



PROTECTEUR
DU CITOYEN

GUIDE D'INTERPRÉTATION DES ACTES RÉPRÉHENSIBLES

Québec, le 7 décembre 2023

Table des matières

1	INTRODUCTION.....	1
2	OBJECTIFS.....	1
3	CHAMP D'APPLICATION.....	1
4	LES ACTES RÉPRÉHENSIBLES À LA LFDAROP.....	1
5	LES FACTEURS D'ANALYSE D'UN ACTE RÉPRÉHENSIBLE.....	2
6	LES DÉFINITIONS DES ACTES RÉPRÉHENSIBLES.....	3
7	ENTRÉE EN VIGUEUR ET DISPOSITIONS TRANSITOIRES.....	6

1 INTRODUCTION

Le Protecteur du citoyen exerce, conformément à l'article 13 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*¹, les fonctions qui lui sont attribuées en vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*² (LFDAROP).

La LFDAROP a pour objet de faciliter la divulgation dans l'intérêt public d'actes répréhensibles commis, ou sur le point d'être commis, à l'égard d'un organisme public et d'établir un régime général de protection contre les représailles.

Conformément à la LFDAROP, le Protecteur du citoyen reçoit les divulgations de toute personne ayant des renseignements pouvant démontrer qu'un acte répréhensible à l'égard d'un organisme public a été commis ou est sur le point de l'être, effectue les vérifications et les enquêtes appropriées. Il traite également les plaintes pour représailles en lien avec une divulgation ou la collaboration à une vérification ou une enquête.

2 OBJECTIFS

Le présent *Guide d'interprétation des actes répréhensibles* a pour principaux objectifs de définir les actes répréhensibles et d'établir certaines balises d'interprétation ou d'application de l'article 4 de la LFDAROP.

3 CHAMP D'APPLICATION

Le présent *Guide d'interprétation des actes répréhensibles* s'applique aux enquêtes autorisées après la date de son entrée en vigueur.

Pour les enquêtes déjà en cours, l'ancienne version du Guide, contenue à l'annexe I de la *Procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (Mai 2017, dernière mise à jour en décembre 2022), continue de s'appliquer jusqu'au terme de l'enquête.

4 LES ACTES RÉPRÉHENSIBLES À LA LFDAROP

Un « acte répréhensible » est **une conduite**³ grave nommée à l'article 4 de la LFDAROP, commise ou sur le point de l'être par une personne physique ou morale, à l'égard ou au sein d'un organisme public et dont la divulgation présente une dimension d'intérêt public.

¹ RLRQ, c. P-32.

² RLRQ, c. D-11.1.

³ Le Protecteur du citoyen inclut dans la conduite tous comportements, gestes, attitudes, actes ou omissions, sans toutefois s'y limiter.

Un acte répréhensible commis « à l'égard ou au sein » d'un organisme public vise toutes les conduites, peu importe qu'elles se produisent à l'interne ou à l'externe de celui-ci.

Selon l'article 4 de la LFDAROP, une conduite est considérée comme répréhensible si elle constitue, selon le cas :

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

5 LES FACTEURS D'ANALYSE D'UN ACTE RÉPRÉHENSIBLE

Afin de déterminer qu'une conduite représente un acte répréhensible au sens de l'article 4 de la LFDAROP, le Protecteur du citoyen considérera les lois, les règlements ainsi que les normes applicables. Au regard de ceux-ci, et des pratiques normalement reconnues et acceptées, il évaluera dans un premier temps le degré de gravité ou l'écart de la conduite.

Outre la gravité, le Protecteur du citoyen tient notamment compte des facteurs non cumulatifs suivants lorsqu'il qualifie si la conduite représente ou non un acte répréhensible :

Conduite intentionnelle ou négligente

La conduite intentionnelle s'entend de la nature volontaire, consciente, réfléchie, voulue ou délibérée de la conduite, incluant sans s'y restreindre la mauvaise foi, les motivations malicieuses, l'abus de pouvoir ou la volonté de gains personnels.

La conduite négligente quant à elle s'inscrit dans l'absence d'attention, de soins et de prévoyance quant aux circonstances et dans l'évaluation de l'importance de celles-ci. Elle se traduit notamment par des comportements tels que l'insouciance, l'indifférence, la nonchalance, le laisser-aller, l'inaction, le laxisme et l'incurie face à la prise de décision ou d'action.

