., East-Richard, I., Girard F. et Moulin, C. (2024). Gestion des tensions entre la confidentialité des enquêtes et la transparence requise en matière d'intégrité publique. Dans Barreau du Québec (dir.), *Développements récents en matière d'intégrité publique* (2024) (p. 331-386, vol. 549). Yvon Blais. <https://edoctrine.ca/jq.ca/developpements-recents/549/c-0cdcae2530f643ea9f4f1042fcdc1b69>
- Desjardins, L., Albert, M., Boissonneault S. et Tremblay, D. (2024). « Recommander » n'équivaut pas à « décider » : les limites au contrôle judiciaire en matière d'intégrité publique. Dans Barreau du Québec (dir.), *Développements récents en matière d'intégrité publique* (2024) (p. 93-144, vol. 549). Yvon Blais. <https://edoctrine.ca/jq.ca/developpements-recents/549/c-14c299e2bac74a358a0841b3f89a5dc3>
- Ernotte, F. (2022). *Droit des réseaux sociaux*. Larcier.
- Escalante, E. (2020, 26 août). *Survol des principes gouvernant la plainte en vertu des articles 15 et suivants du Code du travail* [Article]. RBD Cabinet d'avocats. <https://rbdavocats.com/survol-des-principes-gouvernant-la-plainte-en-vertu-des-articles-15-et-suivants-du-code-du-travail/#:~:text=15%20C.t.%2C%20lorsqu'il%20accueille,%20Dci%20l'ont%20priv%C3%A9>
- Jacob, S. et Montigny, É. (2022). *C'est pas un cadeau ! Plongée au cœur de l'éthique parlementaire*. Presses de l'Université Laval.
- Jacob, S. et Pauliat, H. (dir.). (2007). Les gardiens de l'éthique. *Éthique publique*, 9(2). <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/1683>
- 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 (dir.), *Développements récents en matière d'intégrité publique* (2023) (p. 3-58, vol. 529). Yvon Blais. <https://edoctrine.ca/qc.ca/developpements-recents/529/c-17ed8b63-f3a7-4f8e-93c2-844abe45d657>
- Lochak, D. (2016). Les lanceurs d'alerte et les droits de l'Homme : réflexions conclusives. *Revue des droits de l'homme*, 10. <https://doi.org/10.4000/revdh.2362>
- Mockle, D. (2022). *La gouvernance publique*. Éditions LGDJ.
- Moulin, C. (2023). Quel avenir pour la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics? Dans Barreau du Québec (dir.), *Développements récents en matière d'intégrité publique* (2023) (p. 381-421, vol. 529). Yvon Blais. <https://edoctrine.ca/qc.ca/developpements-recents/529/c-e7a08b6f-fb3b-46bc-b204-222ac160aa10>
- Myles, B. (2023, 11 décembre). Signal d'alarme pour les lanceurs d'alerte. *Le Devoir*. <https://www.ledevoir.com/opinion/editoriaux/803561/rapport-du-protecteur-du-citoyen-signal-alarme-lanceurs-alerte>
- Peters, S. (dir.). (2021). *La procédure parlementaire du Québec* (4^e éd.). Assemblée nationale du Québec. <https://www.assnat.qc.ca/fr/publications/fiche-procedure-parlementaire.html>
- Protecteur du citoyen. (2019a, 13 juin). *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* [Rapport spécial]. https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/rapport-mapaq-manquements-traitement-divulgarion.pdf
- Protecteur du citoyen. (2019b, 5 décembre). *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*. <https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapport-bilan-loi-divulgarion-actes-reprehensibles.pdf>
- Protecteur du citoyen. (2023b, 7 décembre). *Notoriété et crédibilité des mécanismes de divulgation au sein des organismes publics québécois* [Rapport spécial]. <https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/2023-12/rapport-special-mecanismes-divulgarion-organismes-publics.pdf>
- Protecteur du citoyen. (2024, 27 mars). *Mémoire présenté à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 53, Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*. <https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/2024-03/memoire-projet-loi-53-protection-represailles-divulgarion.pdf>
- Rehg, M. T., Miceli, M. P., Near, J. P. et Van Scotter, J. R. (2008). Antecedents and outcomes of retaliation against whistleblowers: Gender differences and power relationships. *Organization Science*, 19(2), 221-240. <https://doi.org/10.1287/orsc.1070.0310>
- Russell, M.-A. (2019). Entrée en fonction de l'Autorité des marchés publics : quel impact pour les municipalités. Dans Barreau du Québec (dir.), *Développements récents en droit municipal* (2019) (p. 67-102, vol. 456). Éditions Yvon Blais. <https://edoctrine.ca/qc.ca/developpements-recents/456/369022500/>
- Secrétariat du Conseil du trésor (SCT). (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_divulgarion_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>
- Simard, J. et Fines, L. (2024). La criminalité économique : une analyse des dispositions normatives québécoises sous l'angle de la criminalité en col blanc. *Revue Organisations & Territoires*, 33(1), 73-102. <https://doi.org/10.1522/revueot.v33n1.1715>

