

La protection des divulgateurs Une nécessité pour un État québécois intègre

Réflexions et recommandations du Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ)

Mars 2014

Publication du Service de recherche
Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ)
Rédaction et recherche : Marc Dean
Collaboration : Pierre Riopel et Richard Perron

Table des matières

1. INTRODUCTION	1
2. LA PROTECTION DES DIVULGATEURS	1
3. LES MEILLEURES PRATIQUES EN MATIÈRE DE PROTECTION DES DIVULGATEURS.....	3
4. DEUX TYPES DE SYSTÈME DE PROTECTION DES DIVULGATEURS.....	4
4.1 Les lois spécifiques	5
4.2 Les lois sectorielles	5
4.3 Lois spécifiques ou lois sectorielles ?	6
5. LES MÉCANISMES DE SUIVI ET DE SUPERVISION DES DISPOSITIFS D'ALERTE.....	6
5.1 L'option de l'organisme indépendant	6
5.2 L'option du protecteur du citoyen (médiateur ou ombudsman).....	6
5.3 L'option des organismes spécialisés.....	7
5.4 L'option juridique	7
6. L'INITIATIVE DU G20	7
7. LES PRINCIPES À LA BASE DES MEILLEURES PRATIQUES	8
7.1 Une législation spécifique, claire, complète, simple et effective.....	8
7.2 Une définition complète du terme « divulgateur ».....	8
7.3 Un champ d'application large.....	8
7.4 Une protection étendue	9
7.5 Des procédures internes et externes claires et simples de divulgation.....	9
7.6 Les types de représailles interdites par la loi	10
7.7 La mécanique d'application de la loi et la réparation des préjudices.....	11
7.8 La diffusion et l'évaluation périodique de la loi	11
8. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	12
Annexe I - Survol des pratiques américaines dans le domaine de la protection des divulgateurs.....	15
Annexe II - Commentaires sur les pratiques canadiennes de protection des divulgateurs.....	16
Annexe III - Quelques commentaires sur le projet de loi n° 196 sur la protection des dénonciateurs du secteur public québécois, présenté par Sylvain Simard, ex-député de Richelieu à l'Assemblée nationale du Québec, en 2009.....	19

Annexe IV - Quelques commentaires sur le projet de loi n° 199 modifiant la Loi concernant la lutte contre la corruption en matière de protection des dénonciateurs, présenté par Jacques Duchesneau, ex-député de Saint-Jérôme, Assemblée nationale du Québec, en 2013	20
Annexe V – Exemple britannique de la procédure de divulgation.....	21
BIBLIOGRAPHIE.....	23

LA PROTECTION DES DIVULGATEURS

1. INTRODUCTION

Dans son document intitulé *Corruption and Public Services*¹, l'Internationale des services publics (ISP) fait une certaine typologie des corruptions en distinguant deux grands types : la petite et la grande. La petite corruption consiste essentiellement en une offre de cadeaux ou d'argent, par exemple falsifier le relevé d'un compteur d'eau ou éviter des frais de douane. Ce dilemme se règle généralement en payant « décevement » les fonctionnaires vénaux.

La grande corruption, quant à elle, se déploie par le biais de réseaux d'influence, généralement de grandes entreprises (ex. : construction, pharmaceutique), et prend la forme de pots-de-vin ou de dons à des partis politiques. Comme l'explique l'ISP, la privatisation, l'externalisation et la sous-traitance alimentent la corruption et la captation de l'État² en offrant nombre de motivations et d'occasions favorables.

Or, pour freiner la corruption, les États utilisent diverses approches, dont le *whistleblowing*, c'est-à-dire la protection des divulgateurs. Mais, pour l'ISP, cette approche à elle seule est loin d'être suffisante pour contrer le fléau. Il faut mettre en place des services publics de qualité, avec des travailleurs compétents. Fragmenter, minimiser et sous-financer le secteur public engendrent des problèmes de corruption dans la prestation de services.

Dans la foulée des travaux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (commission Charbonneau) et des multiples témoignages de cas de corruption et de collusion largement publicisés, le gouvernement du Québec a commencé à se doter d'une série d'instruments juridiques pour éviter que ce genre de comportement ne se reproduise.

Un des instruments juridiques qu'il reste à mettre en place est celui de la protection des divulgateurs. Dans la littérature spécialisée, on retrouve également les mots « donneur ou lanceur d'alerte » ou « dénonciateur ». On retrouve également la notion d'« alerte éthique ». En anglais, c'est le terme *whistleblower* qui est utilisé. Comme le terme « divulgateur » a une connotation plus positive de la personne qui divulgue une information d'intérêt public, c'est ce mot que nous utiliserons, pour notre part.

2. LA PROTECTION DES DIVULGATEURS

Qu'est-ce qu'un divulgateur ? L'organisme Transparency International France le définit comme « un individu qui a connaissance d'informations constituant des indices sérieux qu'un acte contraire aux lois et règlements ou aux règles professionnelles propres à un secteur d'activité a été commis ou est sur le point d'être commis, et qui veut alerter les personnes compétentes au sein de l'entreprise ou de l'organisme dont il dépend ou, lorsque cette alerte n'est pas envisageable ou qu'elle est de nature à l'exposer à un risque sérieux de représailles, les autorités administratives ou judiciaires »³.

L'alerte éthique est « le geste d'un individu, témoin d'un acte illégal, illicite ou dangereux pour autrui, touchant à l'intérêt général, et qui décide d'alerter les instances ayant le pouvoir d'y mettre fin »⁴.

¹ HALL, David. *Corruption and Public Services*, Public Services International Research Unit, novembre 2012.

² On entend par « captation de l'État » les efforts que déploient les entreprises pour modeler les lois, politiques et réglementations à leur avantage en soudoyant les responsables publics.

³ Voir le site Web de l'organisme.

⁴ *Ibid.*

Plusieurs organisations internationales recommandent aux États de se doter de mécanismes légaux de protection des divulgateurs dans le cadre d'une lutte efficace contre la corruption. L'Organisation des Nations unies (ONU), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'Organisation des États américains (OÉA), le Conseil de l'Europe et le Groupe des vingt (G20), entre autres, ont tous diffusé des avis ou produit des conventions internationales sur la lutte à la corruption qui stipulent qu'une législation visant la protection des divulgateurs est essentielle dans une lutte efficace contre la corruption, autant dans le secteur public que privé.

Des organismes non gouvernementaux de lutte à la corruption se sont également penchés sur le sujet. Transparency International, dont le siège est à Berlin, mais qui est présent dans plus de 100 pays, dont le Canada, est le plus connu. Il y a aussi, entre autres, Public Concern at Work au Royaume-Uni, Government Accountability Project (GAP) aux États-Unis et Initiative pour la réforme de l'imputabilité fédérale (IRIF) au Canada. Ces organismes font un travail utile pour recenser les meilleures pratiques gouvernementales en la matière et/ou pour offrir des services d'accompagnement et de conseil aux divulgateurs.

Plus de 60 pays, dont le Canada (gouvernement fédéral et quelques provinces), ont déjà emboîté le pas. Il se dégage déjà, à travers les différentes expériences législatives, un certain nombre de meilleures pratiques identifiables. Le Royaume-Uni, les États-Unis et la Norvège sont les plus souvent cités en exemple parce qu'ils ont des protections étendues pour les divulgateurs, qu'ils proviennent du secteur privé ou public⁵.

La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* a été adoptée en 2005 et mise en œuvre en 2007 au Canada. Elle protège les divulgateurs au service du gouvernement fédéral. Un poste de commissaire à l'intégrité du secteur public a été créé, et son rôle est d'enquêter sur les dénonciations et de protéger les divulgateurs. Son efficacité a toutefois été contestée dans le rapport 2010 de la vérificatrice générale⁶.

Plusieurs provinces – l'Ontario en 2006, le Manitoba en 2007, le Nouveau-Brunswick en 2008, la Saskatchewan en 2011 et l'Alberta en 2013 – se sont dotées de législations de protection des divulgateurs. Seuls la Saskatchewan et le Nouveau-Brunswick ont étendu cette protection au secteur privé.

