

ASSEMBLÉE NATIONALE

PREMIÈRE SESSION

QUARANTE ET UNIÈME LÉGISLATURE

Projet de loi n° 87

Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics

Présentation

**Présenté par
M. Martin Coiteux
Ministre responsable de l'Administration gouvernementale
et de la Révision permanente des programmes et président
du Conseil du trésor**

**Éditeur officiel du Québec
2015**

NOTES EXPLICATIVES

Ce projet de loi a pour but de faciliter la divulgation d'actes répréhensibles au sein d'organismes publics et d'établir un régime de protection contre les représailles.

Le projet de loi identifie les organismes publics visés et définit ce que constitue un acte répréhensible.

Le projet de loi permet à toute personne de faire une divulgation au Protecteur du citoyen. Il prévoit que celui-ci peut faire enquête à la suite d'une divulgation et faire les recommandations qu'il juge utiles dans un rapport qu'il transmet à la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné.

Le projet de loi offre la possibilité aux employés d'un organisme public de faire une divulgation au sein de celui-ci. Il prévoit que la personne ayant la plus haute autorité administrative de chaque organisme public établi, à moins d'en avoir été dispensée par le Protecteur du citoyen, une procédure facilitant la divulgation par les employés d'actes répréhensibles et désigne une personne chargée de recevoir les divulgations, de vérifier si un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être et, le cas échéant, de lui en faire rapport.

Le projet de loi prévoit également qu'une personne peut, à certaines conditions, divulguer au public les renseignements qu'elle estime nécessaires lorsqu'elle a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible qui présente un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement a été commis ou est sur le point de l'être.

Le projet de loi interdit les représailles à l'encontre d'une personne qui fait une divulgation ou collabore à une vérification ou à une enquête menée à la suite d'une divulgation. À cet égard, des dispositions pénales sont prévues. Aussi, le projet de loi modifie la Loi sur les normes du travail afin de protéger les droits des salariés impliqués dans une divulgation effectuée conformément au projet de loi.

Enfin, le projet de loi prévoit la présentation, à l'Assemblée nationale, d'un rapport sur la mise en œuvre de la loi.

LOIS MODIFIÉES PAR CE PROJET DE LOI :

- Loi sur l'administration fiscale (chapitre A-6.002);
- Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1);
- Loi sur le Protecteur du citoyen (chapitre P-32).

Projet de loi n° 87

LOI FACILITANT LA DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES DANS LES ORGANISMES PUBLICS

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :

CHAPITRE I

OBJET ET CHAMP D'APPLICATION

1. La présente loi a pour objet de faciliter la divulgation d'actes répréhensibles commis ou sur le point d'être commis au sein des organismes publics et d'établir un régime de protection contre les repréailles.

2. Pour l'application de la présente loi, sont des organismes publics 


1° les ministères;

2° les organismes et les personnes nommées ou désignées par le gouvernement ou un ministre dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1);

3° les organismes budgétaires et autres que budgétaires énumérés respectivement aux **annexes 1 et 2 de la Loi** sur l'administration financière (chapitre A-6.001), y compris les personnes qui y sont énumérées;

4° les entreprises du gouvernement énumérées à **l'annexe 3 de la Loi** sur l'administration financière ainsi que la Commission de la construction du Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec;

5° les commissions scolaires visées par la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3) ou par la Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis (chapitre I-14), le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal et les collèges d'enseignement général et professionnel institués par la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (chapitre C-29);

6° les établissements d'enseignement de niveau universitaire mentionnés aux paragraphes 1° à 11° de l'article 1 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (chapitre E-14.1); 

7° les établissements publics au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) de même que le conseil régional institué

par la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5);

8° les personnes nommées ou désignées par l'Assemblée nationale pour exercer une fonction en relevant, avec le personnel qu'elles dirigent;

9° toute autre entité désignée par le gouvernement.

3. Au sens de la présente loi, est considéré 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;

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°.

