



**LE PROTECTEUR DU CITOYEN**

Assemblée nationale  
Québec

**DOCUMENT DE RÉFÉRENCE  
À L'INTENTION DES ORGANISMES PUBLICS  
CONCERNANT LA PROCÉDURE VISANT À FACILITER LA DIVULGATION  
D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES**

**PROTECTEUR DU CITOYEN**

**MAI 2017**

# TABLE DES MATIÈRES

<b>I. PROCÉDURE VISANT À FACILITER LA DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES PAR LES EMPLOYÉS DES ORGANISMES PUBLICS .....</b>	<b>1</b>
MISE EN CONTEXTE .....	1
RESPONSABLE DU SUIVI DES DIVULGATIONS .....	2
CONTENU DE LA PROCÉDURE VISANT À FACILITER LA DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES PAR LES EMPLOYÉS DE L'ORGANISME PUBLIC.....	4
1. Préambule.....	6
2. Définitions .....	6
3. Rôles du responsable du suivi des divulgations.....	7
4. Modalités de dépôt d'une divulgation et de communication .....	8
5. Traitement de la divulgation et suivi au divulgateur .....	10
6. Recevabilité de la divulgation.....	11
7. Transfert de la divulgation au Protecteur du citoyen.....	13
8. Transmission de renseignements à un organisme qui est chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois .....	14
9. Vérifications par le responsable du suivi.....	14
10. Mesures pour protéger l'identité du divulgateur et la confidentialité de la divulgation .....	16
11. Droits de la personne mise en cause par la divulgation .....	16
12. Fin de la vérification.....	17
13. Protection contre les représailles.....	17
14. Diffusion de la procédure .....	18
<b>II. GUIDE D'INTERPRÉTATION .....</b>	<b>20</b>
DÉFINITION D'UN ACTE RÉPRÉHENSIBLE.....	20
« manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie ».....	20
« usage abusifs des fonds ou des biens d'un organisme » .....	21
« cas grave de mauvaise gestion » .....	22
« abus d'autorité ».....	22

<b>III. DEMANDE DE DISPENSE AU PROTECTEUR DU CITOYEN.....</b>	<b>24</b>
PRINCIPES DIRECTEURS .....	24
BALISES.....	25
PRÉSENTER UNE DEMANDE DE DISPENSE .....	26
<b>IV. OBLIGATIONS DE REDDITION DE COMPTE RELATIVES AU SUIVI DES DIVULGATIONS.....</b>	<b>27</b>
<b>V. RÉFÉRENCES UTILES.....</b>	<b>28</b>

# I. PROCÉDURE VISANT À FACILITER LA DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES PAR LES EMPLOYÉS DES ORGANISMES PUBLICS

## MISE EN CONTEXTE

Un mécanisme facilitant la divulgation des actes répréhensibles est l'un des éléments fondamentaux du cadre de gestion de l'intégrité de l'administration publique du Québec<sup>1</sup>, lequel est inspiré des propositions de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en matière d'intégrité<sup>2</sup>.

L'intégrité est une valeur de l'administration publique québécoise, suivant laquelle « chaque membre de l'administration publique se conduit d'une manière juste et honnête. Il évite de se mettre en situation où il se rendrait redevable à quiconque pourrait l'influencer indûment dans l'exercice de ses fonctions »<sup>3</sup>.

Les dirigeants des organismes publics ont la responsabilité de développer, au sein de leur organisme, une véritable culture d'intégrité, de transparence et d'écoute, notamment en traitant avec célérité les questions touchant à l'intégrité et l'éthique des institutions publiques et des individus<sup>4</sup>.

Parmi les autres instruments et processus fondamentaux du cadre de gestion de l'intégrité se trouvent, notamment, les déclarations de valeurs, les codes de conduite et de déontologie, l'analyse des risques éthiques, les programmes de formation, de sensibilisation, les services-conseils sur les enjeux éthiques, ainsi que des mécanismes d'enquêtes et de sanctions<sup>5</sup>.

En 2015, le *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* recommandait de mieux soutenir et protéger les lanceurs d'alerte. Le rapport souligne que :

*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. Hélas, la plupart ne signalent pas les actes répréhensibles dont ils sont témoins, notamment parce qu'ils craignent les représailles de la part des individus fautifs ou des organisations dont ils dénonceraient les failles. L'expérience internationale tend en effet à montrer*

---

<sup>1</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor. 2013. *Trousse de référence à l'intention des répondantes et répondants en éthique de la fonction publique du Québec*, p. 38.

<sup>2</sup> Organisation de coopération et de développement économiques (2009). *Vers un cadre pour l'intégrité solide : instrument, processus, structures et conditions de mise en œuvre*. Paris : Forum mondial sur la gouvernance publique.

<sup>3</sup> Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise.

[http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/ethique\\_valeurs/declaration\\_valeurs.pdf](http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/ethique_valeurs/declaration_valeurs.pdf)

<sup>4</sup> Ministère du Conseil exécutif. *Attentes gouvernementales 2016-2017 à l'intention des titulaires d'un emploi supérieur*.

<sup>5</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor. 2013. *Trousse de référence à l'intention des répondantes et répondants en éthique de la fonction publique du Québec*, p. 42.

*que lorsqu'ils ne sont pas suffisamment protégés, les lanceurs d'alerte sont davantage victimes de représailles : harcèlement, menaces, stagnation professionnelle, rétrogradation, perte d'emploi, poursuites judiciaires, etc.*

*Conscients de cette réalité, de plus en plus de gouvernements dans le monde agissent cependant pour faciliter le signalement d'actes répréhensibles, notamment en adoptant une loi à ce sujet<sup>6</sup>.*

Le rapport recommandait d'améliorer le régime de protection des lanceurs d'alerte pour garantir la protection de leur identité, l'accompagnement dans leur démarche et un soutien financier lorsque requis<sup>7</sup>.

La *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (RLRQ, c. D-11.1), adoptée en décembre 2016, entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2017. Cette loi a pour objets de faciliter la divulgation, dans l'intérêt public, d'actes répréhensibles commis ou sur le point de l'être à l'égard des organismes publics et d'établir un régime général de protection contre les représailles<sup>8</sup>.

L'article 18 de cette loi prévoit que chaque organisme public assujéti doit établir une procédure pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles par les employés et désigner un responsable du suivi des divulgations chargé de son application. Cette procédure doit être diffusée au sein de l'organisme.

En outre, le Protecteur du citoyen est tenu d'établir et de publier un document de référence concernant la procédure devant être établie par les organismes publics.

## **RESPONSABLE DU SUIVI DES DIVULGATIONS**

La plus haute autorité administrative de chaque organisme public assujéti à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* doit désigner une personne pour agir à titre de responsable du suivi des divulgations effectuées par les employés.

Les centres de la petite enfance, les garderies bénéficiant de places subventionnées ainsi que les bureaux coordonnateurs font exception. Ils n'ont pas à désigner un responsable du suivi ni à adopter de procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles. Le ministère de la Famille ainsi que le Protecteur du citoyen sont responsables de recevoir et de traiter les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard de ces organismes.