Ce sera bientôt au tour du Québec d'emboîter le pas au gouvernement fédéral et à celui des autres provinces. Nous ne partons pas de zéro puisque, dans un passé récent, des élus se sont penchées sur le sujet. L'ancien député de Richelieu, M. Sylvain Simard, avait présenté le projet de loi n° 196 sur la protection des dénonciateurs du secteur public québécois, en 2009, alors qu'il était dans l'opposition⁷. Le gouvernement Charest n'avait pas donné suite à ce projet de loi.

Le président du Conseil du trésor, M. Stéphane Bédard, voit d'un bon œil l'adoption d'une telle loi. Il pourrait en saisir l'Assemblée nationale très bientôt. Le député de la CAQ, M. Jacques Duchesneau, est également en faveur d'une protection accrue des divulgateurs et a déposé un projet de loi en ce sens en février 2013 (projet de loi n° 199 modifiant la Loi concernant la lutte contre la corruption en matière de protection des dénonciateurs). N'ayant pas été consulté au moment de la rédaction de ce projet de loi, le SPGQ a quand même eu l'occasion d'émettre certaines réserves⁸.

⁵ Voir un survol rapide des pratiques américaines dans le domaine à l'annexe I.

⁶ Voir quelques commentaires sur les pratiques canadiennes dans le domaine à l'annexe II.

⁷ Voir quelques commentaires sur le projet de loi n° 196 à l'annexe III.

⁸ Voir quelques commentaires sur le projet de loi n° 199 à l'annexe IV.

À maintes reprises, le SPGQ est intervenu dans l'espace public pour offrir sa collaboration au gouvernement dans la mise en place d'une loi de protection des divulgateurs d'actes répréhensibles. Quand le gouvernement du Québec se décidera enfin à aller de l'avant, le SPGQ sera fin prêt à intervenir de nouveau et fera des recommandations dans le sens d'une protection pour les divulgateurs des plus complètes et efficaces, inspirée des meilleures pratiques dans le monde.

Stratégiquement placés pour permettre au gouvernement de bien remplir sa mission, les membres du SPGQ, détenteurs de l'expertise de l'État, sont dans la meilleure position pour jouer le rôle de véritables gardiens de l'intégrité des services publics. Comme nos membres peuvent être témoins d'actes répréhensibles dans l'exercice de leurs fonctions, il va donc de soi que nous intervenions à cet effet.

3. LES MEILLEURES PRATIQUES EN MATIÈRE DE PROTECTION DES DIVULGATEURS

Selon divers documents québécois et canadiens consultés dans le domaine de la protection des divulgateurs⁹, les meilleures pratiques dans ce domaine relèvent principalement de l'**efficacité** :

- Avoir des objectifs et des messages clairs (ex. : accent mis sur la divulgation – typique aux pays du Commonwealth **ou** accent mis sur le divulgateur – typique aux États-Unis);
- Miser sur une entité indépendante (entités préexistantes du Commonwealth, par exemple le protecteur du citoyen, le vérificateur général, le chef de la fonction publique, etc.);
- Procéder à une catégorisation adéquate des actes fautifs : intérêt public par rapport aux questions liées au personnel ou à l'emploi;
- Avoir une protection adéquate (explicite et/ou interdictions) contre les mesures de représailles : portée et efficacité;
- Prioriser le recours à des enquêtes approfondies : capacités d'action préventive et de réaction ou de supervision;
- Avoir une capacité d'exécution : portée des mécanismes (outils d'enquête, capacité d'enquêter, observations, etc.);
- Miser sur des mesures correctives : pertinence et clarté (lignes directrices précises, sanctions ou recours précis, etc.).

Les meilleures pratiques dans ce domaine relèvent également de l'**équité** :

- Définir des champs de compétence : protection et champs d'application égaux (secteurs public et privé);
- Avoir des normes cohérentes : équité et principes de justice naturelle;
- Assurer une grande accessibilité : seuil des modalités d'application et des conditions préalables pour la protection (divulgations internes et externes);
- Miser sur des encouragements aux divulgations, à la confiance et à la protection : confidentialité, anonymat et récompense;
- Prioriser la responsabilisation : appel et révision.

Plusieurs études de cas peuvent servir à étayer largement l'analyse approfondie de la législation et de son application dans divers pays.

⁹ Mentionnons principalement :

– DESJARDINS, Jean-Patrice. *La dénonciation en milieu de travail : mécanismes et enjeux*, ÉNAP, avril 2007.

– CANTIN, Isabelle et Jean-Maurice CANTIN. *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou whistleblowing*, 2005.

– GOUVERNEMENT DU CANADA. *Analyse comparative au niveau international des régimes de divulgation (dénonciation) d'actes fautifs*, Bureau de l'intégrité de la fonction publique, 2004.

Selon l'OCDE, « le risque de corruption augmente significativement dans les environnements dans lesquels le signalement de méfaits n'est pas encouragé ou protégé »¹⁰. Le Québec a donc toutes les raisons d'agir promptement pour protéger les divulgateurs et, ainsi, améliorer ses chances de venir à bout de la collusion, de la corruption et de tous les types d'actes répréhensibles.

À l'origine, le terme « divulgateur » désignait un simple citoyen ou un scientifique travaillant dans le domaine public ou privé et qui, faisant face à un fait pouvant constituer un danger pour l'être humain ou son environnement, décidait de porter ce fait à la connaissance de la société et des pouvoirs publics.

Le concept a pris une nouvelle dimension plus large et plus complète sous l'influence du droit anglo-saxon, à travers la notion de *whistleblowing*. En effet, il appartient au *whistleblower* ou divulgateur ou lanceur d'alerte ou dénonciateur, employé ou ancien employé d'une entreprise ou d'une agence gouvernementale, de porter à la connaissance des autorités l'ensemble des comportements susceptibles de constituer une violation de la loi ou une menace contre l'intérêt public, et en particulier les délits économiques.

Le divulgateur peut jouer un rôle utile pour mettre à jour des pratiques telles que la corruption et pour signaler des risques sanitaires, industriels ou financiers. Il peut aider à mettre à jour des pratiques ou des actes illégaux ou non conformes que les mécanismes de contrôle internes ou externes n'ont pas permis de déceler.

Pour le Service central de prévention de la corruption (SCPC) du gouvernement français¹¹ :

« La corruption présente comme première caractéristique de relever de la criminalité dite intelligente. Elle fait de plus en plus appel à des montages complexes et requiert, pour être démasquée, une certaine technicité, qui implique d'être partie prenante aux montages ou de faire partie du cercle des personnes averties.

La corruption est également par définition secrète, invisible. Indépendamment des difficultés de preuve, elle n'a généralement pas de traduction visible immédiate. La victime n'est souvent pas identifiée ou, comme les collectivités, n'a pas d'existence physique. Enfin, la corruption relève de la criminalité en réseau : la corruption est une relation plurielle qui, à une certaine échelle, fait intervenir de nombreux acteurs. »

Cela rend donc difficiles la mise à jour des faits et leur analyse ainsi que leur qualification pénale. Avant même la recherche de preuves, la première difficulté est de déceler l'existence même des pratiques de corruption. C'est dans ce contexte que le divulgateur, qu'il soit impliqué ou non dans le système, peut être un acteur à part entière de la lutte contre la corruption.

4. DEUX TYPES DE SYSTÈME DE PROTECTION DES DIVULGATEURS¹²

Lorsque l'on étudie les dispositifs mis en place par les pays pouvant compter sur une certaine protection des divulgateurs, on distingue essentiellement deux types de protection. Certains pays possèdent une législation spécifique sur la protection des divulgateurs, alors que d'autres ont préféré traiter cette question dans le cadre de lois sectorielles.

¹⁰ Note de l'OCDE sur les principes directeurs et les bonnes pratiques adoptés lors de la réunion du Groupe anticorruption du G20 à Bali les 12 et 13 mai 2011.