4. La présente loi ne s'applique pas aux divulgations qui sont effectuées à des fins personnelles et non d'intérêt public, par exemple dont l'objet porte uniquement sur une condition de travail de la personne qui effectue la divulgation, ni aux divulgations dont l'objet est de mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme du gouvernement ou d'un organisme public.

CHAPITRE II

DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES



Toute personne peut divulguer au Protecteur du citoyen des renseignements pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis au sein d'un organisme public ou est sur le point de l'être.

Un employé d'un organisme public peut, s'il le préfère, s'adresser au responsable du suivi des divulgations de son organisme pour divulguer des renseignements pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis au sein de son organisme public ou est sur le point de l'être.

6. Si une personne a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible commis ou sur le point de l'être présente un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement et qu'elle ne peut, compte tenu de l'urgence de la situation, s'adresser à l'une des personnes visées à l'article 5, elle peut divulguer au public les renseignements qu'elle estime raisonnablement nécessaires pour parer à ce risque et bénéficier de la protection contre les représailles prévue au chapitre VI.

Toutefois, cette personne doit, au préalable, communiquer ces renseignements à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption. De plus, la communication de ces renseignements ne doit pas avoir 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.

7. La personne qui fait une divulgation ou qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation peut communiquer conformément à la présente loi tout renseignement pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être.

Le premier alinéa s'applique malgré les dispositions sur la communication de renseignements prévues par la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1) et par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), sauf celles prévues à l'article 33 de cette dernière loi. Il s'applique également malgré toute autre restriction de communication prévue par une loi et toute obligation de confidentialité ou de loyauté pouvant lier une personne, notamment à l'égard de son employeur ou, le cas échéant, de son client.

Toutefois, la présente loi n'a pas pour effet d'autoriser une personne à communiquer des renseignements protégés par le secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client.

8. Toute personne peut s'adresser au Protecteur du citoyen pour obtenir des renseignements concernant la possibilité d'effectuer une divulgation conformément à la présente loi ou des conseils sur la procédure à suivre.

CHAPITRE III

SUIVI DES DIVULGATIONS ET ENQUÊTES PAR LE PROTECTEUR DU CITOYEN

9. La divulgation d'un acte répréhensible au Protecteur du citoyen s'effectue conformément à la procédure qu'il établit. Cette procédure doit notamment :

1° prévoir l'envoi par écrit d'un avis de réception des renseignements divulgués à la personne ayant effectué la divulgation, lorsque cela est possible;

2° préciser les modalités relatives au dépôt d'une divulgation et à son traitement diligent;



3° prévoir, sous réserve de l'article 13, des mesures pour que l'identité de la personne qui divulgue des renseignements ou qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation demeure confidentielle;

4° prévoir des mesures pour que les droits des personnes mises en cause par une divulgation soient respectés, notamment lors d'une enquête;

5° indiquer le recours prévu par la loi en cas de représailles au sens des articles 26 et 27 et le délai pour l'exercer.

Le Protecteur du citoyen s'assure de la diffusion de cette procédure.

10. Lorsque le Protecteur du citoyen reçoit une divulgation, il vérifie si un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être.

En outre, il peut faire enquête ou désigner toute personne visée à l'article 25 de la Loi sur le Protecteur du citoyen (chapitre P-32) pour la mener en son nom.



11. À tout moment, le Protecteur du citoyen doit mettre fin au traitement d'une divulgation si l'acte répréhensible allégué fait l'objet d'un recours devant un tribunal ou porte sur une décision rendue par un tribunal.

En outre, il met fin à son examen s'il estime notamment :

1° que l'objet de la divulgation ne relève pas de son mandat;

2° que la divulgation est effectuée à des fins personnelles;

3° que l'objet de la divulgation met en cause le bien-fondé d'une politique ou d'un objectif de programme du gouvernement ou d'un organisme public;

4° que la divulgation est frivole.