La personne désignée comme responsable du suivi des divulgations devrait, aux fins de ce mandat spécifique, relever directement de la plus haute autorité administrative. Cette personne devrait avoir l'indépendance et l'impartialité requise pour recevoir les divulgations des employés de manière confidentielle et effectuer les vérifications

---

<sup>6</sup> Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction. 2015. *Rapport final*. Tome 3 : *Stratagèmes, causes, conséquences et recommandations*, p. 109.

<sup>7</sup> *Ibid*, p. 111.

<sup>8</sup> *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (RLRQ, c. D-11.1), art. 1.

appropriées. Elle devra être crédible, inspirer la confiance et savoir susciter la collaboration de l'ensemble du personnel, incluant les dirigeants de l'organisme. Le responsable du suivi des divulgations doit être facilement accessible par les membres du personnel de l'organisme.

Le responsable du suivi des divulgations devrait notamment démontrer les qualités suivantes :

- personne de confiance et crédible auprès du personnel;
- impartial et intègre;
- soucieux et respectueux des règles de confidentialité;
- capacités relationnelles afin d'amener le personnel à se confier;
- capacité d'influence auprès des gestionnaires;
- capacité d'assumer ses décisions et ses recommandations;
- sens éthique.

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

- recevoir, de la part des employés, les divulgations d'intérêt public pouvant démontrer la commission d'un acte répréhensible à l'égard de l'organisme;
- vérifier si un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être;
- assurer l'application de la procédure facilitant la divulgation d'actes répréhensibles établie par l'organisme;
- veiller à consigner les informations nécessaires aux obligations de reddition de compte de l'organisme sur l'application de la procédure facilitant la divulgation d'actes répréhensibles.

Le responsable du suivi doit également transmettre au Protecteur du citoyen les divulgations auxquelles ce dernier serait davantage en mesure de donner suite. Par exemple, lorsque la divulgation de l'acte répréhensible requiert une enquête approfondie ou le pouvoir de contraindre une personne par assignation à fournir des renseignements ou à produire des documents, le responsable transfère alors le dossier au Protecteur du citoyen qui pourra exercer, au besoin, ses pouvoirs de commissaire-enquêteur.

Considérant l'absence de pouvoir de contrainte, l'efficacité d'une vérification menée par un responsable du suivi repose en grande partie sur la bonne collaboration de l'organisme. La plus haute autorité administrative de l'organisme a la responsabilité d'assurer cette collaboration des membres de son personnel aux vérifications menées par le responsable du suivi des divulgations.

Celui-ci est tenu à la discrétion dans l'exercice de ses fonctions. Il doit assurer la confidentialité de l'identité de l'employé qui effectue la divulgation, de l'identité de la personne mise en cause par les divulgations dans le cours des vérifications et des renseignements qui lui sont communiqués.

L'organisme doit fournir au responsable du suivi les ressources matérielles, financières ou autres nécessaires à la réalisation de son mandat et qui permettent d'assurer la

confidentialité de l'identité du divulgateur et des renseignements qui lui sont communiqués. Des mesures particulières seront nécessaires pour garantir la confidentialité, notamment des mesures de sécurité adéquates permettant de protéger l'accès aux dossiers et aux répertoires électroniques du responsable du suivi. Ces mesures peuvent être, par exemple :

- Dossiers tenus dans un classeur verrouillé, non accessible au reste du personnel;
- Dossiers informatiques protégés par des accès restreints qui garantissent leur confidentialité complète;
- Lieux physiques protégeant l'identité des personnes rencontrées et la confidentialité des échanges.

En outre, le responsable du suivi des divulgations bénéficie d'une immunité et ne peut être poursuivi en justice en raison des actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions.

Il est possible de désigner plusieurs responsables du suivi des divulgations au sein d'un même organisme, afin de faciliter l'accès du personnel au responsable en tout temps. Il est toutefois nécessaire que ces personnes soient désignées officiellement par la plus haute autorité administrative pour exercer cette fonction. La désignation officielle est importante afin d'assurer que les responsables du suivi, de même que les divulgateurs ou les personnes qui collaborent aux vérifications des responsables, bénéficient des immunités et des protections prévues à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, notamment les recours en cas de représailles.

Il peut, en tout temps, communiquer avec le Protecteur du citoyen pour obtenir des renseignements relativement à son mandat, à l'application de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* ou sur toute autre question liée à ces matières.

## **CONTENU DE LA PROCÉDURE VISANT À FACILITER LA DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES PAR LES EMPLOYÉS DE L'ORGANISME PUBLIC**

Le présent document de référence vise à préciser les éléments que doit contenir la procédure facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dont doit se doter chaque organisme public assujéti à la Loi<sup>9</sup>, sauf s'il en est dispensé. Les éléments jugés incontournables sont indiqués en **encadré**.

De plus, le document suggère des éléments de contenu à inclure dans cette procédure. Ils peuvent évidemment être adaptés à la réalité de chaque organisme.

---

<sup>9</sup> L'article 20 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* précise que la procédure doit notamment comporter les éléments prévus au premier alinéa de l'article 10 de cette loi, compte tenu des adaptations nécessaires.

En vertu des articles 10 et 20 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, la procédure doit, minimalement :

- Prévoir l'envoi par écrit d'un avis de réception des renseignements divulgués à la personne ayant effectué la divulgation;
- Préciser les modalités relatives au dépôt d'une divulgation;
- Déterminer les délais de traitement d'une divulgation;
- Prévoir toutes les mesures nécessaires pour que l'identité d'une personne qui divulgue des renseignements ou qui collabore à une vérification menée en raison d'une divulgation demeure confidentielle, sauf dans le cas de transfert de renseignements au Commissaire à la lutte contre la corruption ou à un organisme chargé de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois en vertu de l'article 23 de la Loi;
- Prévoir des mesures pour que les droits des personnes mises en cause par une divulgation soient respectés;
- Prévoir la possibilité pour un employé de communiquer des renseignements au Protecteur du citoyen ou au responsable du suivi des divulgations de son organisme public;
- Indiquer la protection prévue à la Loi en cas de représailles et le délai pour exercer un recours à l'encontre d'une pratique interdite au sens du paragraphe 11° du premier alinéa de l'article 122 de la *Loi sur les normes du travail* (RLRQ, chapitre N-1.1).

Dans un objectif de clarté et de cohérence, les éléments requis par la Loi sont intégrés dans une proposition de procédure type, dont la forme et le contenu peuvent être adaptés par chaque organisme.