¹¹ SERVICE CENTRAL DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION. Rapport 2011, chap. 5, ministère de la Justice, gouvernement de la France. p. 169.

¹² *Ibid.*, p. 182.

4.1 Les lois spécifiques

Parmi la première catégorie, les États qui disposent de la réglementation la plus complète sont la Grande-Bretagne, la Norvège, le Japon, la Nouvelle-Zélande, le Ghana et l'Afrique du Sud. Le Canada dispose d'une loi fédérale spécifique, mais qui comporte d'importantes lacunes (voir annexe II).

D'abord, les pays susmentionnés disposent de lois spécifiquement dédiées à la protection des divulgateurs, ce qui présente l'avantage de les rendre plus visibles et plus faciles à diffuser. Leur champ d'application est plus large et certaines s'appliquent à la fois aux secteurs public et privé.

La définition des comportements couverts par le signalement est plus étendue. Les comportements devant être signalés ne se limitent pas à un seul domaine comme la corruption, mais aussi à la violation de la loi en général, aux bonnes pratiques et à l'éthique.

Les procédures de divulgation prévoient une alerte interne. Elles sont fondées sur l'hypothèse selon laquelle les changements de culture destinés à développer les communications internes pour prévenir les problèmes sont essentiels.

La protection contre les représailles prévoit des définitions très larges ainsi que des solutions. Ces lois instaurent des voies de recours devant des organismes externes, le plus souvent tribunaux ou organes indépendants.

Enfin, un organisme public est chargé d'exercer un rôle de supervision et de conseil aux divulgateurs ainsi que de recevoir les signalements. Certains pays ont créé de nouvelles entités indépendantes, alors que d'autres ont opté pour des organismes existants (médiateurs, ombudsmans, protecteurs du citoyen ou vérificateurs internes).

4.2 Les lois sectorielles

De nombreux pays ont adopté des dispositifs de protection des divulgateurs de façon progressive et qui s'appliquent à certaines catégories de personnes ou d'information divulguée ou de domaines du droit (Afrique du Sud, Canada, France, Australie, États-Unis, Suède, Japon).

Les lois contre la corruption comportent des dispositions sur la protection des personnes qui transmettent de l'information sur des pratiques corruptrices.

De plus en plus, les lois sur la fonction publique prévoient des protections contre les sanctions pour ceux et celles qui ont signalé des irrégularités. Les institutions doivent adopter des procédures pour le traitement administratif des signalements internes, c'est-à-dire aux supérieurs hiérarchiques, à des conseillers et aux services de la vérification interne (Afrique du Sud et Canada). Cependant, ces procédures doivent être respectées avant qu'un divulgateur ne décide d'aller auprès d'un organisme indépendant externe ou devant les médias. Vient s'ajouter la protection assurée par des codes éthiques internes au secteur public (Australie). La protection des divulgateurs peut également être incorporée dans le droit du travail (France). Quelques pays ont même érigé en infraction pénale les représailles contre les divulgateurs (entre autres, les États-Unis avec la loi Sarbanes-Oxley).

En Suède, une interprétation constitutionnelle large de la liberté d'expression de même que la *Loi sur la liberté de la presse* confèrent aux agents publics un droit fondamental à critiquer anonymement les actions des ministères et organismes du gouvernement. D'ailleurs, le fameux site Web de WikiLeaks est hébergé par des serveurs suédois spécifiquement parce que ce pays offre des protections légales importantes pour les divulgations faites sur son site. La constitution suédoise protège les libertés d'information, d'expression et de presse de façon étendue depuis 250 ans. Il est défendu par la loi à toute autorité administrative de faire enquête sur les sources journalistiques.

D'autres régimes, comme certaines lois relatives à l'environnement (France), prévoient des protections portant sur les risques environnementaux. Les lois relatives à la conformité et au secret bancaire (France) imposent les signalements de méfaits au sein des entreprises, en même temps qu'elles protègent contre les représailles. Il en est de même des lois en matière de droit de la concurrence. Parmi ces lois sectorielles, certaines s'appliquent à la fois aux employés des secteurs public et privé (Japon, Afrique du Sud et États-Unis).

4.3 Lois spécifiques ou lois sectorielles ?

L'approche sectorielle comporte de nombreux inconvénients. D'abord, ces lois sont parcellaires, c'est-à-dire qu'elles ne s'appliquent qu'à un nombre limité de personnes et ne couvrent pas un grand nombre de comportements répréhensibles. Ensuite, elles ne sont pas bien connues en dehors de leur secteur d'activité par les personnes salariées et les agents publics, car leur champ d'application est limité. Elles sont également principalement centrées sur les aspects qui concernent le signalement et les sanctions et par le renforcement des mécanismes internes de divulgation.

Quant à elle, l'instauration d'une loi spécifique complète présente cependant l'intérêt d'accroître sa visibilité, et de rendre plus facile sa promotion par les gouvernements et les employés. Cette approche permet également de prévoir les mêmes règles et procédures aux employés des secteurs public et privé, et d'assurer une stabilité et une clarté de la législation.

5. LES MÉCANISMES DE SUIVI ET DE SUPERVISION DES DISPOSITIFS D'ALERTE

Selon les pays, un organisme spécifique peut être chargé de recevoir les divulgations, de les traiter et/ou de recevoir et d'instruire les plaintes pour représailles ainsi que les mesures discriminatoires ou disciplinaires prises contre les divulgateurs. Plusieurs options coexistent actuellement dans le monde :

5.1 L'option de l'organisme indépendant

Une solution consiste à créer un organisme indépendant unique qui peut à la fois recevoir les signalements et examiner les représailles. Par exemple, l'Office of Special Counsel des États-Unis, en qualité d'organisme indépendant d'enquête, peut recevoir des rapports de la part des divulgateurs pour des violations de la loi, du gaspillage d'argent public, de la mauvaise gestion, des abus d'autorité et des dangers pour la santé et la sécurité publiques, puis les adresser à l'agence fédérale mise en cause ou au procureur général.

5.2 L'option du protecteur du citoyen (médiateur ou ombudsman)

Une autre possibilité est de conférer les compétences de supervision au protecteur du citoyen qui, habituellement, est d'origine parlementaire. Environ 120 pays ont instauré un ombudsman

ou médiateur. En Nouvelle-Zélande comme en Irlande, les ombudsmans ou protecteurs du citoyen sont compétents pour recevoir des plaintes et, le plus souvent, pour conseiller les divulgateurs. La Saskatchewan a également confié ce mandat à son ombudsman.

5.3 L'option des organismes spécialisés

De nombreux pays ont créé différents types d'organismes dotés d'une compétence limitée qui peuvent recevoir des rapports sur de possibles violations de la loi ou d'autres types de problèmes. Certains ont aussi le pouvoir de protéger les divulgateurs et de sanctionner les représailles (États-Unis).

5.4 L'option juridique

Une autre voie pour les signalements d'actes répréhensibles est de s'adresser directement aux tribunaux. Il s'agit d'une voie très coûteuse, spécialement pour les salariés qui viennent d'être licenciés et qui n'ont plus de sources de revenus pour engager une procédure. La plupart des États disposant de lois spécifiques autorisent les recours des divulgateurs qui ont subi un préjudice devant les tribunaux.

6. L'INITIATIVE DU G20

À l'occasion du Sommet du G20 de 2010, à Séoul, un plan d'action ambitieux de lutte contre la corruption a été approuvé, dont l'un des axes (voir le point 7) porte sur la protection des divulgateurs. À partir d'une analyse des bonnes pratiques, six principes directeurs ont été proposés par l'OCDE¹³:

1. Une législation claire et un cadre de travail efficace sont institués pour protéger contre les mesures discriminatoires et disciplinaires les employés qui signalent de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables les pratiques illégales ou de corruption aux autorités compétentes;
2. La loi prévoit une définition des pratiques dont la révélation est protégée ainsi que des personnes bénéficiant d'une protection légale;
3. La loi garantit que la protection dont bénéficient les divulgateurs est solide et complète;
4. La loi définit clairement les procédures à suivre pour le signalement de soupçons de corruption et encourage l'utilisation de canaux de divulgation accessibles;
5. La loi prévoit des mécanismes de protection efficaces confiés à un organisme spécifique disposant de la compétence et du pouvoir de recevoir et de traiter les plaintes liées à des actions de représailles et/ou des enquêtes sans justification, et en proposant une batterie de solutions;
6. L'implantation d'une protection du divulgateur est accompagnée d'activités de sensibilisation, de communication, de formation et d'une évaluation périodique de l'efficacité du dispositif de protection.