Annexe1

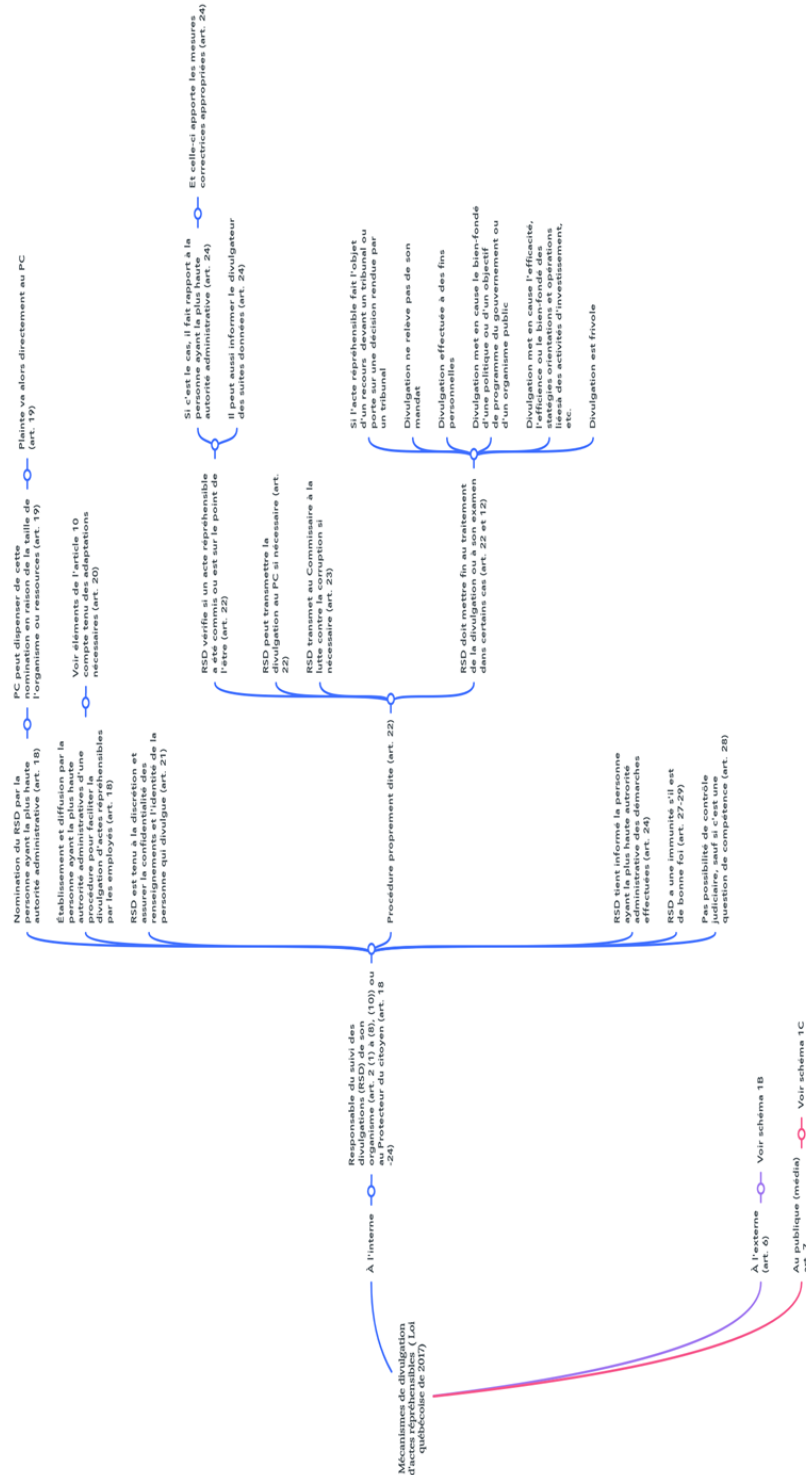
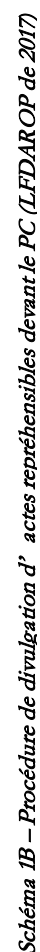