Les principaux éléments qui devraient idéalement se retrouver dans toute procédure facilitant la divulgation d'actes répréhensibles sont les suivants :

1. **Préambule**
2. **Définitions**
3. **Rôles du responsable du suivi des divulgations**
4. **Modalités de dépôt d'une divulgation et de communication**
5. **Traitement de la divulgation et suivi au divulgateur**
6. **Recevabilité de la divulgation**
7. **Transfert de la divulgation au Protecteur du citoyen**
8. **Transmission de renseignements à un organisme chargé de prévenir, détecter ou réprimer le crime ou les infractions aux lois**
9. **Vérifications par le responsable du suivi des divulgations**
10. **Mesures pour protéger l'identité du divulgateur et la confidentialité de la divulgation**
11. **Droits de la personne mise en cause par la divulgation**
12. **Fin de la vérification**
13. **Protection contre les représailles**
14. **Diffusion de la procédure**



Pour chaque section, les articles pertinents de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* sont identifiés entre [crochets] aux fins de référence.

## 1. Préambule

[LFDAROP : notes explicatives, art. 1]

Le préambule de la procédure devrait présenter la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, expliquer le contexte de son adoption et son objet qui est de :

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

Le préambule devrait également préciser que la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de chaque organisme public désigne un responsable du suivi des divulgations chargé 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. Il doit également assurer l'application de la procédure au sein de l'organisme.

## 2. Définitions

[LFDAROP : art. 4, 13, 30, 31]

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

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

**Des éléments d'interprétation de ces expressions sont proposés dans la section II – Guide d'interprétation ci-après.**

**Employé ou membre du personnel** : La notion d'employé ou de membre du personnel devrait être définie largement dans la procédure, afin d'inclure les cadres, les employés occasionnels, les étudiants et les stagiaires. La définition devrait toutefois exclure les anciens employés ou les employés retraités.

**Plus haute autorité administrative** : Personne qui est responsable de la gestion courante de l'organisme public, tels le sous-ministre, le président ou le directeur général. Dans le cas des commissions scolaires, cette personne correspond au conseil des commissaires. Dans le cas des collèges d'enseignements général et professionnel et des autres organismes visés au paragraphe 5° de l'article 2 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, cette personne correspond au conseil d'administration. Un tel conseil peut déléguer au directeur général des fonctions devant être exercées par la personne ayant la plus haute autorité administrative.

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

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

En matière d'emploi, sont présumés être des représailles le congédiement, la rétrogradation, la suspension, ou le déplacement, ainsi que toute autre mesure disciplinaire ou portant atteinte à l'emploi ou aux conditions de travail. Dans le cas d'une personne titulaire de l'autorité parentale d'un enfant fréquentant un service de garde visé au paragraphe 9° de l'article 2 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, le fait de priver cette personne de ses droits, de lui appliquer un traitement différent ou de procéder à la suspension ou à l'expulsion de son enfant, est également présumé être des représailles.

### 3. Rôles du responsable du suivi des divulgations

[LFDAROP : art. 18, 21, 22, 27]

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

- recevoir, de la part des employés, les divulgations d'intérêt public pouvant démontrer la commission d'un acte répréhensible à l'égard de l'organisme;
- vérifier si un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être;
- assurer l'application de la procédure facilitant la divulgation d'actes répréhensibles établie par l'organisme;
- veiller à consigner les informations nécessaires aux obligations de reddition de compte de l'organisme sur l'application de la procédure facilitant la divulgation d'actes répréhensibles.

Le responsable du suivi doit également transmettre au Protecteur du citoyen les divulgations auxquelles ce dernier serait davantage en mesure de donner suite. Par exemple, lorsque la divulgation de l'acte répréhensible requiert une enquête approfondie ou le pouvoir de contraindre une personne par assignation à fournir des renseignements ou à produire des documents, le responsable transfère alors le dossier au Protecteur du citoyen qui pourra exercer, le cas échéant, ses pouvoirs de commissaire-enquêteur.

Le responsable du suivi est tenu à la discrétion dans l'exercice de ses fonctions. Il doit assurer la confidentialité de l'identité de l'employé qui effectue la divulgation, et des renseignements qui lui sont communiqués.

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

#### **4. Modalités de dépôt d'une divulgation et de communication**

[LFDAROP : art. 10, 20, 21]

Le responsable du suivi doit prendre les mesures nécessaires afin de faciliter le dépôt d'une divulgation d'un acte répréhensible, tout en assurant la confidentialité des communications.

Il doit ainsi établir les modes de communications privilégiés permettant de faire une divulgation et de communiquer avec lui en toute confidentialité.

##### **Les moyens de communication envisagés peuvent être :**

- un formulaire sécurisé de divulgation sur l'intranet;
- une boîte de courrier postal confidentielle;
- un bureau fermé permettant de recevoir les employés en toute confidentialité;
- une ligne téléphonique, une boîte vocale et un numéro de télécopieur confidentiels et dédiés à cette fin.

L'usage du courriel peut être envisagé, bien que la confidentialité des renseignements ne puisse être totalement garantie par ce mode de communication.

Si la divulgation est faite de manière anonyme, les renseignements qu'elle contient doivent permettre de croire qu'elle provient d'un employé de l'organisme.

Le responsable du suivi doit également informer les employés de l'organisme qu'ils peuvent transmettre directement leur divulgation au Protecteur du citoyen et leur fournir les coordonnées et renseignements utiles à cette fin.

Les coordonnées pour communiquer avec la Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique du Protecteur du citoyen sont les suivantes :

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

Protecteur du citoyen  
800, place D'Youville  
18<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1R 3P4

**Téléphone** : 1 800 463-5070 (sans frais au Québec), ou 418 643-2688 (région de Québec)

**Télécopieur :** 1 844 375-5758 (sans frais au Québec), ou 418 692-5758 (région de Québec)

**Formulaires sécurisés sur le site web :**  
[divulgateur.protekteurducitoyen.qc.ca](http://divulgateur.protekteurducitoyen.qc.ca)

## Contenu de la divulgation

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

- *Coordonnées du divulgateur, sauf si anonyme;*
- *Pour chaque personne qui aurait commis ou participé à l'acte répréhensible allégué :*
  - Nom complet;
  - Titre professionnel ou poste occupé;
  - La direction ou l'unité administrative dans laquelle cette personne occupe cette fonction;
  - Coordonnées permettant de joindre cette personne.
- *Détails concernant l'acte répréhensible allégué :*
  - Description des faits, de l'événement ou de l'acte;
  - La direction ou l'unité administrative visée par l'acte;
  - Pourquoi s'agit-il d'un acte répréhensible;
  - Quand et où cet acte répréhensible a été commis;
  - Si d'autres personnes sont impliquées dans l'acte répréhensible ou en ont été témoins, leurs nom et prénom, titre ou fonction, et coordonnées;
  - Tout document ou preuve relatifs à l'acte répréhensible;
  - Conséquences possibles de l'acte répréhensible sur l'organisme concerné, sur la santé ou la sécurité de personnes ou sur l'environnement;
  - Si l'acte répréhensible n'a pas encore été commis, mais qu'il est sur le point de l'être, les informations nécessaires pour le prévenir.
- *Informations sur les démarches effectuées auprès d'un gestionnaire, du syndicat ou d'autres employés de l'organisme public.*
- *Mention des craintes ou menaces de représailles.*

Au besoin, le responsable du suivi effectuera les vérifications appropriées afin de compléter les informations manquantes.