¹³ OCDE. *G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of Whistleblowers. Study on Whistleblower Protection Frameworks: Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, étude préparée pour le compte du Groupe de travail anti-corruption du G20, Paris, 25 novembre 2011 (voir annexe en page 30).

7. LES PRINCIPES À LA BASE DES MEILLEURES PRATIQUES¹⁴

À la suite de la publication de ce plan d'action approuvé par le G20, l'OCDE a eu le mandat du G20 de mener une étude sur les meilleures pratiques en matière de législation de protection des divulgateurs dans le monde. Transparency International, une organisation internationale non gouvernementale bien connue, a également fait des travaux sur la protection des divulgateurs. Nous faisons ici une synthèse des principes directeurs d'une législation efficace.

7.1 Une législation spécifique, claire, complète, simple et effective

Une législation spécifique, claire, complète, simple et effective doit être mise en place pour protéger ceux et celles qui, de bonne foi et sur la base de motifs raisonnables, dénoncent des actes suspects ou répréhensibles. Cette législation devrait prévoir des chaînes de divulgation dignes de confiance susceptibles de recueillir les plaintes et de constituer une option sécuritaire au silence. L'attention que l'on porte à la protection des divulgateurs est un élément clé d'un dispositif efficace de divulgation de comportements répréhensibles.

7.2 Une définition complète du terme « divulgateur »

Transparency International a notamment proposé en 2004 une définition très complète des termes « divulgateur », « dénonciateur » ou « lanceur d'alerte » :

« C'est l'individu qui a connaissance d'informations constituant des indices sérieux qu'un acte contraire aux lois et règlements ou qu'un acte contraire aux règles professionnelles propres à un secteur d'activité a été commis ou est sur le point d'être commis, et qui veut alerter les personnes compétentes au sein de l'entreprise ou de l'organisme dont il dépend ou, lorsque cette alerte n'est pas envisageable ou qu'elle est de nature à l'exposer à un risque sérieux de représailles, les autorités administratives ou judiciaires. »

Pour Transparency International, le but du signalement d'un comportement répréhensible est d'abord et avant tout de protéger l'intérêt public. Elle invite les institutions publiques et les sociétés privées à établir des programmes pour protéger les divulgateurs contre les représailles et qui comportent des canaux appropriés pour le signalement, une évaluation indépendante et des mécanismes de suivi efficaces.

7.3 Un champ d'application large

La protection de la loi devrait s'appliquer à un large éventail de types de divulgations, entre autres : des violations de la loi, des règlements et des procédures administratives, des erreurs grossières de gestion, des dépenses faramineuses et non justifiables, des abus d'autorité, des offenses criminelles comme la corruption ou la fraude, des manquements aux obligations légales, des erreurs judiciaires, des dangers pour la santé et l'environnement ainsi que des tentatives de dissimulation des faits liés aux sujets nommés précédemment.

Les individus travaillant pour la défense nationale, la police ou les affaires étrangères devraient pouvoir bénéficier de la protection de la loi s'ils s'adressent à une entité spécifique de vérification interne créée à cet effet pour dénoncer les agissements condamnables, tout en protégeant l'intérêt et la sécurité nationaux.

¹⁴ Selon Transparency International et selon l'OCDE, *G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of Whistleblowers. Study on Whistleblower Protection Frameworks: Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, op. cit.

7.4 Une protection étendue

Les travailleurs permanents provenant tant du secteur public que privé, ainsi que tous les employés atypiques comme les consultants, les employés temporaires et occasionnels, les formateurs, les stagiaires, les étudiants, les sous-traitants, les futurs et anciens employés et les bénévoles, devraient être protégés des représailles lorsqu'ils signalent de bonne foi des comportements répréhensibles. L'entourage des divulgateurs qui confirme les dires ou apporte de l'information supplémentaire devrait également jouir d'une protection.

La loi devrait s'appliquer à toute divulgation faite de bonne foi. On entend par « divulgation de bonne foi » une dénonciation basée sur la croyance honnête que l'information révélée était vraie au moment de la divulgation. Pour éviter les abus et mettre en place un système crédible de protection des divulgateurs, la divulgation de mauvaise foi délibérée devrait être sanctionnée par le droit civil, criminel ou du travail, selon le cas.

7.5 Des procédures internes et externes claires et simples de divulgation

La loi peut prévoir un ou plusieurs canaux par lesquels une divulgation de bonne foi de faits répréhensibles peut être faite. En général, les lois spécifiques de protection des divulgateurs prévoient le respect de procédures internes précises avant de pouvoir en appeler à une instance externe.

Donc, la loi devrait prévoir et encourager la mise en place de mécanismes simples, sécuritaires et indépendants de signalements d'actes répréhensibles internes à l'organisation. Cette instance interne et indépendante serait habilitée à mener des enquêtes promptes et à faire les suivis appropriés avec l'assurance que le divulgateur dispose de garanties de confidentialité. Les procédures devraient être conçues de façon à ce qu'une organisation, publique ou privée, qui est bien administrée puisse corriger les dysfonctionnements et apporter des solutions avant que le problème ne prenne de l'ampleur.

Cependant, L'expérience vécue par nos professionnels et professionnelles dans les ministères et organismes québécois démontre qu'actuellement, lorsque des plaintes sont faites pour des cas de harcèlement psychologique, par exemple, l'organisation mise en cause se referme comme une huitre et tente par tous les moyens de noyer le poisson. Elle adopte une attitude de déni et il n'est pas rare de constater que la victime devient l'agresseur.

Pourtant, un bon nombre de ministères et d'organismes québécois se sont dotés de politiques contre le harcèlement psychologique remplies de beaux principes qui sont difficilement appliqués et qui provoquent des situations de détresse pour les plaignants qui osent aller jusqu'au bout de la procédure. Il en est de même pour ceux et celles qui dénoncent des actes répréhensibles comme la collusion et la corruption dans l'octroi des contrats des organismes publics et parapublics dans des secteurs tels la construction et l'informatique. Une omerta basée sur la peur et l'intimidation s'est installée dans les municipalités et dans les ministères et organismes du gouvernement québécois.

Si on veut mettre en place une procédure interne de divulgation, il faudra donc s'assurer qu'elle soit indépendante du pouvoir administratif et politique, et qu'elle donne des résultats rapides. Dans l'état actuel des choses, nous croyons cependant que l'on doit miser sur une procédure de divulgation à l'externe pour éviter les risques de représailles.

Le divulgateur devrait pouvoir contribuer et être mis au courant des suivis liés à sa plainte dans des délais raisonnables, en plus de pouvoir compter sur des services conseils et d'accompagnement. Le secteur privé devraient également être encouragés ou obligés par la loi à mettre en place des mécanismes de divulgation d'actes répréhensibles.

Les divulgateurs devraient donc avoir la possibilité de divulguer l'information à l'extérieur de l'organisation à une autorité indépendante (ex. : le protecteur du citoyen ou le vérificateur général), au législateur, au ministre responsable, au système de justice, à la police, aux médias et/ou aux organismes de la société civile spécialisés dans l'accompagnement et dans le conseil aux divulgateurs. Il est important de favoriser la possibilité pour le divulgateur de recourir à plusieurs canaux protégés de divulgation afin d'éviter que tout repose sur une seule autorité, même si elle se veut indépendante. En effet, il n'est jamais exclu qu'un dirigeant d'organisme puisse être l'objet de pressions externes indues qui interfèreraient dans l'objectivité de ses décisions.

