



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

DIRECTION DES ENQUÊTES SUR LES DIVULGATIONS
EN MATIÈRE D'INTÉGRITÉ PUBLIQUE

**Procédure visant à faciliter la divulgation
d'actes répréhensibles à l'égard d'un organisme public**

Mai 2017 (dernière mise à jour juin 2019)

Préambule

Le Protecteur du citoyen exerce, conformément à l'article 13 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (RLRQ, c. P-32), les fonctions qui lui sont attribuées en vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (RLRQ, c. D-11.1).

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

Depuis le 1^{er} mai 2017, 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.

Lorsqu'il reçoit une divulgation d'un acte répréhensible, le Protecteur du citoyen s'assure d'abord qu'elle relève de sa compétence, puis, le cas échéant, il effectue les vérifications appropriées. Si les circonstances le justifient, il mène une enquête ou désigne une personne pour la mener en son nom, auquel cas l'article 25 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* s'applique.

En vertu de l'article 10 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, le Protecteur du citoyen établit une procédure de divulgation d'un acte répréhensible et de traitement diligent de ces divulgations. Une procédure distincte a été établie pour le traitement des divulgations à l'égard du Protecteur du citoyen, ainsi que pour le traitement des plaintes en matière de représailles.

Le préambule fait partie intégrante de la présente procédure.

Table des matières

1	Définitions et interprétation.....	1
1.1	Définitions.....	1
1.2	Interprétation	3
2	Accès aux services et assistance du Protecteur du citoyen	3
2.1	Accueil	3
2.2	Assistance, conseils et renseignements	3
2.3	Service de consultation juridique	4
3	Formulation, réception, recevabilité de la divulgation et suivi	4
3.1	Anonymat et confidentialité	4
3.2	Faire une divulgation	5
3.2.1	Par écrit.....	5
3.2.2	Par téléphone	5
3.2.3	En personne	5
3.3	Contenu de la divulgation	6
3.3.1	Coordonnées pour vous rejoindre	6
3.3.2	Informations sur l'acte répréhensible allégué	6
3.3.3	Informations sur les démarches effectuées et les craintes de représailles	7
3.4	Réception de la divulgation	7
3.5	Recevabilité de la divulgation.....	7
3.6	Transmission de renseignements à un autre organisme.....	8
3.7	Suivis au divulgateur.....	9
4	Traitement de la divulgation	9
4.1	Priorisation	9
4.2	Vérifications.....	9
4.3	Enquête.....	10
4.3.1	Avis à la plus haute autorité	10
4.3.2	Obligation de collaboration des organismes publics concernés	10
4.3.3	Droits de la personne mise en cause.....	11
4.3.4	Fin de l'enquête	11
4.3.5	Recommandations et suivis	12
4.4	Immunité civile	12
5	Annexe I : Guide d'interprétation	13
6	Annexe II : Objectifs de délai de traitement des divulgations	16

1 Définitions et interprétation

1.1 Définitions

À moins que le contexte n'indique un sens différent, les expressions ou les termes suivants signifient :

Acte répréhensible : Tout acte étant le fait, notamment, d'un ou d'une 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, y compris 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 à 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 qui porte ou risque 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 l'**annexe I – Guide d'interprétation** de la présente procédure.

Divulgation : Communication de renseignements alléguant qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être à l'égard d'un organisme public, qui est effectuée dans l'intérêt public et non uniquement à des fins personnelles.

Une divulgation est effectuée à des fins personnelles et ne sera pas recevable notamment lorsque l'objet de la divulgation concerne une situation personnelle ou les intérêts d'une seule personne, par exemple lorsque l'objet de la divulgation vise uniquement un différend entre deux personnes ou entre une personne et un organisme public. Toutefois, il est possible qu'une divulgation concernant la situation d'une personne puisse néanmoins être considérée d'intérêt public (par exemple, un risque grave à la santé ou à la sécurité).

En outre, la divulgation ne doit pas avoir pour objet de mettre en cause :

- ▶ le bien-fondé des politiques et objectifs de programme du gouvernement ou d'un organisme public;
- ▶ 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 et d'Investissement Québec;
- ▶ une contravention à une loi ou à un règlement concernant un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat qu'un organisme public ou municipal peut conclure, ou concernant l'exécution d'un tel contrat, qui

relève alors du mandat de l'Autorité des marchés publics prévu à l'article 19 de la Loi sur l'Autorité des marchés publics (RLRQ, c. A-33.2.1);

- ▶ le processus de passation d'un contrat ou de l'exécution de celui-ci, lorsque ce contrat relève du mandat de surveillance de l'inspecteur général prévu à l'article 57.1.8 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec (RLRQ, c. C-11.4).
- ▶ un manquement d'un élu municipal à son Code d'éthique et de déontologie, visé à la section I du chapitre III de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (RLRQ, c. E-15.1.0.1).