## 5. Traitement de la divulgation et suivi au divulgateur

[LFDAROP : art. 10, 20]

### Premier contact

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

Si la divulgation a été transmise par écrit ou communiquée dans la boîte vocale, le responsable du suivi des divulgations devrait communiquer avec le divulgateur dans les 2 jours ouvrables<sup>10</sup> aux coordonnées indiquées dans la divulgation, si celle-ci n'a pas été faite de manière anonyme.

### Avis de réception

Dans les cas où le responsable du suivi connaît l'identité du divulgateur et a en sa possession des coordonnées permettant de communiquer avec lui de manière confidentielle, il lui transmet par écrit un accusé de réception de sa divulgation dans les 5 jours ouvrables suivant le premier contact<sup>11</sup>.

### Suivis au divulgateur

Le responsable du suivi des divulgations d'un organisme devrait prévoir dans sa procédure de traitement qu'il avise le divulgateur, à un intervalle déterminé, que les vérifications menées au sujet de sa divulgation se poursuivent.

### Délais de traitement

La procédure de traitement des divulgations doit établir les délais de traitement d'une divulgation.

Des objectifs de délai devraient être déterminés pour chaque étape du processus afin de permettre le traitement diligent des divulgations.

À titre indicatif, le Protecteur du citoyen s'est doté des cibles suivantes :

Étape de traitement	Objectifs de délai
Premier contact avec le divulgateur	2 jours ouvrables de la réception de la divulgation

<sup>10</sup> Délai suggéré.

<sup>11</sup> Délai suggéré.

Accusé de réception écrit, si requis	5 jours ouvrables suivant le premier contact avec le divulgateur
Décision sur la recevabilité de la divulgation	15 jours ouvrables suivant le premier contact avec le divulgateur
Vérifications et décision de mener une enquête sur la divulgation	60 jours de la décision sur la recevabilité
Fin de l'enquête	6 mois de la décision de mener une enquête

## 6. Recevabilité de la divulgation

[LFDAROP : art. 1, 4, 5, 6, 22]

La première étape du traitement d'une divulgation d'un acte répréhensible consiste à déterminer sa recevabilité et à valider la compétence du responsable du suivi à son égard. Les éléments suivants devraient être considérés :

### Qui est le divulgateur?

La personne qui effectue la divulgation doit être un employé ou un membre du personnel de l'organisme pour que le responsable du suivi puisse traiter sa divulgation. La notion d'employé ou de membre du personnel devrait être définie largement dans la procédure, afin d'inclure les cadres et les employés occasionnels.

Si la personne qui souhaite faire une divulgation n'est pas un employé ou est un ancien employé de l'organisme, le responsable du suivi devrait la diriger vers le Protecteur du citoyen.

Des mécanismes internes visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles au sein des organismes peuvent avoir une portée plus large que celui de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, qui réserve aux employés le mécanisme de divulgation aux responsables du suivi. Le cas échéant, il faut indiquer clairement dans les procédures internes et dans l'information disponible publiquement que les personnes qui ne sont pas des employés de l'organisme ne bénéficieront pas des immunités et des protections contre les représailles prévues à la loi s'ils divulguent au responsable du suivi, plutôt qu'au Protecteur du citoyen.

### Quel est l'objet de la divulgation?

La divulgation doit être faite dans l'intérêt public et non motivée uniquement par des fins personnelles, par exemple lorsque l'objet de la divulgation ne porte que sur une condition de travail de l'employé qui effectue la divulgation.

L'objet de la divulgation doit concerner un acte répréhensible au sens de la Loi, soit :

- Une contravention à une loi ou un règlement applicable au Québec;

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

L'acte répréhensible doit avoir été commis ou être sur le point de l'être à l'égard de l'organisme public.

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

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

Il ne doit pas non plus mettre en cause l'efficacité, l'efficience ou le bien-fondé des stratégies, orientations et opérations liées à des activités d'investissement, de gestion de fonds ou de gestion de dettes de la Caisse de dépôt et placement du Québec ou d'Investissement Québec<sup>12</sup>.

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

Enfin, la divulgation ne doit pas être jugée frivole.

### **Délai écoulé entre la divulgation et l'acte répréhensible allégué**

La Loi ne précise pas de délai de prescription, mais il est préférable de déterminer un délai raisonnable au-delà duquel les divulgations ne seront pas traitées, sauf circonstances exceptionnelles.

À titre indicatif, le Protecteur du citoyen a déterminé qu'il traitera les divulgations d'actes répréhensibles effectuées dans un délai d'un an depuis la date où l'acte aurait été commis. Il pourra toutefois, si des motifs sérieux le justifient, considérer des actes répréhensibles antérieurs à ce délai. Dans tous les cas, le Protecteur du citoyen précise qu'il peut mettre fin à l'examen de la divulgation si l'écoulement du temps rend les vérifications ou l'enquête impossible.

---

<sup>12</sup> Voir l'article 5 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*.

- **Avis motivé au divulgateur :**

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

## **7. Transfert de la divulgation au Protecteur du citoyen**

[LFDAROP : art. 6, 20, 22]

Le responsable du suivi des divulgations doit mentionner au divulgateur qu'il peut, s'il le préfère, adresser sa divulgation directement au Protecteur du citoyen.

Le responsable du suivi des divulgations doit par ailleurs transmettre 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.

Cela peut notamment être le cas lorsque la divulgation de l'acte répréhensible requiert une enquête approfondie ou le pouvoir de contraindre une personne par assignation à fournir des renseignements ou à produire des documents. Le responsable transfère alors le dossier au Protecteur du citoyen qui pourra exercer, le cas échéant, ses pouvoirs de commissaire-enquêteur.

Voici quelques exemples de circonstances pouvant justifier le transfert d'une divulgation au Protecteur du citoyen :

- un haut dirigeant est visé par la divulgation;
- une grande proximité du divulgateur avec la haute direction;
- un conflit d'intérêts ou apparence de conflit d'intérêts du responsable du suivi des divulgations;
- la crainte ou l'exercice de mesures de représailles à l'endroit du divulgateur ou d'une personne qui collabore à la vérification;
- une réticence ou un refus de communiquer des renseignements au responsable du suivi;
- un manque de collaboration de l'organisme à la vérification.

Le responsable du suivi communique alors avec la Direction des enquêtes en matière d'intégrité publique du Protecteur du citoyen, dont les coordonnées sont inscrites à la page 8 du présent document, afin de convenir des modalités de transfert du dossier de divulgation.

Lorsque le responsable du suivi transfère une divulgation au Protecteur du citoyen, il doit en aviser le divulgateur.



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

[LFDAROP : art. 23]

Si le responsable du suivi des divulgations estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (RLRQ, chapitre L-6.1), il les transmet dans les plus brefs délais au Commissaire à la lutte contre la corruption.