Des lignes téléphoniques et des sites Internet dédiés pourraient également être utilisés pour les divulgations. Cependant, l'expérience de la Ligne éthique de la Ville de Montréal, en laquelle les employés n'ont pas confiance à cause des risques de représailles, démontre les limites d'un tel système.

Comme les médias sont de plus en plus sollicités pour révéler des comportements répréhensibles, la protection des sources journalistiques devrait faire partie de la loi.

Le renforcement positif pourrait être encouragé. Les divulgateurs devraient recevoir une reconnaissance pour avoir empêché un préjudice pour l'organisation publique ou la société privée. Un système de récompense monétaire pourrait être instauré pour stimuler et pour récompenser la divulgation de bonne foi, comme cela se fait aux États-Unis, par exemple. Un système *qui tam*, qui permet au divulgateur de poursuivre en justice au nom du gouvernement, pourrait également être mis en place.

Le processus de divulgation devrait être expéditif et doté de mécanismes de suivi rigoureux pour inciter les gens à rompre le silence. Le nerf de la guerre d'une procédure efficace sera la confiance que les éventuels divulgateurs auront dans le système mis en place.

7.6 Les types de représailles interdites par la loi

La loi doit protéger contre toute forme de représailles ou de discrimination, que ce soit les congédiements, les sanctions disciplinaires, les suspensions, les rétrogradations, les transferts ou réaffectations, les évaluations négatives, le harcèlement, les menaces, la stigmatisation par les pairs, la perte de statut ou de bénéfices, le blocage quant aux primes, l'accès à la formation ou aux promotions, ou tout changement significatif dans les responsabilités, dans les tâches et dans les conditions de travail. De plus, le SPGQ estime que la liste des représailles interdites par la loi devrait demeurer ouverte et non limitative, de façon à éviter que l'imagination de certains gestionnaires permette de contourner le régime de protection des divulgateurs.

Un processus transparent et fiable pour les deux parties (divulgateurs et répondants) doit être mis en place. La loi doit prévoir la protection de l'identité des divulgateurs et la possibilité de divulgations anonymes de même que des sanctions en cas de révélation de l'identité du divulgateur sans son consentement explicite.

Comme cela s'applique dans les cas de représentants syndicaux ou de femmes en congé de maternité victimes de représailles de leur employeur, le fardeau de la preuve devrait être inversé pour les divulgateurs de bonne foi. C'est l'employeur qui devrait prouver qu'une quelconque mesure de représailles n'a pas été prise pour punir une divulgation de bonne foi d'actes répréhensibles.

Toute divulgation faite de bonne foi selon la loi devrait jouir d'une immunité devant toutes procédures disciplinaires et toute responsabilité civile, criminelle ou administrative, incluant le libelle et la diffamation, afin d'éviter qu'un divulgateur ne croule sous des poursuites judiciaires faites de mauvaise foi. La loi devrait protéger l'erreur honnête et de bonne foi du divulgateur, le droit pour le divulgateur de refuser de participer à des actes qu'il suspecte être répréhensibles et devrait invalider toute convention, tout accord ou tout règlement privés qui en perturbe l'application.

7.7 La mécanique d'application de la loi et la réparation des préjudices

La législation doit être effectivement appliquée et devrait être aussi solide et consistante que possible. Un organisme indépendant déjà existant, comme le protecteur du citoyen ou le vérificateur général, ou spécialisé à être créé doit superviser l'application de la loi et recevoir les plaintes de représailles ou d'investigations internes erronées. Il doit aussi avoir le pouvoir de recommandation contraignante et de référence aux instances judiciaires appropriées.

Tout divulgateur qui se croit victime de préjudices doit avoir la possibilité de recourir au système de justice pour obtenir réparation. Cette réparation peut prendre la forme d'une compensation en dommages et intérêts, d'un retour aux fonctions d'origine, d'un transfert dans un poste équivalent ou d'une indemnité couvrant le salaire perdu. Un fonds d'indemnisation pourrait être mis en place par le législateur pour les cas où le répondant est insolvable.

Tout acte de représailles par l'employeur contre la divulgation devrait être passible de mesures disciplinaires ou de poursuites civiles ou criminelles selon la gravité des gestes posés.

7.8 La diffusion et l'évaluation périodique de la loi

L'organisme indépendant existant ou spécialisé à être créé devrait être responsable de diffuser le maximum d'information sur la loi et de la promouvoir auprès du public. Cette information servirait, entre autres, à faire en sorte que le public en général, les employeurs et les employés perçoivent la dénonciation ou la divulgation de gestes répréhensibles comme étant un acte de loyauté envers le public et l'organisation.

À la suite de l'adoption de la loi, l'organisation d'une grande campagne d'information pour expliquer qu'il s'agit d'un changement radical en matière de protection des divulgateurs de bonne foi serait, à notre avis, essentielle à l'efficacité du régime de protection. Tous doivent être conscients du changement de culture¹⁵ que cette loi impliquera.

De la formation devrait être offerte aux gestionnaires pour qu'ils soient capables de recevoir adéquatement les divulgations des divulgateurs et pour reconnaître et prévenir les actes de représailles à leur endroit.

¹⁵ C'est d'ailleurs ce que recommande le U.S. Merit Systems Protection Board au Président et au Congrès des États-Unis, dans *Blowing The Whistle : Barriers to Federal Employees Making Disclosures*, Washington, november 2011.

La loi devrait prévoir que les employeurs publics et privés informent leurs employés sur leurs droits et sur leurs obligations (affichage, formation, etc.) ainsi que sur les types de divulgations qui sont protégés par la loi.

Au Québec, nous n'avons pas le luxe d'attendre plus longtemps pour agir en matière de protection des divulgateurs. Cependant, le nouveau régime pourrait être perfectible et avoir des conséquences imprévues. C'est la raison pour laquelle la loi devrait faire l'objet d'une évaluation périodique impliquant les associations patronales et syndicales ainsi que la société civile (par exemple, par l'Assemblée nationale, tous les cinq ans). Cela permettrait de vérifier si elle est correctement appliquée et s'il y aurait lieu de l'améliorer¹⁶. La loi devrait prévoir la compilation de statistiques sur son application et la publication des résultats sur une base régulière.

La simple existence d'une loi de protection des divulgateurs ne suffit pas à garantir qu'une bonne pratique a été adoptée. Bien souvent, les procédures ont été adoptées davantage pour se mettre en conformité avec la loi ou pour présenter une image factice de désir d'en finir avec la corruption, que dans l'optique d'une amélioration des procédures et d'un changement de culture. Par exemple, dans les ministères et organismes du gouvernement, les responsables de l'éthique, qui, comme plusieurs, désirent être promus, sont plutôt là pour rappeler à nos membres leurs devoirs de réserve et de loyauté que pour appliquer formellement le code d'éthique.

De la même façon, si les employés semblent avoir une conscience plus développée de leur droit à une protection, une forte proportion d'entre eux reste persuadée qu'ils seront sanctionnés s'ils révèlent des violations de la loi ou tout autre acte répréhensible. Cette crainte est malheureusement justifiée si l'on considère les réactions de certaines administrations ou de certains gouvernements face aux signalements effectués par leurs employés à des organismes externes ou aux médias. Cela semble être le cas de la loi fédérale canadienne, comme en témoigne un exemple récent lié à l'administration du Programme d'assurance-emploi.

8. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le Québec vit présentement une crise éthique importante causée par les révélations troublantes sur la collusion et la corruption dans l'industrie de la construction à la commission Charbonneau. Cette crise touche la politique québécoise, le monde municipal, les partis politiques, les firmes de génie, les entreprises et les syndicats, et affecte la confiance des citoyens et citoyennes envers leurs institutions démocratiques. L'image du Québec à l'étranger a été passablement amochée.