Organisme public : Organisme public au sens de l'article 2 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*. La liste complète des organismes publics assujettis est disponible sur le site Internet du Protecteur du citoyen à l'adresse divulgation.protecteurducitoyen.gc.ca. Ces organismes sont regroupés dans les catégories suivantes :

- ▶ les ministères;
- ▶ les organismes publics;
- ▶ les entreprises du gouvernement et autres;
- ▶ les commissions scolaires;
- ▶ les cégeps;
- ▶ les universités;
- ▶ les établissements de santé et de services sociaux publics;
- ▶ les établissements de santé privés conventionnés;
- ▶ les personnes nommées par l'Assemblée nationale;
- ▶ les centres de la petite enfance, les garderies dont les services sont subventionnés ainsi que les bureaux coordonnateurs de garde en milieu familial;
- ▶ les municipalités et organismes municipaux.

Plus haute autorité administrative : Personne qui est responsable de la gestion courante de l'organisme public, comme le sous-ministre, le président ou le directeur général.

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.

Constitue 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.

Responsable du suivi : Personne désignée par la plus haute autorité administrative d'un organisme public pour recevoir et traiter les divulgations du personnel de cet organisme et vérifier si un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être. Sont exclus de cette obligation les centres de la petite enfance, les garderies dont les services sont subventionnés, les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial, ainsi que les municipalités et organismes municipaux.

1.2 Interprétation

Les expressions ou termes utilisés dans la présente procédure s'interprètent conformément aux dispositions des lois applicables et, notamment, à celles qui traitent de la divulgation d'actes répréhensibles, des vérifications et enquêtes, et de la protection contre les représailles.

L'interprétation des expressions ou termes utilisés dans la présente procédure se fonde notamment sur le **Guide d'interprétation** joint à l'**annexe I**.

2 Accès aux services et assistance du Protecteur du citoyen

2.1 Accueil

Le Protecteur du citoyen prend les mesures nécessaires pour faciliter l'accès à ses services d'accueil et d'assistance et pour garantir la confidentialité des communications concernant une divulgation d'acte répréhensible ou une plainte en matière de représailles.

Le Protecteur du citoyen établit les modes de communications privilégiés afin d'assurer l'anonymat ou la confidentialité et l'accessibilité aux renseignements, par son centre d'appel au **numéro sans frais 1 800-463-5070** ou dans la région de Québec au 418 643-2688, par **télécopie au 1 844-375-5758** ou dans la région de Québec au 418 692-5758, et par les formulaires sécurisés sur le site Internet du Protecteur du citoyen à l'adresse divulgateur.protecteurducitoyen.qc.ca. Toute personne peut également se présenter au bureau de la Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique situé à l'adresse suivante :

800, place D'Youville
18^e étage
Québec (Québec) G1R 3P4

Elle peut également se présenter au bureau du Protecteur du citoyen à Montréal, où elle pourra s'entretenir par téléphone, de manière confidentielle, avec le personnel de la Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique :

1080, côte du Beaver Hall
10^e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 5Y4

2.2 Assistance, conseils et renseignements

Toute personne peut s'adresser au Protecteur du citoyen pour :

- ▶ obtenir des renseignements concernant la possibilité d'effectuer une divulgation d'acte répréhensible à l'égard d'un organisme public;

- ▶ obtenir des renseignements concernant les mesures de protection contre les représailles;
- ▶ obtenir des conseils sur la procédure à suivre pour effectuer une divulgation ou formuler une plainte en matière de représailles;
- ▶ obtenir des renseignements sur la procédure à suivre en vue de bénéficier du service de consultation juridique.

Le Protecteur du citoyen assiste et conseille toute personne qui le requiert, notamment les responsables du suivi des divulgations des organismes publics, en fournissant toute information liée à ces matières.

2.3 Service de consultation juridique

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'acte répréhensible à l'égard d'un organisme public, y compris les organismes municipaux.