Rôles et position de l'auteur

La conduite de l'auteur de l'acte répréhensible est évaluée au regard des attentes générales d'un poste, d'une fonction ou d'un niveau de responsabilité ainsi que du niveau d'imputabilité inhérent à sa position. Des critères de probité plus élevés s'appliquent à une personne qui occupe un poste stratégique ou d'autorité dans l'organisme.

La récurrence

La fréquence ou la répétition d'une conduite s'évalue dans son ensemble et n'est pas limitée à la répétition d'une action ou d'un comportement précis. Il s'agit d'une conduite qui se reproduit, qui revient ou réapparaît. La conduite qui s'inscrit dans une tendance ou qui a un caractère systémique est plus susceptible de correspondre à un acte répréhensible.

Les conséquences

Les conséquences de la conduite de l'auteur de l'acte répréhensible s'évaluent notamment au regard de ses impacts sur la capacité de l'organisme à s'acquitter de sa mission, sur les répercussions de la conduite sur le personnel de l'organisme ou sur les personnes qui bénéficient des services de celui-ci, ou encore sur la confiance du public dans l'organisme.

6 LES DÉFINITIONS DES ACTES RÉPRÉHENSIBLES

Les définitions suivantes orientent le Protecteur du citoyen dans son analyse des actes répréhensibles. Elles sont évolutives et ne doivent pas être interprétées de manière stricte et immuable.

Selon les circonstances de chaque enquête, il se peut qu'une conduite puisse correspondre à l'un ou plusieurs des actes définis à l'article 4 de la LFDAROP. Le Protecteur de citoyen détermine en cours d'enquête la teneur exacte des actes répréhensibles qui pourraient avoir été commis selon la conduite alléguée.

Par ailleurs, pour l'application de l'article 4 de la LFDAROP, le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible constitue un acte répréhensible au sens du paragraphe 6 de cette même disposition.

Abus des fonds ou des biens

L'usage abusif des fonds et des biens d'un organisme public, y compris de ceux qu'il gère ou détient pour autrui, s'entend notamment des dépenses, des acquisitions ou de l'utilisation de biens qui sont inappropriées, faites sans l'autorisation requise ou contraire à la loi, à la réglementation, aux politiques, aux procédures applicables ou à l'usage autorisé.

En ce qui concerne l'usage abusif de fonds, celui-ci s'entend également d'une conduite qui représente un gaspillage de fonds publics ou qui ne correspond pas aux besoins organisationnels et opérationnels de l'organisme.

En ce qui concerne l'usage abusif de biens, celui-ci s'entend également d'une conduite qui fait défaut de protéger les biens ou les ressources d'un organisme, par négligence ou insouciance.

Exemples :

- Utiliser 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.
- Utiliser à d'autres fins des fonds réservés à une finalité particulière.
- Accorder des indemnités de départ excessives à des gestionnaires, sans justification acceptable.
- Utiliser des infrastructures ou de la machinerie de l'organisme à des fins personnelles, commerciales ou contractuelles.
- Réclamer des dépenses en l'absence d'autorisation ou de pièces justificatives.
- Octroyer des heures supplémentaires non travaillées ou une prime non justifiée pour bonifier le salaire d'un employé.
- Acquérir de façon injustifiée des biens de luxe au regard des besoins et des ressources de l'organisme.

Atteinte ou risque d'atteinte à la santé ou à la sécurité

Cet acte constitue le fait de porter gravement atteinte ou de risquer de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement. Il s'entend notamment d'une conduite ou d'une situation susceptible de causer une blessure, une souffrance, un préjudice ou une perte à une personne ou à l'environnement et qui excède le danger inhérent à cette conduite ou à cette situation.

Exemples :

- Manquer à l'entretien des infrastructures publiques.
- Faire preuve de négligence lors de la planification, de la construction ou de la rénovation d'infrastructures publiques (ex. : pont).
- Contaminer l'environnement par le déversement de produits toxiques comportant un risque grave pour l'air, l'eau ou les aliments.
- Négliger la mise en œuvre des procédures ou processus qui protègent la santé physique ou psychologique des personnes.
- Négliger de donner ou de suivre la formation nécessaire causant ainsi un risque de porter atteinte à la sécurité d'un individu.

Manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie

Le manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie représente une conduite qui s'écarte de manière marquée des règles, normes, principes ou obligations qui sont prévus en cette matière. Pour conclure à un tel manquement, la règle, la norme, le principe ou l'obligation peut s'interpréter et se contextualiser au regard des valeurs qui sont généralement acceptées et véhiculées dans l'administration publique québécoise.

En matière de conflit d'intérêts, ce manquement survient notamment lorsqu'une situation ou les activités d'une personne ou d'une organisation placent celles-ci en conflit avec des intérêts autres que ceux inhérents à son poste, à sa fonction ou à sa mission. Le conflit d'intérêts peut être apparent, réel ou potentiel.

Exemples :

- Occuper un poste sur le conseil d'administration d'un organisme dont les intérêts sont opposés aux intérêts de ses autres activités professionnelles.
- Avoir des intérêts dans une entreprise ou un organisme sans but lucratif dont les activités sont étroitement liées à celles qu'elle occupe au sein d'un organisme public.
- Occuper un poste sur le conseil d'administration d'un organisme dont les intérêts sont intimement liés à la fonction qu'elle occupe au sein d'un organisme public.
- Participer activement au comité de sélection menant à l'embauche de son conjoint ou d'un ami sans avoir déclaré la situation au préalable.
- Poser des gestes qui s'écartent des normes éthiques au regard des valeurs démocratiques de l'État ou de l'administration publique en tant que haut dirigeant.
- Manquer délibérément ou négligemment au devoir de confidentialité inhérente à sa tâche ou de faire des divulgations non autorisées de renseignements.

Mauvaise gestion et abus d'autorité

Le cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public s'entend d'une conduite qui démontre une insouciance, une négligence ou un mépris important pour la bonne gestion d'une ou des ressources publiques. En matière de ressources humaines, la conduite est analysée en considérant les comportements adoptés par un individu dans l'exercice de ses fonctions et non en regard de sa compétence professionnelle globale pour occuper ces fonctions.

L'abus d'autorité représente une conduite qui outrepassé les droits et les pouvoirs légitimes que détient une personne en situation d'autorité. Elle se traduit notamment par le fait de rendre une décision arbitraire dans le but de nuire à une personne ou d'avantager ses intérêts, ce qui inclut la mauvaise foi et le favoritisme.

Exemples :

- Avoir un comportement inapproprié à l'égard de ses employés, refuser systématiquement de tenir compte des conseils de son équipe et faire des remarques désobligeantes répétées en milieu de travail.
- Faire défaut de mettre en place l'encadrement administratif nécessaire permettant de ce fait le favoritisme dans le cadre du traitement des demandes.
- Contourner de manière systématique les politiques de dotation afin de permettre le favoritisme dans l'octroi de poste.
- Avoir un comportement agressif et vexatoire à l'endroit des membres de son personnel causant ainsi un climat de travail toxique.
- Omettre d'agir, agir tardivement ou de manière insuffisante à l'égard d'une situation ou d'une problématique, alors que les signaux d'alarme auraient dû engendrer une action.
- Prendre des décisions dans un but impropre, à des fins non autorisées par la loi, de mauvaise foi, en se basant sur des faits non pertinents ou sur une preuve insuffisante ou inexistante.

Transgression grave à une loi ou à un règlement

Une contravention à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi s'entend d'une conduite dont le manquement est grave et dont la commission s'inscrit généralement hors des mécanismes de contrôle prévus par ces lois ou ces règlements.

Exemples :

- Omettre d'exercer ses fonctions ou responsabilités conformément à la loi.
- Le fait pour le responsable du suivi des divulgations de ne pas respecter les obligations qui lui sont dévolues en vertu de la LFDAROP.

7 ENTRÉE EN VIGUEUR ET DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Le présent *Guide d'interprétation des actes répréhensibles* entre en vigueur le 7 décembre 2023.

Il remplace la version initiale du *Guide d'interprétation des actes répréhensibles* qui était élaborée à l'annexe I de la *Procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (mai 2017, dernière mise à jour en décembre 2022). Cette version sera définitivement abrogée dès que l'ensemble des enquêtes auquel il s'applique seront terminées, le tout conformément à la section 3 du présent document.