Le gouvernement du Québec a mis en place un certain nombre de mesures pour rectifier la situation. Cependant, selon le SPGQ, il lui reste, entre autres, à se doter d'un instrument législatif complet et solide de protection des divulgateurs. Il faut se rappeler que le risque de corruption augmente significativement dans les environnements dans lesquels le signalement de méfaits n'est pas encouragé ou protégé, selon l'OCDE.

Nous avons fait une synthèse des meilleures pratiques en la matière selon l'OCDE, le G20 et Transparency International, trois organismes internationaux reconnus pour la rigueur de leurs recherches.

¹⁶ Le Royaume-Uni a fait récemment une évaluation de son système de protection des divulgateurs dans chacun de ses ministères et organismes.

Sur cette base ainsi que sur la base des expériences de terrain vécues par nos membres professionnels, le SPGQ est à même de recommander au gouvernement de se doter d'une loi spécifique sur la protection des divulgateurs qui s'appuiera sur les meilleurs principes et pratiques reconnus, qui fera école dans le monde et qui permettra au Québec de se positionner comme un champion de l'intégrité. Le SPGQ fait 14 recommandations en ce sens :

- 1- Une définition complète des termes « divulgateur », « dénonciateur » ou « lanceur d'alerte »;
- 2- Un large éventail de types de divulgations doit être permis et la divulgation de mauvaise foi doit être sanctionnée;
- 3- Une protection doit s'appliquer à toute forme de représailles ou de discrimination;
- 4- Le fardeau de la preuve devrait être inversé et c'est l'employeur qui devrait prouver qu'une quelconque mesure de représailles n'a pas été prise pour punir une divulgation;
- 5- Un organisme indépendant, comme le protecteur du citoyen ou le vérificateur général, doit superviser l'application de la loi. Il devra recevoir les plaintes de représailles et jouir d'un pouvoir de recommandation contraignant et de déférence à l'Unité permanente anticorruption (UPAC) et aux instances judiciaires appropriées. Il devra aussi assurer la diffusion des protections prévues par la loi pour favoriser la divulgation d'actes répréhensibles;
- 6- Le gouvernement doit fournir les ressources nécessaires pour se doter d'un processus de divulgation et d'un système d'enquête rigoureux et efficaces. Cela incitera les gens à rompre le silence tout en décourageant les divulgateurs de mauvaise foi;
- 7- Tout acte de représailles par l'employeur contre la divulgation devrait être passible de mesures disciplinaires ou de poursuites civiles ou criminelles selon la gravité des gestes posés;
- 8- Tout divulgateur victime de représailles doit pouvoir obtenir réparation des préjudices subis;
- 9- La loi doit offrir une protection de l'identité des divulgateurs et la possibilité de divulgations anonymes;
- 10- Le renforcement positif pourrait être encouragé (ex. octroyer aux divulgateurs un pourcentage des sommes récupérées);
- 11- Les travailleurs permanents et les employés atypiques des secteurs public et privé devraient être couverts;
- 12- Une campagne de promotion de la loi devrait être menée dans l'optique de changer la culture des organisations (plus de transparence et fin de la loi du silence, de l'intimidation et des réflexes d'étouffement des plaintes à l'interne);
- 13- La loi devrait faire l'objet d'une évaluation périodique pour vérifier si elle est correctement appliquée et s'il y aurait lieu de l'améliorer;

14- La loi devrait prévoir la possibilité pour le divulgateur de recourir à plus d'un canal protégé de divulgation afin d'éviter que tout repose sur une seule autorité qui, même si elle se veut indépendante, pourrait être l'objet de pressions externes indues qui interfèreraient dans l'objectivité de ses décisions.

En conclusion, tout reposera sur la capacité du système mis en place à susciter la confiance de l'ensemble des acteurs, particulièrement les éventuels divulgateurs.

Annexe I - Survol des pratiques américaines dans le domaine de la protection des divulgateurs

La *Whistleblower Protection Act* a été promulguée en 1989. Elle permet à un fonctionnaire américain de dénoncer confidentiellement à une commission d'élus le gaspillage, la fraude, l'abus, le conflit d'intérêts et autres activités injustifiées dont il a été le témoin. Plusieurs États américains disposent également de lois leur permettant de protéger les divulgateurs.

L'Office of Special Counsel, organisme très accessible, est principalement responsable de la réception et de l'analyse des divulgations, qu'il encourage fortement d'ailleurs. Il n'accepte pas cependant les divulgations effectuées anonymement. Son pouvoir d'enquête est relativement limité. Les divulgateurs sont plutôt protégés par deux organismes ayant les pouvoirs d'un juge : le Merit Systems Protection Board et l'Office of Personnel Management, qui, dans son cas, accompagne les divulgateurs.

Par ailleurs, la *False Claims Act* est une loi américaine modifiée notamment en 1986 et soutenant le processus de dénonciation chez les citoyens et citoyennes. Le divulgateur – appelé *qui tam* – peut alors prendre une action au nom du gouvernement contre un individu ou contre un organisme fraudeur et ainsi bénéficier d'un pourcentage de l'argent recouvré, le cas échéant. L'ensemble des actions rapporte plusieurs centaines de millions de dollars par année à l'ensemble des plaignants.

Il faut enfin préciser que la *Whistleblower Protection Act* ne contient aucune disposition permettant de décourager les fausses allégations.

Annexe II - Commentaires sur les pratiques canadiennes de protection des divulgateurs

La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* a été adoptée en 2005 et mise en œuvre en 2006-2007. Elle implique la création d'un poste de commissaire indépendant à l'intégrité du secteur public du Canada, qui n'a dénoncé jusqu'à maintenant que quelques actes répréhensibles sur des centaines de dénonciations depuis sa création. Une enquête a été menée sur ces dossiers et ils ont chacun fait l'objet d'un rapport.

Outre cette loi, il existe d'autres législations et politiques canadiennes sectorielles ou générales dans ce domaine, comme la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, qui a engendré l'entrée en fonction de l'agent de l'intégrité de la fonction publique et du Bureau de l'intégrité de la fonction publique en 2001.

Parmi les principales critiques que l'on peut formuler sur *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, mentionnons¹⁷ :

- l'intérêt public n'est pas central dans cette loi, la confidentialité occupant tout le terrain;
- la loi dispose de trop de motifs ou de « détails techniques » qui permettent de rejeter les plaintes de dénonciation;
- les suivis de l'application de la loi ne sont pas suffisants;
- le partage des pouvoirs et des responsabilités entre le gouvernement central et les entités n'est pas optimal; les entités ont, par exemple, beaucoup de responsabilités et peu de comptes à rendre;
- la portée de la loi n'est pas assez large; plusieurs entités, agences et sociétés d'État sont exclues;
- les enquêtes ne peuvent déborder dans la sphère du secteur privé dans des secteurs névralgiques, comme le pharmaceutique, l'agroalimentaire, etc.;
- les divulgateurs ne sont pas à l'abri du harcèlement;
- les pouvoirs du commissaire sont trop restreints; il ne peut être proactif ni agir comme juge;
- les délais sont trop courts.

Dans sa taille et sa complexité, ce régime met en place un nouveau système quasi judiciaire uniquement pour les divulgateurs, mais qui est destiné à ne pas fonctionner, selon l'Initiative pour la réforme de l'imputabilité fédérale (IRIF). Il opère dans une bulle entourée d'un impénétrable secret, étanche à notre propre système légal, avec des couches et des couches de barrières qui prennent au piège les divulgateurs, rejettent leurs divulgations et leur refusent l'accès aux procédures de protection. Ce régime coûte cher et est inutile.