Cette assistance peut également être accordée à une personne qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation, qu'elle soit effectuée par l'organisme public concerné, le Protecteur du citoyen, le ministère de la Famille (MFA), le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), l'Autorité des marchés publics (AMP), ou la Commission municipale du Québec (CMQ).

Cette assistance financière pour l'obtention de services juridiques peut aussi être accordée à une personne qui se croit victime de représailles parce qu'elle a de bonne foi fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête, sauf lorsque ces représailles constituent une pratique interdite en sens de la *Loi sur les normes du travail*.

Pour obtenir une assistance juridique, la personne doit en faire la demande au Protecteur du citoyen, qui accordera l'aide demandée selon les modalités et les conditions d'admissibilité qu'il diffuse sur son site Internet divulgation.protecteurducitoyen.qc.ca.

3 Formulation, réception, recevabilité de la divulgation et suivi

3.1 Anonymat et confidentialité

Le Protecteur du citoyen accorde une grande importance à la confidentialité. Ainsi, il veille à protéger, dans toute la mesure du possible et dans les limites de la loi, l'identité des divulgateurs et divulgatrices, des témoins et des personnes mises en cause par les allégations d'actes répréhensibles.

- ▶ **Une divulgation d'un acte répréhensible à l'égard d'un organisme public peut être faite de manière anonyme.**

La *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* ainsi que la *Loi sur le Protecteur du citoyen* protègent dans les limites de la loi, la confidentialité des renseignements obtenus et créés par le Protecteur du citoyen dans l'exercice de ses fonctions.

Toutefois, le Protecteur du citoyen peut communiquer des renseignements aux organismes chargés de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois. Il peut également transmettre des renseignements à d'autres organismes selon les modalités prévues à la section 3.6 de la présente procédure.

3.2 Faire une divulgation

3.2.1 Par écrit

Toute personne peut divulguer un acte répréhensible à l'égard d'un organisme public en remplissant le formulaire sécurisé et confidentiel, accessible sur le site Internet du Protecteur du citoyen : divulgation.protecteurducitoyen.qc.ca

L'usage du courriel est possible, bien que la confidentialité des communications ne puisse être garantie par ce mode de communication.

Une personne peut également divulguer un acte répréhensible à l'égard d'un organisme public par **télécopieur au numéro sans frais 1 844-375-5758** ou dans la région de Québec au 418 692-5758, ou par courrier à l'adresse suivante :

Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique
Protecteur du citoyen
800, place D'Youville
18^e étage
Québec (Québec) G1R 3P4

3.2.2 Par téléphone

Toute personne peut, même de manière anonyme, divulguer un acte répréhensible à l'égard d'un organisme public en communiquant avec le Protecteur du citoyen par téléphone au **numéro sans frais 1 800-463-5070** ou, dans la région de Québec, au **418 643-2688**.

3.2.3 En personne

Toute personne peut divulguer un acte répréhensible à l'égard d'un organisme public en se présentant en personne au bureau de la Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique situé à l'adresse suivante :

800, place D'Youville
18^e étage
Québec (Québec) G1R 3P4

Elle peut également se présenter au bureau du Protecteur du citoyen à Montréal, où elle pourra s'entretenir par téléphone, de manière confidentielle, avec le personnel de la Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique :

1080, côte du Beaver Hall
10^e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 5Y4

3.3 Contenu de la divulgation

Une divulgation doit, dans la mesure du possible, contenir les informations énumérées à la présente section. Il n'est pas nécessaire de connaître toutes ces informations pour faire une divulgation, mais celles-ci aideront à son traitement.

Les divulgations recevables feront l'objet de vérifications et d'une enquête, lorsque jugé à propos, au cours desquelles le Protecteur du citoyen effectuera les démarches nécessaires pour découvrir la vérité.

3.3.1 Coordonnées pour vous rejoindre

Bien que le Protecteur du citoyen accepte les divulgations anonymes, il encourage les personnes faisant une divulgation à inclure leurs coordonnées et les informations nécessaires pour que l'on puisse communiquer avec elles de manière confidentielle.

3.3.2 Informations sur l'acte répréhensible allégué

Il est souhaitable de donner le plus d'information possible sur l'acte répréhensible que l'on souhaite divulguer. Cela inclut notamment :

- **Pour chaque personne qui aurait commis ou participé à l'acte répréhensible allégué :**
 - ▶ son nom complet;
 - ▶ son titre professionnel ou poste occupé;
 - ▶ le nom de l'organisme pour lequel elle occupe cette fonction, en précisant la direction ou l'unité administrative;
 - ▶ les coordonnées permettant de la joindre.