Le responsable du suivi des divulgations communique également les renseignements qui sont nécessaires aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi à tout autre organisme chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois, dont un service de police ou un ordre professionnel.

Lorsqu'il a transmis des renseignements à un tel organisme, le responsable du suivi peut mettre fin au traitement de la divulgation ou le poursuivre, selon les modalités convenues avec cet organisme.

S'il l'estime à propos, le responsable du suivi avise l'employé ayant effectué la divulgation du transfert de renseignements.

## **9. Vérifications par le responsable du suivi des divulgations**

[LFDAROP : art. 8, 10, 18, 20, 21, 24, 34]

Le responsable du suivi des divulgations a la responsabilité d'effectuer les vérifications nécessaires pour vérifier si un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être à l'égard de l'organisme public.

Lorsqu'il effectue une vérification, le responsable du suivi est tenu à la discrétion et doit préserver la confidentialité de l'identité du divulgateur, ainsi que des renseignements qui lui sont communiqués.

À la différence du Protecteur du citoyen, le responsable du suivi des divulgations n'a pas de pouvoirs d'enquête. Il ne peut pas, par ailleurs, utiliser des pouvoirs d'enquête qui lui sont octroyés par d'autres lois aux fins des vérifications qu'il a à effectuer en vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*. Lorsqu'il effectue une vérification d'un acte répréhensible, le responsable du suivi ne peut donc pas contraindre une personne par assignation à fournir les renseignements ou les documents nécessaires à l'enquête. Il peut toutefois effectuer plusieurs démarches afin de vérifier si un acte répréhensible a été commis à l'égard de l'organisme public. Le responsable du suivi peut, notamment :

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

Une personne qui fait une divulgation ou qui collabore à une vérification menée en raison d'une divulgation peut communiquer tout renseignement pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être. Dans le cadre d'une vérification effectuée par le responsable du suivi, une personne peut communiquer des renseignements :

- o malgré les dispositions sur la communication de renseignements prévues par la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (RLRQ, chapitre P-39.1) et par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (RLRQ, chapitre A-2.1), sauf son article 33;
- o malgré toute autre restriction de communication prévue par une loi et toute obligation de confidentialité ou de loyauté pouvant lier une personne, notamment à l'égard de son employeur ou, le cas échéant, de son client. Cela implique notamment la possibilité de lever le secret professionnel, à l'exception de celui liant l'avocat ou le notaire à son client.

Considérant l'absence de pouvoir de contrainte, l'efficacité d'une vérification menée par un responsable du suivi repose en grande partie sur la collaboration de l'organisme. La plus haute autorité administrative de l'organisme a la responsabilité d'assurer la bonne collaboration des membres de son personnel aux vérifications menées par le responsable des divulgations.

Le responsable du suivi doit également informer les divulgateurs et les personnes qui collaborent à la vérification qu'ils sont protégés dans l'éventualité de l'exercice de mesures de représailles à leur endroit et les informer du délai pour exercer leur recours, le cas échéant.

### **Information à la plus haute autorité administrative**

Dans le cadre d'une vérification qu'il mène sur un acte répréhensible, le responsable du suivi des divulgations tient informée la personne ayant la plus haute autorité au sein de l'organisme public des démarches qu'il a effectuées, sauf s'il estime que la divulgation est susceptible de la mettre en cause.

Le responsable du suivi des divulgations doit néanmoins tout mettre en œuvre pour protéger la confidentialité de l'identité du divulgateur et des renseignements qui lui sont communiqués. Ainsi, l'information fournie à la plus haute autorité administrative devrait être restreinte à une description sommaire et dénominalisée des actions prises dans le cadre des vérifications.

## **Entrave à une vérification**

La Loi crée une infraction pour quiconque entrave ou tente d'entraver l'action d'un responsable du suivi des divulgations dans l'exercice de ses fonctions, refuse de lui 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. Une telle infraction est passible d'une amende de 4 000 \$ à 20 000 \$. En cas de récidive, l'amende est portée au double.

Si le responsable du suivi constate ou craint que l'on entrave une vérification qu'il effectue sur un acte répréhensible, il doit transférer le dossier au Protecteur du citoyen dans les plus brefs délais.

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

[LFDAROP : art.10, 20, 21]

Dans l'exercice de ses fonctions, le responsable du suivi doit préserver la confidentialité de l'identité du divulgateur, ainsi que des renseignements qui lui sont communiqués. À cette fin, il a la responsabilité de prendre les moyens appropriés pour assurer cette confidentialité, notamment en adoptant des mesures de sécurité permettant de protéger l'accès à ses dossiers et à ses répertoires électroniques.

Ces mesures peuvent consister, par exemple, à :

- tenir ses dossiers dans un classeur verrouillé, non accessible au reste du personnel;
- protéger les dossiers informatiques par des accès restreints qui garantissent leur confidentialité;
- rencontrer le divulgateur ou toute autre personne collaborant à une vérification dans des lieux protégeant leur identité et la confidentialité des échanges.

Les dossiers du responsable du suivi sont confidentiels. Nul n'a droit d'accès ou de rectification à l'égard d'un renseignement qui lui est communiqué, et ce, malgré les articles 9, 83 et 89 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*.

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

[LFDAROP : art. 10, 20]

Rappelons que le responsable du suivi des divulgations doit préserver la confidentialité de l'identité du divulgateur, et ce, même à l'égard de l'auteur présumé de l'acte répréhensible.

Considérant que la divulgation d'un acte répréhensible identifie une personne comme étant l'auteur présumé de l'acte, le responsable du suivi doit protéger la confidentialité de son identité lorsque les vérifications sont en cours et lui offrir l'occasion de donner sa version des faits. La personne mise en cause par les allégations doit notamment pouvoir répondre aux allégations qui lui sont reprochées. Cette démarche pourra se faire par un entretien avec la personne ou par tout autre moyen de communication. Lors de

l'entretien, le cas échéant, la personne mise en cause peut être accompagnée par la personne de son choix.

## **12. Fin de la vérification**

[LFDAROP : art. 24]

Au terme de ses vérifications, le responsable du suivi avise le divulgateur que le traitement de sa divulgation est terminé. Il peut également, s'il l'estime à propos, l'informer des suites qui ont été données à sa divulgation.

Lorsque le responsable du suivi conclut, au terme de ses vérifications, qu'aucun acte répréhensible n'a été commis, il devrait préserver l'entière confidentialité des informations recueillies. Dans le cas où le responsable du suivi constate qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être, il en fait rapport à la plus haute autorité administrative. Ce rapport devrait préserver l'identité du divulgateur et exposer sommairement les constats relatifs à l'acte répréhensible ayant fait l'objet de ses vérifications. L'organisme a la responsabilité d'apporter les mesures correctrices appropriées, s'il y a lieu. Dans le cas où l'acte répréhensible aurait été commis par une tierce personne dans ses relations avec l'organisme et à l'égard de celui-ci, l'organisme public doit prendre les mesures appropriées relativement à cette personne, entreprise ou autre entité.