Schéma 1A – Procédure de divulgation d'actes répréhensibles devant le RSD (LFDAROP de 2017)



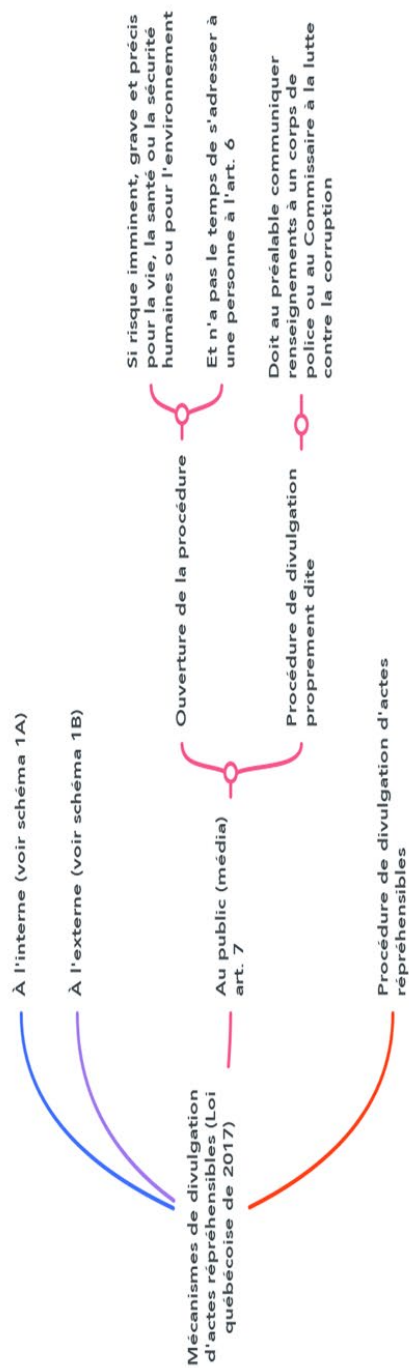


Schéma 1C – Procédure de divulgation d'actes répréhensibles au public (LFDAROP de 2017)