¹⁷ Voir les différentes analyses réalisées par l'Initiative pour la réforme de l'imputabilité fédérale (IRIF) sur www.fairwhistleblower.ca, particulièrement le document intitulé *What's Wrong with Canada's Federal Whistleblower Legislation: An analysis of the Public Servants Disclosure Protection Act* : www.fairwhistleblower.ca/psdpa/psdpa_critique.html

Rappelons que la commission Gomery mentionnait qu'on aurait pu améliorer sensiblement la loi en y apportant des modifications. La commission proposait notamment :

- d'élargir la définition des personnes autorisées à faire des divulgations pour y inclure celles qui exécutent un travail au nom du gouvernement;
- de faire en sorte que la liste des actes répréhensibles et la liste des représailles interdites deviennent des listes ouvertes pour que les actes similaires à ceux qui sont énumérés dans la loi soient visés;
- que, dans le cas où un divulgateur formule une plainte officielle de représailles, il incombe à l'employeur de prouver que les actions en cause n'étaient pas des représailles;
- de fixer une date limite précise pour l'établissement, par les administrateurs généraux, de procédures internes visant à gérer les divulgations.

Elle recommandait enfin que le gouvernement adopte une loi pour mettre en vigueur une charte de la fonction publique.

De son côté, l'Association canadienne des employés professionnels estime que le processus n'est pas clairement défini ni assez transparent et que les divulgateurs ne sont pas suffisamment bien protégés. De plus, il n'y a rien pour récompenser ces divulgateurs dans leur aventure.

Annexe III - Quelques commentaires sur le projet de loi n° 196 sur la protection des dénonciateurs du secteur public québécois, présenté par Sylvain Simard, ex-député de Richelieu à l'Assemblée nationale du Québec, en 2009

Le projet de loi n° 196 intitulé *Loi sur la protection des dénonciateurs du secteur public québécois* regroupe sommairement les meilleures pratiques dans le domaine. Le projet de loi mentionne dès le départ qu'il a pour objet « d'établir un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles commis par un employé du secteur public québécois et d'assurer la protection des divulgateurs de ces actes répréhensibles ».

Mais il serait légitime de se demander pourquoi on limiterait la divulgation d'actes répréhensibles qui seraient commis seulement par un employé du secteur public québécois, ce qui exclurait d'emblée les élus, c'est-à-dire les ministres ainsi que les autres non-élus, comme les membres de leur cabinet. Plusieurs plaintes formulées au SPGQ concernent en effet des actes répréhensibles de nature politique, comme le fait d'infirmer les décisions de fonctionnaires dans le cadre d'un programme pour favoriser des amis du parti au pouvoir.

La mécanique du projet de loi s'inspire largement de celle du fédéral. Elle prévoit que c'est « au dirigeant d'un organisme du secteur public québécois d'établir des procédures internes pour permettre aux employés du secteur public d'effectuer des divulgations ». Le dirigeant de cet organisme public ou parapublic est également responsable de la gestion administrative de la loi, dont l'établissement de procédures internes de divulgation.

De son côté, le commissaire à l'intégrité du secteur public québécois est ensuite chargé d'assurer le bon fonctionnement de cette mécanique et de recevoir les divulgations d'une personne autre qu'un employé de la fonction publique. Le commissaire peut, entre autres, recevoir et examiner des plaintes ainsi que mener des enquêtes et juger de la recevabilité d'une plainte.

Annexe IV - Quelques commentaires sur le projet de loi n° 199 modifiant la Loi concernant la lutte contre la corruption en matière de protection des dénonciateurs, présenté par Jacques Duchesneau, ex-député de Saint-Jérôme, Assemblée nationale du Québec, en 2013

En notes explicatives du projet de loi n° 199 intitulé *Loi modifiant la Loi concernant la lutte contre la corruption en matière de protection des dénonciateurs*, on y apprend que :

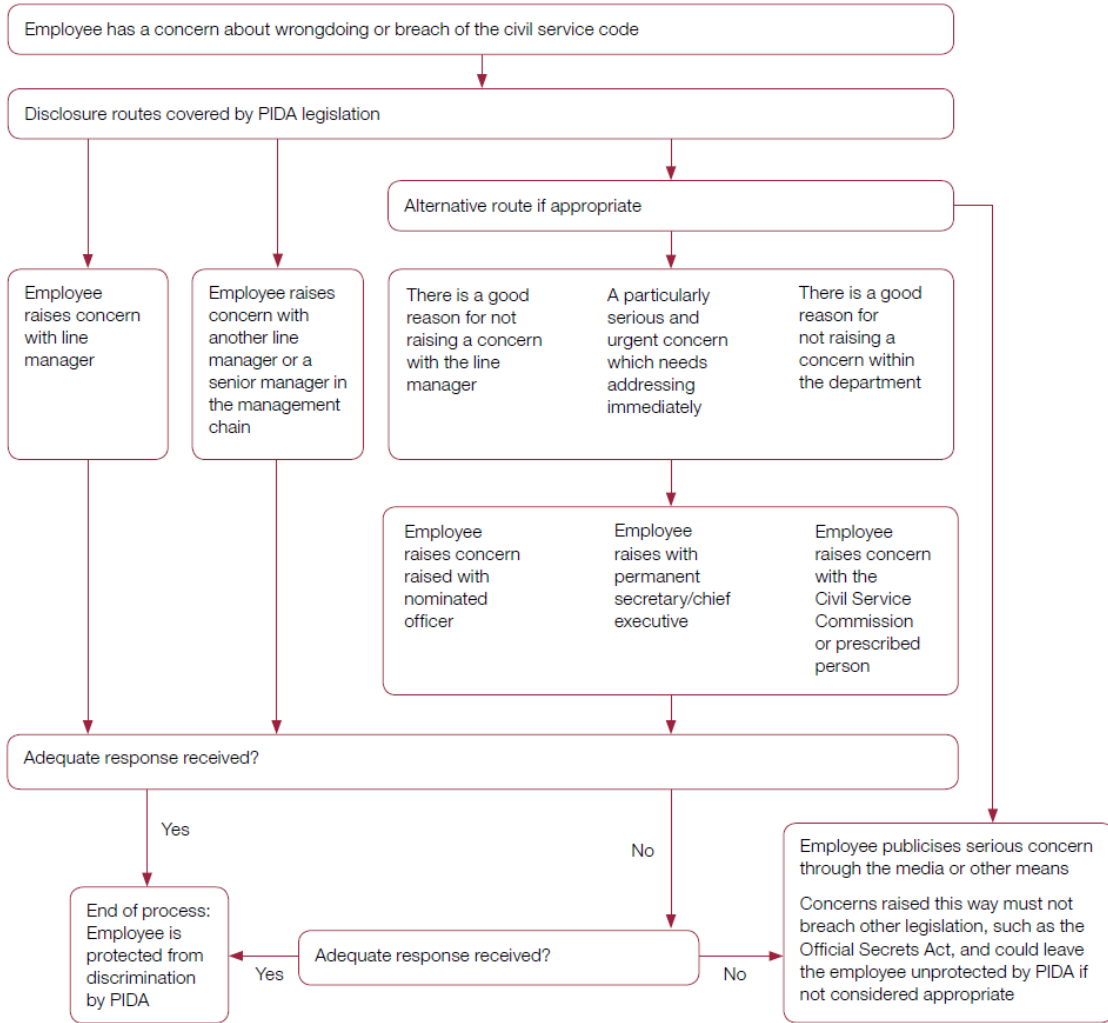
- Ce projet de loi a pour objet de modifier la *Loi concernant la lutte contre la corruption* afin d'élargir la portée des dispositions concernant la protection des divulgateurs d'actes répréhensibles et d'en confier la responsabilité au commissaire à la lutte contre la corruption.
- Il précise que toute décision, activité ou pratique qui met en danger la pérennité, l'intégrité et la santé financière d'un organisme ou d'une personne du secteur public, et qui est contraire à une loi ou à un règlement, ou qui ne respecte pas les principes d'économie, d'efficience et d'efficacité constitue un acte répréhensible.
- Il prévoit que toute personne assujettie à la *Loi sur la fonction publique* doit divulguer tout renseignement relatif à un acte répréhensible d'un ministère ou d'un organisme public et que toute personne qui fait une dénonciation peut exiger l'anonymat.
- Il élargit les pouvoirs du commissaire afin de lui permettre d'assurer la protection de toute personne dénonçant un acte répréhensible prévu par la loi.
- Il prévoit que quiconque exerce des mesures de représailles contre une personne qui fait une dénonciation ou qui collabore à une vérification ou à une enquête concernant un acte répréhensible commet une infraction. Le projet de loi précise également ce que constitue une mesure de représailles.
- Enfin, il prévoit l'imposition de mesures disciplinaires aux fonctionnaires exerçant des représailles à l'encontre de divulgateurs.