## **13. Protection contre les représailles**

[LFDAROP : art. 10, 20, 30, 31, 32, 33, 43, 44]

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

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

Le responsable du suivi doit informer les divulgateurs et toutes les personnes qui collaborent à une vérification qu'ils sont protégés dans l'éventualité de l'exercice de mesures de représailles à leur endroit. Il doit aussi leur préciser le délai pour exercer leur recours en cas de représailles.

Le responsable du suivi réfère la personne qui croit avoir été victime de représailles au Protecteur du citoyen ou à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) lorsque la mesure de représailles concerne l'emploi ou les conditions de travail.

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

## Recours contre une pratique interdite

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

De telles mesures exercées en lien avec une divulgation d'un acte répréhensible, ou une collaboration à une vérification ou une enquête menée en raison d'une telle divulgation, constituent une pratique interdite au sens de l'article 122 de la *Loi sur les normes du travail*<sup>13</sup>.

Un employé ou un cadre<sup>14</sup> qui croit avoir été victime d'une pratique interdite en vertu de l'article 122 de la *Loi sur les normes du travail* doit exercer son recours auprès de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) dans les **45 jours** de la pratique dont il se plaint.

L'employé syndiqué peut avoir plusieurs recours. Il peut faire une plainte à la CNESST dans les **45 jours** de la pratique dont il se plaint mais, dans ce cas, il ne pourra pas être représenté par un avocat de la CNESST<sup>15</sup>. L'employé syndiqué a aussi la possibilité de s'adresser à son syndicat.

## Infraction pénale

La Loi crée une infraction pour quiconque exerce des représailles contre une personne pour le motif qu'elle ait de bonne foi fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation. Constitue également une infraction le fait de menacer une personne de représailles pour qu'elle s'abstienne de faire une divulgation ou de collaborer à une telle vérification. Cette infraction 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.

Une personne qui constate ou craint l'exercice de telles représailles à son endroit peut s'adresser au Protecteur du citoyen dans les plus brefs délais.

### 14. Service de consultation juridique

[LFDAROP : art. 26]

Le Protecteur du citoyen peut accorder une assistance financière pour l'obtention de services juridiques à une personne qui effectue ou souhaite effectuer une divulgation d'un acte répréhensible, qui collabore à une vérification ou une enquête menée en raison

---

<sup>13</sup> L'article 44 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* modifie l'article 122 de la *Loi sur les normes du travail* pour y ajouter un paragraphe 11°, lequel entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2017.

<sup>14</sup> Voir l'article 3.1 de la *Loi sur les normes du travail*, tel que modifié par l'article 43 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2017.

<sup>15</sup> Voir l'article 123.5 de la *Loi sur les normes du travail*.

d'une divulgation, ou qui se croit victime de représailles au motif qu'elle a de bonne foi fait une divulgation ou collaboré à une telle vérification ou enquête.

Lorsque les représailles peuvent constituer une pratique interdite au sens du paragraphe 11° de l'article 122 de la *Loi sur les normes du travail*, la personne qui se croit victime de telles représailles peut s'adresser à la CNESST. Il ne lui est alors pas possible de bénéficier du service de consultation juridique offert par le Protecteur du citoyen, mais elle pourrait être représentée par un avocat de la CNESST ou par son syndicat, selon sa situation.

Pour obtenir une assistance juridique, la personne doit en faire la demande auprès du Protecteur du citoyen, qui accordera l'aide demandée selon les modalités et les conditions d'admissibilité qu'il diffuse publiquement.

### **15. Diffusion de la procédure**

[LFDAROP : art. 18]

La procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles par les employés doit être diffusée au sein de l'organisme concerné.

Le responsable du suivi des divulgations est responsable de l'application et de la diffusion de cette procédure.

Divers moyens de diffusion et de communication peuvent être envisagés et devraient être intégrés aux plans de communication interne, ainsi qu'aux plans de formation du personnel.

## II. GUIDE D'INTERPRÉTATION

### DÉFINITION D'UN ACTE RÉPRÉHENSIBLE

#### « manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie »

Acte, omission ou comportement qui s'écarte de manière marquée des pratiques ou normes de conduite généralement acceptées dans les organismes publics, ou encore des normes éthiques ou des obligations déontologiques applicables.

Facteurs à considérer pour apprécier la gravité de l'acte :

**L'intention** : La nature intentionnelle ou délibérée de l'acte, incluant la mauvaise foi, les motivations malicieuses, l'abus de pouvoir ou la volonté de gains personnels.

**La gravité** : Degré de gravité de la conduite ou de son écart marqué par rapport aux normes de conduite et pratiques normalement reconnues et acceptées, aux normes éthiques ou aux obligations déontologiques applicables.

**La position de l'auteur** : La position, la fonction ou le niveau de responsabilités confié à l'auteur de l'acte. Un plus haut standard de probité est attendu d'une personne qui assume une position de confiance ou d'autorité dans l'organisme.

**La récurrence** : La fréquence ou la nature récurrente de la conduite. La conduite qui s'inscrit dans une tendance ou qui a un caractère systémique est plus susceptible de correspondre à un manquement grave aux normes éthiques et déontologiques que des incidents isolés.

**Les conséquences** : l'acte ou l'omission pourrait avoir des conséquences importantes sur :

- la capacité de l'organisme de s'acquitter de sa mission;
- ses employés ou ceux qui bénéficient de leurs services;
- la confiance du public dans l'organisation.

#### Exemples :

- Un dirigeant qui se place en situation de conflit d'intérêts à maintes reprises en utilisant des biens publics pour accomplir des tâches liées à ses activités commerciales personnelles.
- La décision d'accorder des indemnités de départ excessives à des gestionnaires représente un écart appréciable par rapport aux pratiques généralement acceptées au sein de l'administration publique, compte tenu de ce à quoi la plupart des employés du secteur public auraient eu droit dans des circonstances semblables.

- La sélection et la nomination de membres du personnel faites par le dirigeant d'un organisme sans justification écrite suffisante, sans concours et sans qu'il ait été démontré que les nominations étaient fondées sur le principe du mérite ou sur des considérations d'intérêt public.
- Le fait, pour un vice-président d'un organisme public, d'adopter un comportement inopportun et de poser des gestes inappropriés en milieu de travail pendant une période prolongée, de critiquer sans justification des collègues dans leurs rapports avec des personnes de l'extérieur ou de faire des divulgations non autorisées de renseignements.
- Le fait, pour un fonctionnaire, d'omettre ou de renoncer à exercer ses fonctions ou responsabilités en matière d'application de la loi et d'entretenir des liens avec des personnes connues du crime organisé.

**« usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme »**

S'entend notamment des dépenses faites sans l'autorisation nécessaire, qui sont illégales ou qui sont contraires à la loi, à la réglementation, aux politiques ou aux procédures applicables, y compris à l'égard des fonds ou des biens que l'organisme gère pour autrui.