12. Dans le cas d'une enquête, le Protecteur du citoyen peut, s'il l'estime à propos, informer la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné ou, si les circonstances le justifient, le ministre responsable de cet organisme de la tenue de l'enquête et lui en faire connaître l'objet.

Pour l'application de la présente loi, la personne ayant la plus haute autorité administrative correspond à celle responsable de la gestion courante de l'organisme public, tel le sous-ministre, le président ou le directeur général. Toutefois, dans le cas d'un organisme public visé au paragraphe 5° de l'article 2, cette personne correspond au conseil d'administration ou, dans le cas d'une commission scolaire, au conseil des commissaires. Un tel conseil peut déléguer

au directeur général tout ou partie des fonctions devant être exercées par la personne ayant la plus haute autorité administrative.

13. Si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent servir dans le cadre d'une enquête relative à une infraction présumée à une loi, il les transmet dans les plus brefs délais à un corps de police. Toutefois, dans le cas où de tels renseignements peuvent faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1), il les transmet au Commissaire à la lutte contre la corruption.

À la demande de la personne à qui il a transmis les renseignements, le Protecteur du citoyen met fin à l'ajournement de la divulgation ou le poursuit selon les modalités convenues.

14. Au terme de la vérification ou de l'enquête, le Protecteur du citoyen fait rapport de ses conclusions à la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné ou, si les circonstances le justifient, au ministre responsable de cet organisme. Il fait les recommandations qu'il juge utiles et peut requérir d'être informé, dans le délai indiqué, des mesures correctrices prises pour donner suite à ses recommandations.

15. Si après avoir fait des recommandations, le Protecteur du citoyen considère qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable par l'organisme public, il peut en aviser par écrit le ministre responsable de cet organisme. S'il le juge à propos, il peut par la suite en aviser par écrit le gouvernement ou exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale.

16. Le Protecteur du citoyen indique, dans le rapport d'activités visé à l'article 28 de la Loi sur le Protecteur du citoyen :

1° le nombre de divulgations reçues;

2° le nombre de divulgations auxquelles il a été mis fin en application de l'article 11;

3° le nombre d'enquêtes débutées, en cours ou terminées;

4° le nombre de divulgations fondées.

CHAPITRE IV

SUIVI DES DIVULGATIONS AU SEIN D'UN ORGANISME PUBLIC

17. Une procédure pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles par les employés est établie et diffusée au sein de chaque organisme public par la personne ayant la plus haute autorité administrative. En outre, cette personne

en autorité désigne un responsable du suivi des divulgations et de l'application de cette procédure au sein de l'organisme.

18. Le Protecteur du citoyen peut dispenser la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein d'un organisme public des obligations prévues à l'article 17, notamment en raison de la taille de l'organisme ou des ressources dont il dispose. Cette personne en autorité informe alors les employés qu'ils peuvent s'adresser au Protecteur du citoyen pour divulguer un acte répréhensible.

19. La procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles prévue à l'article 17 doit notamment comporter les éléments prévus au premier alinéa de l'article 9, compte tenu des adaptations nécessaires. Elle doit également mentionner la possibilité pour un employé de communiquer des renseignements au Protecteur du citoyen ou au responsable du suivi des divulgations de son organisme public.

Un document de référence concernant la procédure devant être établie est publié par le Protecteur du citoyen à l'intention des organismes publics.

20. Le responsable du suivi des divulgations est tenu à la discrétion dans l'exercice de ses fonctions. Il doit notamment prendre les mesures nécessaires pour assurer la confidentialité des renseignements qui lui sont communiqués.

Malgré les articles 9, 83 et 89 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, nul n'a droit d'accès ou de rectification à l'égard d'un renseignement communiqué au responsable du suivi des divulgations.


21. Lorsqu'il reçoit une divulgation d'un employé, le responsable du suivi des divulgations, selon le cas :

1° vérifie si un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être;

2° transmet la divulgation au Protecteur du citoyen s'il estime que ce dernier, compte tenu des circonstances, est davantage en mesure que lui d'y donner suite;

3° met fin au traitement de la divulgation ou à son examen dans les cas prévus à l'article 11.