Annexe 2

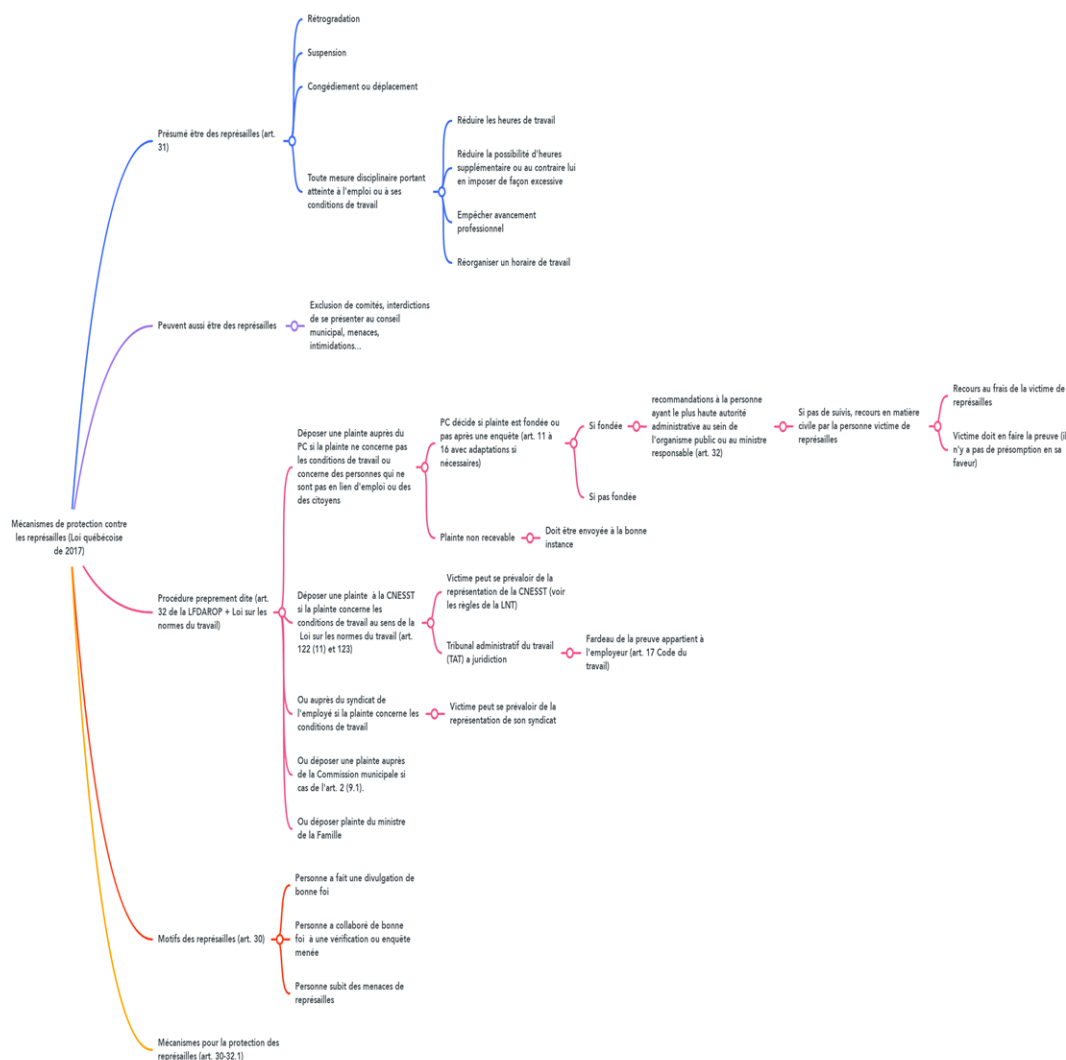


Schéma 2 – Mécanismes de protection contre les représailles (LFDAROP de 2017)

Annexe 3

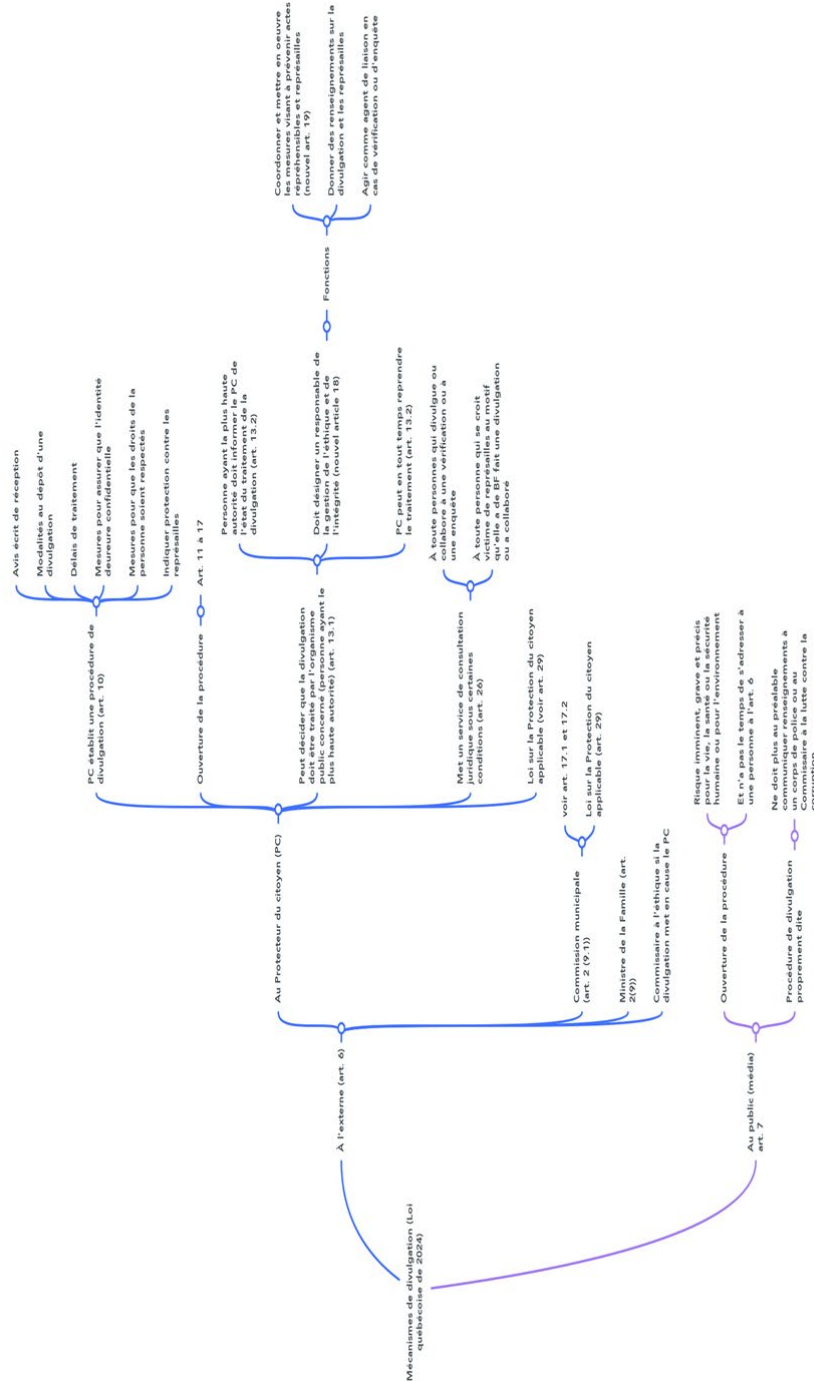


Schéma 3 – Procédure de divulgation d'actes répréhensibles (LFDAROP de 2024)