- **Détails concernant l'acte répréhensible allégué :**
 - ▶ Description des faits, de l'événement ou de l'acte;
 - ▶ Nom de l'organisme public visé par l'acte répréhensible, en précisant la direction ou l'unité administrative;
 - ▶ Pourquoi s'agit-il d'un acte répréhensible?
 - ▶ Quand, comment et où cet acte répréhensible a été commis?
 - ▶ Si d'autres personnes sont impliquées dans l'acte répréhensible ou en ont été témoins, leur nom, titre ou fonction, et leurs coordonnées;
 - ▶ Tout document ou autre preuve relatifs à l'acte répréhensible;
 - ▶ Les 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.

3.3.3 Informations sur les démarches effectuées et les craintes de représailles

S'il y a lieu, il est souhaitable d'indiquer les communications déjà effectuées auprès du responsable du suivi des divulgations de l'organisme public ou de toute autre personne, en lien avec l'acte répréhensible.

De plus, afin d'assurer une priorisation adéquate dans le traitement de la divulgation, il est important que la personne qui fait une divulgation indique si elle craint que des mesures de représailles soient prises à son endroit et pour quelles raisons.

3.4 Réception de la divulgation

Le personnel de la Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique du Protecteur du citoyen accuse réception de la divulgation en communiquant directement avec le divulgateur ou la divulgatrice par téléphone, aux coordonnées indiquées dans la divulgation, si celle-ci n'a pas été faite de manière anonyme, ou la reçoit en personne le cas échéant. Cette communication est faite dans les plus brefs délais ou, au plus tard, dans les 2 jours ouvrables lorsque la divulgation est transmise par écrit ou par message téléphonique. Le personnel de la Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique recueille les détails de la divulgation et explique le suivi qui en sera fait.

Dans tous les cas où le Protecteur du citoyen connaît l'identité de la personne qui a fait la divulgation et a en sa possession des coordonnées permettant de communiquer avec elle de manière confidentielle, il lui transmet un avis écrit confirmant la réception de sa divulgation dans les cinq jours ouvrables suivant la réception de celle-ci.

3.5 Recevabilité de la divulgation

La première étape du traitement d'une divulgation d'un acte répréhensible consiste à déterminer sa recevabilité, c'est-à-dire, à valider la compétence du Protecteur du citoyen à son égard.

Une divulgation sera recevable si elle répond aux critères suivants :

- ▶ Elle allègue qu'un acte répréhensible tel que défini à l'article 4 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* a été commis ou est sur le point de l'être;
- ▶ L'acte répréhensible allégué a été commis ou est sur le point de l'être à l'égard d'un organisme public au sens de l'article 2 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*;
- ▶ La divulgation est faite dans l'intérêt public et non uniquement à des fins personnelles;
- ▶ La divulgation ne met pas en cause le bien-fondé des politiques ou objectifs du gouvernement ou d'un organisme public;
- ▶ La divulgation ne met pas 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 et d'Investissement Québec;
- ▶ La divulgation ne met pas en cause une contravention à une loi ou à un règlement concernant un processus d'adjudication ou d'attribution d'un

contrat qu'un organisme public ou municipal peut conclure, ou concernant l'exécution d'un tel contrat, qui relève alors du mandat de l'Autorité des marchés publics prévu à l'article 19 de la Loi sur l'Autorité des marchés publics (RLRQ, c. A-33.2.1);

- ▶ La divulgation ne met pas en cause le processus de passation d'un contrat ou de l'exécution de celui-ci, lorsque ce contrat relève du mandat de l'inspecteur général prévu à l'article 57.1.8 de la Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec (RLRQ, c. C-11.4);
- ▶ La divulgation ne met pas en cause un manquement d'un élu municipal à son Code d'éthique et de déontologie, visé à la section I du chapitre III de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (RLRQ, c. E-15.1.0.1);
- ▶ La divulgation n'est pas jugée frivole;
- ▶ L'acte répréhensible allégué ne fait pas l'objet d'un recours devant un tribunal ou ne porte pas sur une décision rendue par un tribunal.