22. Si le responsable du suivi des divulgations estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent servir dans le cadre d'une enquête relative à une infraction présumée à une loi, il les transmet dans les plus brefs délais à un corps de police. Toutefois, dans le cas où de tels renseignements peuvent faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la Loi concernant la lutte contre la corruption, il les transmet au Commissaire à la lutte contre la corruption.


À la demande de la personne à qui il a transmis les renseignements, le responsable du suivi des divulgations met fin au traitement de la divulgation ou le poursuit selon les modalités convenues. 

23. Le responsable du suivi des divulgations tient informée la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public des démarches qu'il a effectuées, sauf s'il estime que la divulgation est susceptible de mettre en cause cette personne.

Lorsque le responsable du suivi des divulgations constate qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être, il en fait rapport à la personne ayant la plus haute autorité administrative. Celle-ci apporte, s'il y a lieu, les mesures correctrices qu'elle estime appropriées.

CHAPITRE V

POUVOIRS ET IMMUNITÉS

24. Un responsable du suivi des divulgations **ne peut être poursuivi en justice** en raison d'actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions. 

25. Les articles **24, 25, 30 à 33, 34 et 35** de la Loi sur le Protecteur du citoyen s'appliquent au Protecteur du citoyen, compte tenu des adaptations nécessaires, à l'égard des enquêtes et des autres actes qu'il accomplit en vertu de la présente loi.

CHAPITRE VI

PROTECTION CONTRE LES REPRÉSAILLES

26. Il est interdit d'exercer des représailles contre une personne pour le motif qu'elle a fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation.

Il est également interdit de menacer une personne de représailles pour qu'elle s'abstienne de faire une divulgation ou de collaborer à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation.

27. Sont présumés être des représailles au sens de l'article 26 **la rétrogradation, la suspension, le congédiement ou le déplacement d'une personne visée à cet article ainsi que toute autre mesure disciplinaire ou mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail.**

CHAPITRE VII

DISPOSITIONS PÉNALES

28. Quiconque contrevient aux dispositions de l'article 26 commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 20 000 \$ dans le cas d'une personne physique ou, dans tous les autres cas, d'une amende de 10 000 \$ à 250 000 \$.

En cas de récidive, l'amende est portée au double.

29. Quiconque entrave ou tente d'entraver l'action du Protecteur du citoyen ou d'un responsable du suivi des divulgations dans l'exercice de ses fonctions, refuse de fournir un renseignement ou un document qu'il doit transmettre ou de le rendre disponible ou encore cache ou détruit un document utile à une vérification ou à une enquête commet une infraction et est passible d'une amende de 4 000 \$ à 20 000 \$.

En cas de récidive, l'amende est portée au double.

30. Quiconque, par un acte ou une omission, aide ou, par un encouragement, un conseil, un consentement, une autorisation ou un ordre, amène une autre personne à commettre une infraction prévue aux articles 28 et 29 commet une infraction et est passible de la même peine que son auteur.

CHAPITRE VIII

DISPOSITIONS MODIFICATIVES

LOI SUR L'ADMINISTRATION FISCALE

31. L'article 69.0.0.16 de la Loi sur l'administration fiscale (chapitre A-6.002) est remplacé par le suivant :

« **69.0.0.16.** Un renseignement contenu dans un dossier fiscal peut être communiqué, sans le consentement de la personne concernée, soit à une personne lorsque cette communication est nécessaire pour permettre l'application ou l'exécution d'une loi fiscale, soit à un corps de police lorsque cette communication est nécessaire à l'application de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics (*indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi*) ou lorsqu'un employé de l'Agence a des motifs raisonnables de croire que la personne concernée a commis ou est sur le point de commettre, à l'égard de l'Agence ou de l'un de ses employés ou à l'égard de l'application d'une loi fiscale, une infraction criminelle ou pénale et que ce renseignement est nécessaire à l'enquête relative à cette infraction. ».