Peut constituer un usage abusif de fonds ou de biens :

- Des dépenses, acquisitions ou utilisation de biens faits sans l'autorisation requise;
- Des dépenses ou acquisitions de biens effectuées contrairement à la loi, à la réglementation, aux politiques ou aux procédures applicables;
- Des acquisitions inutiles qui représentent du gaspillage de fonds publics ou qui ne correspondent pas aux besoins organisationnels et opérationnels de l'organisme;
- Une utilisation inappropriée de biens ou à d'autres fins que l'usage autorisé;
- Le défaut de protéger les biens d'un organisme, par négligence grossière ou insouciance.

Exemples :

- Utiliser à répétition un véhicule de l'organisme ou des bons de taxis à des fins personnelles.
- Se faire rembourser les frais d'un voyage réalisé pour des fins non autorisées ou jugées inutiles, ou durant lequel la personne s'est absentée du travail sans y être autorisée.
- Octroyer un contrat à un consultant sans passer par un appel d'offres et pour une somme représentant cinq fois le salaire annuel applicable au poste vacant.
- Utiliser des fonds réservés à une finalité particulière, à d'autres fins.
- Accorder des indemnités de départ excessives à des gestionnaires, sans justification acceptable.



### « cas grave de mauvaise gestion »

Un acte ou une omission qui, intentionnellement ou non, démontre une insouciance, une négligence ou un mépris pour la bonne gestion de ressources publiques qui sont substantielles ou significatives.

Facteurs à considérer pour apprécier la gravité de l'acte :

**L'intention** : La nature intentionnelle ou délibérée de l'acte, incluant la mauvaise foi, les motivations malicieuses, l'abus de pouvoir ou la volonté de gains personnels.

**La gravité** : La gravité de la conduite ou son écart marqué par rapport à une erreur simple, et en regard des normes de conduite et pratiques normalement reconnues et acceptées.

**La position de l'auteur** : La position, la fonction ou le niveau de responsabilités confié à l'auteur de l'acte. Un plus haut standard de probité est attendu d'une personne qui assume une position de confiance ou d'autorité dans l'organisme.

**La récurrence** : La fréquence ou la nature récurrente de la conduite. La conduite qui s'inscrit dans une tendance ou qui a un caractère systémique est plus susceptible de correspondre à une mauvaise gestion que des incidents isolés.

**Les conséquences** : l'acte ou l'omission de gestion ou de direction pourrait avoir des conséquences importantes sur :

- la capacité de l'organisme de s'acquitter de sa mission;
- ses employés ou ceux qui bénéficient de leurs services;
- la confiance du public dans l'organisation.

### Exemples :

- Tolérer, en connaissance de cause, que des personnes falsifient des documents afin de faire des achats avec du financement de fin d'année, et ce, afin de contourner une politique du Secrétariat du Conseil du Trésor.
- Utiliser des fonds réservés à une finalité particulière, à d'autres fins.
- Comportement inapproprié et agressif d'un dirigeant d'un organisme public à l'égard de plusieurs employés, son refus systématique de tenir compte des conseils de son équipe et ses remarques désobligeantes répétées en milieu de travail.
- Le caractère répété et constant de l'utilisation par le dirigeant des biens et du personnel de l'organisme pendant les heures de travail pour accomplir des activités commerciales personnelles.

### « abus d'autorité »

Décision arbitraire dans le but de nuire à une personne ou d'avantager ses intérêts personnels, incluant la mauvaise foi et le favoritisme. Acte commis par une personne qui

détient une autorité, réelle ou par effet du droit, et qui outrepassé ses pouvoirs, comme, notamment, dans les situations suivantes :

- Exercer sa discrétion dans un but impropre, à une fin non autorisée par la loi, par mauvaise foi ou en raison de considérations non pertinentes;
- Exercer sa discrétion en se basant sur des faits non pertinents ou en se fondant sur une preuve insuffisante ou inexistante;
- L'exercice d'un pouvoir discrétionnaire qui a des conséquences déraisonnables, discriminatoires ou qui a une portée rétroactive non autorisée par la loi;
- L'exercice de la discrétion est fondé sur une erreur de droit, qui résulte en un excès de compétence du décideur;

Exemples :

- Abuser de son influence ou de son autorité auprès de son personnel pour embaucher un membre de sa famille ou des amis.
- Refuser d'octroyer un permis à une entreprise sur des motifs qui ne sont pas prévus à la Loi et qui relèvent de considérations personnelles inopportunes dans l'application de la Loi.

### III. DEMANDE DE DISPENSE AU PROTECTEUR DU CITOYEN

L'article 19 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* prévoit que le Protecteur du citoyen peut dispenser la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein d'un organisme public assujetti à cette loi d'établir une procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles et de désigner un responsable du suivi des divulgations.

Plusieurs raisons peuvent inciter un organisme à présenter une demande de dispense. Parmi celles-ci figurent des préoccupations fréquemment invoquées par des organismes pour refuser ou tarder de réaliser une démarche éthique<sup>16</sup>, telle que :

- un faux sentiment de sécurité, laissant croire que l'organisme n'a pas de problème en raison de l'absence d'incident récemment déclaré;
- un manque de ressources ou de temps pour adopter et mettre en place la démarche;
- une crainte d'offenser le personnel en suggérant qu'il y a un problème éthique;
- la croyance que ce mécanisme n'est pas nécessaire ou utile à la prise de décision.

Ces considérations ne peuvent justifier une dispense puisque la mise en place d'un cadre de gestion de l'intégrité requiert des organismes une approche préventive.

Les motifs prévus à la Loi pour justifier une dispense sont la taille de l'organisme et les ressources dont il dispose. Afin d'encadrer sa prise de décision sur une demande de dispense, le Protecteur du citoyen s'est doté des principes directeurs et balises qui suivent.

#### PRINCIPES DIRECTEURS

- Le Protecteur du citoyen privilégie la mise en place d'une procédure facilitant la divulgation d'actes répréhensibles et la désignation d'un responsable du suivi par les organismes publics assujettis à la Loi, et ce, dans l'objectif de développer une culture d'intégrité, de transparence et d'écoute, et de favoriser la mise en place de mécanismes éthiques au sein de l'ensemble des organismes assujettis à la Loi.
- Le Protecteur du citoyen évalue la situation particulière de chaque organisme, au cas par cas, à la lumière des balises et orientations dont il s'est doté.
- Il est de la responsabilité de chaque organisme de présenter une demande de dispense et d'expliquer les motifs pour lesquels celle-ci devrait être accordée.
- Une dispense peut être accordée de manière temporaire, en raison d'enjeux organisationnels conjoncturels.

---

<sup>16</sup> Kevin Guggan. "Embracing ethics now: Reasons why many delay training until it's too late". *Public Management*, June 2016, pp. 2-3.

## **BALISES**

### **Taille de l'organisme**

La taille d'un organisme réfère à son nombre total d'employés, permanents et contractuels.

D'emblée, un organisme qui compte moins de 50 employés pourra se voir accorder une dispense sans autres justifications, dans la mesure où il en fait la demande.