Le fait d'obliger les employés de l'État à dénoncer des situations répréhensibles sous peine de sanctions va à l'encontre de la philosophie qui doit inspirer toute législation visant à protéger les divulgateurs. L'approche ne doit pas être de sanctionner ceux qui ne dénoncent pas, mais plutôt d'assurer une protection telle que toute personne informée d'une situation répréhensible n'hésitera pas à dénoncer.

Pour qu'une éventuelle loi soit pleinement efficace, diverses améliorations auraient besoin d'être apportées, par exemple sur les pouvoirs du commissaire à l'intégrité. Il faut en effet s'assurer que le commissaire ait les pouvoirs d'un juge, de façon à ce qu'il puisse enquêter en profondeur en débordant la sphère du secteur public, c'est-à-dire vers le secteur privé, et ce, dans des délais permettant de bien œuvrer.

Annexe V – Exemple britannique de la procédure de divulgation¹⁸

Figure 4
Example of a whistleblowing process



Source: National Audit Office analysis

¹⁸ GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, NATIONAL AUDIT OFFICE. *Government whistleblowing policies (Investigation)*, p. 13.

BIBLIOGRAPHIE

- CANTIN, Isabelle et CANTIN, Jean-Maurice. *La dénonciation d'actes répréhensibles en milieu de travail ou le whistleblowing*, éditions Yvon Blais, 2005.
- COMMISSION DES QUESTIONS JURIDIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME. *La protection des « donneurs d'alerte »*, document 12006, rapporteur : M. Pieter Omtzigt, Pays-Bas, Groupe du Parti populaire européen, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 14 septembre 2009.
<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12302&Language=FR>
- DESJARDINS, Jean-Patrice. *La dénonciation en milieu de travail : mécanismes et enjeux*, ÉNAP, avril 2007.
<http://archives.enap.ca/bibliotheques/2007/05/24967800.pdf>
- DUCHESNEAU, Jacques. *Projet de loi n° 199 : Loi modifiant la Loi concernant la lutte contre la corruption en matière de protection des dénonciateurs*, Assemblée nationale du Québec, 2013.
<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-199-40-1.html>
- FEDERAL ACCOUNTABILITY INITIATIVE FOR REFORM. *What's Wrong with Canada's Federal Whistleblower Legislation: An analysis of the Public Servants Disclosure Protection Act*, avril 2012.
http://fairwhistleblower.ca/psdpa/psdpa_critique.html
- FÉVRIER, Hélène. (propos recueillis) *Protection des lanceurs d'alerte : la France à la traîne*, TV5 monde, 20 septembre 2013.
<http://www.tv5.org/cms/chaine-francophone/info/Les-dossiers-de-la-redaction/ACTA/p-26256-Protection-des-lanceurs-d-alerte-la-France-a-la-traîne.htm>
- G20 SEOUL SUMMIT 2010. *G20 Anti-corruption Action Plan*, Annexe III, 2010.
<http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-anticorruption.html>
- GOVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. *Loi n° 2013-316 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte*, Paris, 16 avril 2013.
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027324252&dateTexte=&categorieLien=id>
- GOVERNEMENT DU CANADA, *Analyse comparative au niveau international des régimes de divulgation (dénonciation) d'actes fautifs*, Bureau de l'intégrité de la fonction publique, 2004.
<http://biblio.uqar.qc.ca/archives/124279.pdf>
- GOVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, NATIONAL AUDIT OFFICE. *Government whistleblowing policies (Investigation)*, Londres, janvier 2014.
<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/01/Government-whistleblowing-policies.pdf>
- GOVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, NATIONAL AUDIT OFFICE. *Assessment criteria for whistleblowing policies (Supplementary Report)*, Londres, janvier 2014.
<http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/01/Assessment-criteria-for-whistleblowing-policies.pdf>
- GOVERNEMENT DU ROYAUME-UNI. *Public Interest Disclosure Act*, 1998.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>

- GUYER, Thad M. and PETERSON, Nikolas F. *The Current State of Whistleblower Law in Europe: A Report by the Government Accountability Project (GAP)*, American Bar Association Section of Labor and Employment Law, International Labor and Employment Law Committee, Midyear Meeting, Rome, Italy, May 5-9, 2013.
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/gap_whistleblowerlawineu/gap_whistleblowerlawineu_en.pdf
- HALL, David. *Corruption and public services*, Public Services International Research Unit, novembre 2012.
<http://www.psir.org/reports/corruption-and-public-services>
- HELLMAN, Joel et KAUFMAN, Daniel. *La captation de l'État dans les économies en transition : un défi à relever*, Magazine Finances et Développement, Fonds monétaire international, septembre 2001, p. 31-35.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2001/09/pdf/hellman.pdf>
- LA PRESSE CANADIENNE. Dénonciation à l'assurance-emploi - Sylvie Therrien a payé cher son geste, *Le Devoir.com*, 17 novembre 2013.
<http://www.ledevoir.com/politique/canada/392967/denonciation-a-l-assurance-emploi-suzanne-therrien-a-payé-cher-son-geste>
- LA PRESSE CANADIENNE. Protection des dénonciateurs - les conservateurs bafouent leur propre loi, *Le Devoir.com*, 18 novembre 2013.
<http://www.ledevoir.com/politique/canada/392969/protection-des-denoncateurs-les-conservateurs-bafouent-leur-propre-loi>
- MAHONY, Honor. *Poor protection of whistleblowers in most EU states*, euobserver, Bruxelles, 5 novembre 2013.
<http://euobserver.com/social/121989>
- OCDE. *Study on Whistleblower Protection: Encouraging Reporting* (CleanGovBiz Integrity in Practice), Paris, juillet 2012.
<http://www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf>
- OCDE. *G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of Whistleblowers. Study on Whistleblower Protection Frameworks: Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, étude préparée pour le compte du Groupe de travail anti-corruption du G20, Paris, 25 novembre 2011.
<http://www.oecd.org/corruption/48972967.pdf>
- SAINT-CYR, Yosie. *The State of Whistleblowing in Canada*, Slaw Canada's Online Legal Magazine, 6 juin 2013.
<http://www.slaw.ca/2013/06/06/the-state-of-whistleblowing-in-canada/>
- SERVICE CENTRAL DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION. *Rapport 2011*, chap. 5, ministère de la Justice, gouvernement de la République française, Paris, 2011, p. 165-201.
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>
- SIMARD, Sylvain. *Projet de loi n° 196 : Loi sur la protection des dénonciateurs du secteur public québécois*, Assemblée nationale du Québec, 2009.
<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-196-39-1.html>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL THE GLOBAL COALITION AGAINST CORRUPTION. *Recommended Draft Principles for Whistleblowing Legislation*, novembre 2009.

http://www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf

TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE. *Corruption, conflits d'intérêts : la France protège-t-elle suffisamment ses lanceurs d'alerte ?*, compte rendu de la conférence-débat, 4 juillet 2013.

http://www.transparency-france.org/e_upload/pdf/cr_conference_sur_la_protection_des_lanceurs_04072013.pdf

TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE. *Corruption, conflits d'intérêts : la France protège-t-elle suffisamment ses lanceurs d'alerte ? L'alerte éthique en France*, intervention de Nicole Marie MEYER, experte pour Transparency International, juillet 2013.

http://www.transparency-france.org/e_upload/pdf/la_france_et_les_lanceurs_dalerte_4_juillet_2013_nmm.pdf

U.S. MERIT SYSTEMS PROTECTION BOARD. *Blowing The Whistle: Barriers to Federal Employees Making Disclosures*, Washington, novembre 2011.

<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=662503&version=664475>