32. L'article 69.1 de cette loi est modifié par le remplacement du paragraphe *i* du deuxième alinéa par le paragraphe suivant :

«*i*) le Protecteur du citoyen, à l'égard des interventions et enquêtes effectuées en vertu de la Loi sur le Protecteur du citoyen (chapitre P-32) ou d'un renseignement nécessaire à l'application de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics (*indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi*);».

33. L'article 69.3 de cette loi est modifié par l'insertion, après le premier alinéa, du suivant :

«Malgré le premier alinéa, une personne à qui un renseignement est communiqué en vertu de l'un des articles 69.1 et 69.2 peut, sans le consentement de la personne concernée, utiliser ce renseignement pour l'application de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics (*indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi*).».

34. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 69.4.1, du suivant :

«**69.4.2.** Le Protecteur du citoyen peut communiquer un renseignement nécessaire à l'application de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics (*indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi*) qu'il a obtenu en vertu soit du paragraphe *i* du deuxième alinéa de l'article 69.1, soit du premier alinéa de l'article 69.6, à un corps de police lorsqu'il estime que ce renseignement peut servir dans le cadre d'une enquête relative à une infraction présumée à une loi ou au Commissaire à la lutte contre la corruption dans le cas où un tel renseignement peut faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1).».

35. L'article 69.6 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin, des alinéas suivants :

«Une personne à qui un renseignement est communiqué en vertu de l'un des articles 69.1 et 69.2 peut également communiquer, sans le consentement de la personne concernée, ce renseignement soit au responsable du suivi des divulgations conformément au deuxième alinéa de l'article 5 de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics (*indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi*), soit à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption conformément à l'article 22 de cette loi.

Un responsable du suivi des divulgations à qui un renseignement est communiqué en vertu du deuxième alinéa peut communiquer, sans le consentement de la personne concernée, ce renseignement soit au Protecteur du citoyen conformément au paragraphe 2° de l'article 21 de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics (*indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi*), soit à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption conformément à l'article 22 de cette loi.».

LOI SUR LES NORMES DU TRAVAIL

36. L'article 3.1 de la Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1) est modifié par le remplacement, dans le deuxième alinéa, de « et 10° » par « , 10° et 11° ».

37. L'article 122 de cette loi est modifié par l'ajout, après le paragraphe 10° du premier alinéa, du paragraphe suivant :



« 11° en raison de la divulgation d'un acte répréhensible faite par le salarié conformément à la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics (*indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi*) ou de sa collaboration à une vérification ou à une enquête portant sur un tel acte. ».

38. L'article 140 de cette loi est modifié par le remplacement, dans le paragraphe 6°, de « et 10° » par « , 10° et 11° ».

LOI SUR LE PROTECTEUR DU CITOYEN

39. L'article 11 de la Loi sur le Protecteur du citoyen (chapitre P-32) est modifié par l'insertion, dans le premier alinéa et après « présente loi », de « , de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics (*indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi*) ».

40. L'article 13 de cette loi est modifié par l'insertion, dans le troisième alinéa et après « fonctions », de « qui lui sont attribuées en vertu de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics (*indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi*) de même que celles qui sont ».

CHAPITRE IX

DISPOSITIONS FINALES

41. Le ministre doit, au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de l'article 1, faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier. À cette fin, chaque organisme public doit communiquer au ministre, à sa demande, le nombre de divulgations reçues ainsi que le nombre de celles qui sont fondées ou auxquelles il a été mis fin en application du paragraphe 3° de l'article 21.

Ce rapport est déposé par le ministre dans les 30 jours suivants à l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.

42. Le gouvernement désigne le ministre responsable de l'application de la présente loi.

43. Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement.