Au-delà de 50 employés, d'autres facteurs devront être présentés par l'organisme pour justifier l'octroi d'une dispense.

### **Ressources de l'organisme**

L'organisme doit démontrer que la mise sur pied d'un mécanisme facilitant la divulgation d'actes répréhensibles et la désignation d'un responsable de suivi occasionneraient une contrainte excessive, considérant les ressources dont il dispose, ou encore que ces mesures sont susceptibles de nuire sérieusement à ses opérations ou à la réalisation de sa mission.

Un inconvénient mineur n'est pas une contrainte excessive, considérant que la mise en œuvre d'une procédure facilitant la divulgation d'actes répréhensibles demande un certain investissement de ressources de la part des organismes assujettis à la Loi.

Les facteurs suivants peuvent être pris en considération pour démontrer une contrainte excessive ou qui nuit sérieusement aux opérations ou à la mission de l'organisme :

1. Ressources financières de l'organisme :
  - le coût estimé de la mise sur pied de la procédure de divulgation et de la désignation du responsable;
  - le budget total de l'organisme;
  - les restrictions financières particulières de l'organisme.
  
2. Fonctionnement et organisation du travail :
  - la nature et les fonctions exercées par l'organisme;
  - la disponibilité d'employés dont le profil correspond aux qualités requises pour exercer le rôle et les fonctions de responsable du suivi des divulgations;
  - la disponibilité de ressources humaines et matérielles pour soutenir le responsable du suivi dans son mandat et assurer la mise en œuvre de la procédure facilitant les divulgations;
  - la disponibilité de locaux adéquats pour l'exercice des fonctions d'un responsable du suivi;
  - la disponibilité de ressources permettant d'assurer la confidentialité des communications et des dossiers du responsable du suivi;

- l'effet sur la productivité, le rendement et la charge de travail des employés de l'organisme.

- **Enjeux organisationnels conjoncturels**

Certaines circonstances peuvent affecter temporairement la capacité d'un organisme de se doter d'une procédure facilitant la divulgation d'actes répréhensibles ou de désigner un responsable du suivi des divulgations.

Ces enjeux conjoncturels peuvent notamment être les suivants :

- l'organisme a été nouvellement créé ou fusionné, de sorte que les incertitudes quant à l'organisation du travail ou à la structure organisationnelle rendent difficilement réaliste la mise en place d'un nouveau mécanisme;
- une situation d'intérim ou de vacance à la tête de l'organisme.

## **PRÉSENTER UNE DEMANDE DE DISPENSE**

Un organisme qui souhaite présenter une demande de dispense peut le faire en adressant une lettre motivée au *Vice-protectorat Affaires institutionnelles et prévention* du Protecteur du citoyen.

**Par la poste :**

***Vice-protectorat Affaires institutionnelles et prévention***  
Protecteur du citoyen  
800, place D'Youville, 19<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1R 3P4

**Par courriel :**

[protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca](mailto:protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca)

#### IV. OBLIGATIONS DE REDDITION DE COMPTE RELATIVES AU SUIVI DES DIVULGATIONS

La *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* prévoit que les organismes assujettis à la loi et qui sont tenus d'établir et de diffuser une procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles par les employés doivent en rendre compte dans leur rapport annuel.

L'article 25 de la Loi précise les éléments qui doivent minimalement être inclus dans le rapport annuel de l'organisme, soit :

- 1° le nombre de divulgations reçues par le responsable du suivi des divulgations;
- 2° le nombre de divulgations auxquelles il a été mis fin en application du paragraphe 3° de l'article 22;
- 3° le nombre de divulgations fondées;
- 4° le nombre de divulgations réparti selon chacune des catégories d'actes répréhensibles visées à l'article 4;
- 5° le nombre de communications de renseignements effectuées en application du premier alinéa de l'article 23.

Lorsqu'un organisme public ne produit pas de rapport annuel, il doit utiliser un autre moyen qu'il estime approprié pour rendre ces renseignements publics une fois par année.

## V. RÉFÉRENCES UTILES

### Mécanisme de divulgation d'actes répréhensibles et protection contre les représailles :

[Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics \(RLRQ, c. D-11.1\)](#)

[Loi concernant la lutte contre la corruption, RLRQ chapitre L-6.1](#)

[Loi sur les normes du travail, RLRQ chapitre N-1.1](#)

### Éthique et déontologie :

[Loi sur la fonction publique, RLRQ chapitre F-3.1.1](#)

[Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, RLRQ chapitre G-1.02](#)

[Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, RLRQ, chapitre T-11.011](#)

[Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, RLRQ chapitre F-3.1.1, r. 3](#)

[Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics, RLRQ chapitre M-30, r. 1](#)

[Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise](#)

[L'éthique dans la fonction publique québécoise](#)

[Secrétariat du Conseil du Trésor. 2013. \*Trousse de référence à l'intention des répondantes et répondants en éthique de la fonction publique du Québec.\*](#)

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2009. *Vers un cadre pour l'intégrité solide : instrument, processus, structures et conditions de mise en œuvre*. Paris : Forum mondial sur la gouvernance publique. ([en anglais](#)) (résumé en français sur le site de l'OCDE :

<http://www.oecd.org/fr/corruption/ethique/cadredintegrite.htm>)

### Risques à l'intégrité et lutte contre la corruption :

[Secrétariat du Conseil du Trésor. 2016. \*Directive concernant la gestion des risques en matière de corruption et de collusion dans les processus de gestion contractuelle.\*](#)

[Commissaire à la lutte contre la corruption. \*La gestion des risques de corruption et de collusion dans l'octroi des contrats publics\*](#)

[Commissaire à la lutte contre la corruption. \*Guide méthodologique de la gestion des risques de corruption et de collusion dans l'octroi des contrats publics\*](#)

## Marchés publics et gestion contractuelle :

[Loi sur les contrats des organismes publics, RLRO chapitre C-65.1](#)

19 règlements en matières contractuelles, dont les 4 principaux sont :

- [Règlement sur certains contrats d'approvisionnement des organismes publics, RLRO chapitre C-65.1, r. 2](#)
- [Règlement sur certains contrats de services des organismes publics, RLRO chapitre C-65.1, r. 4](#)
- [Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics, RLRO chapitre C-65.1, r. 5](#)
- [Règlement sur les contrats des organismes publics en matière de technologies de l'information, RLRO chapitre C-65.1, r. 5.1](#)

[Secrétariat du Conseil du Trésor. 2016. Directive concernant la gestion des contrats d'approvisionnement, de services et de travaux de construction des organismes publics.](#)

[Secrétariat du Conseil du Trésor. 2016. Directive concernant la reddition de comptes en gestion contractuelle des organismes publics.](#)

[Secrétariat du Conseil du Trésor. 2016. Directive concernant les frais de déplacement des personnes engagées à honoraires par des organismes publics.](#)

[Secrétariat du Conseil du Trésor. 2009. Politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics.](#)