Annexe 4

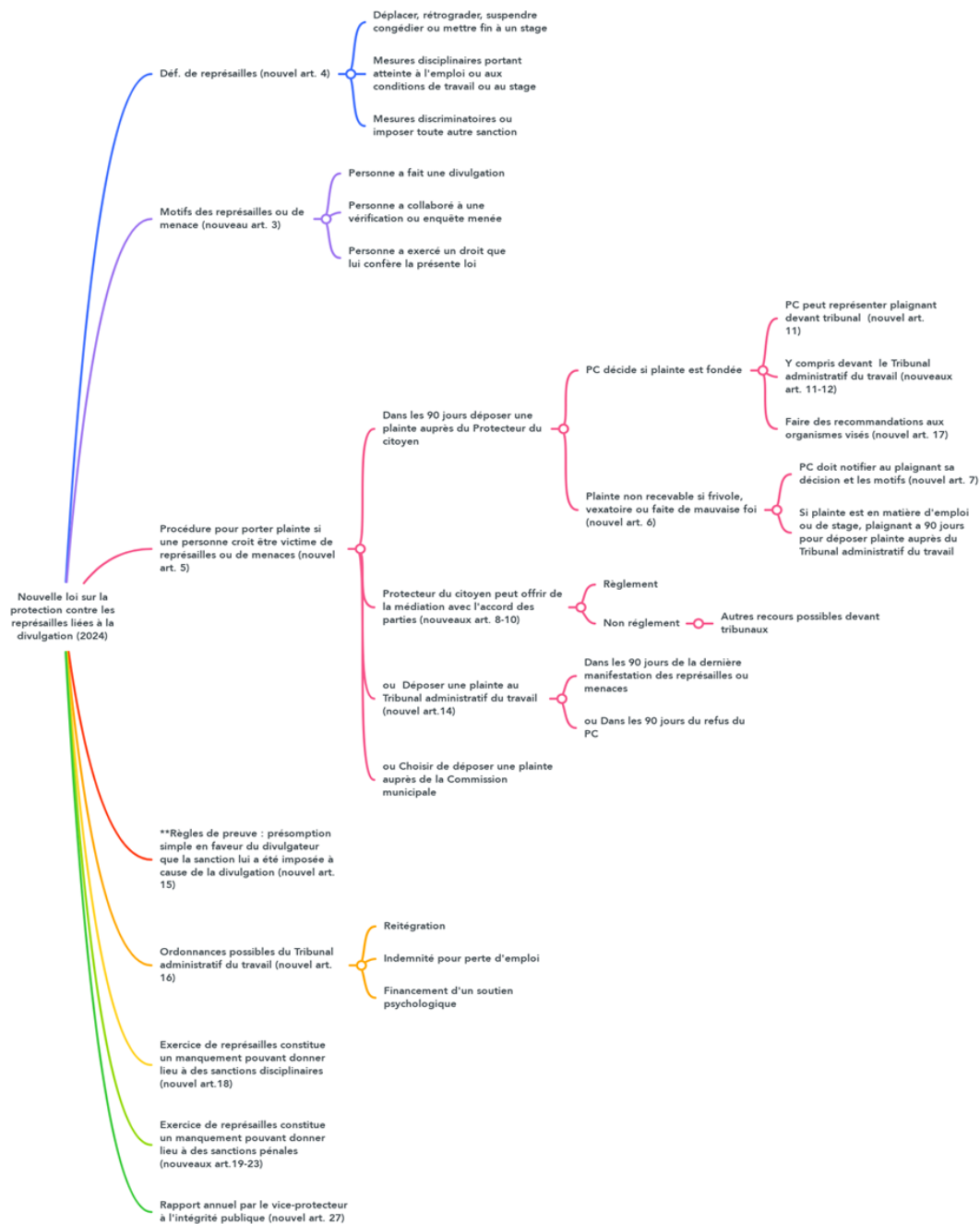


Schéma 4 – Nouvelle Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation (2024)