De façon générale, le Protecteur du citoyen traite les divulgations d'actes répréhensibles effectuées dans un délai d'un an depuis la date où l'acte aurait été commis. Il peut toutefois, si des motifs sérieux le justifient, considérer des actes répréhensibles antérieurs à ce délai. Dans tous les cas, le Protecteur du citoyen peut mettre fin à l'examen de la divulgation si l'écoulement du temps rend les vérifications ou l'enquête impossible.

Le Protecteur du citoyen met tout en œuvre pour terminer l'analyse de la recevabilité de la divulgation dans les 10 jours ouvrables suivant la réception de la divulgation.

Lorsqu'une divulgation est jugée irrecevable ou que le temps écoulé depuis le moment où l'acte répréhensible aurait été commis dépasse un an, le Protecteur du citoyen met fin à son examen et transmet à la personne qui a fait la divulgation, si son identité est connue, un avis expliquant les raisons de sa décision.

3.6 Transmission de renseignements à un autre organisme

À tout moment au cours du traitement d'une divulgation, si le Protecteur du citoyen 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, c. L-6.1), il les transmet dans les plus brefs délais au Commissaire à la lutte contre la corruption.

Le Protecteur du citoyen peut également communiquer les renseignements qui sont nécessaires aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi à tout autre organisme qui est chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois, notamment un corps de police ou un ordre professionnel.

S'il estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une communication au Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal (BIG), à la Commission municipale du Québec (CMQ) ou à l'Autorité des marchés publics (AMP), il les transmet à ces organisations dans les plus brefs délais.

De plus, si le Protecteur du citoyen reçoit une divulgation qui concerne exclusivement une municipalité ou un organisme municipal, il doit la transmettre au MAMH qui assurera son traitement. Toutefois, dans le cas où le MAMH détermine que l'objet de la divulgation ne concerne pas les responsabilités attribuées au Ministère en vertu de sa loi constitutive, le Protecteur du citoyen en assurera le traitement.

Une divulgation qui concerne à la fois une municipalité ou un organisme municipal et un organisme public relevant de la compétence du Protecteur du citoyen est traitée selon les modalités convenues entre le Protecteur du citoyen et le MAMH.

Dans toutes les présentes situations, le Protecteur du citoyen peut, à la suite d'un transfert de renseignements à un autre organisme, mettre fin à l'examen de la divulgation ou poursuivre le traitement de celle-ci, selon les modalités convenues avec l'organisme à qui il a transmis les renseignements.

3.7 Suivis au divulgateur

Le Protecteur du citoyen avise par écrit la personne ayant effectué la divulgation, lorsque son identité est connue, si le traitement de la divulgation doit se poursuivre dans un délai de plus de 60 jours suivant la réception de la divulgation.

Il l'avise également par la suite, tous les 90 jours, que le traitement de sa divulgation se poursuit, et ce, jusqu'à ce que le Protecteur du citoyen y ait mis fin.

4 Traitement de la divulgation

4.1 Priorisation

La priorisation accordée au traitement d'une divulgation d'un acte répréhensible repose notamment sur les facteurs suivants :

- ▶ la gravité de l'acte répréhensible allégué;
- ▶ la poursuite de l'acte répréhensible allégué;
- ▶ l'imminence de sa survenance;
- ▶ les conséquences possibles sur le plan humain ou sur la capacité de l'organisme public à réaliser son mandat, et la possibilité de les minimiser;
- ▶ la probabilité de représailles;
- ▶ le risque d'atteintes à la santé ou la sécurité de personnes, ou à l'environnement.

4.2 Vérifications

Lorsque le Protecteur du citoyen considère la divulgation recevable ou qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être, il effectue les vérifications qu'il estime appropriées.

Le Protecteur du citoyen prend toutes les mesures nécessaires pour que l'identité de la personne qui divulgue des renseignements, de celle qui collabore à une vérification ou de la personne mise en cause par la divulgation demeure confidentielle durant les vérifications.

Le Protecteur du citoyen met tout en œuvre pour compléter les vérifications requises dans les 60 jours à compter de la réception de la divulgation.

Le Protecteur du citoyen peut interrompre ou mettre fin au traitement d'une divulgation, le cas échéant, pour l'un des motifs mentionnés à la section 3.5 ou 3.6 de la présente procédure. Il transmet alors au divulgateur, si son identité est connue, un avis motivé expliquant les raisons de sa décision.

Au terme des vérifications, le Protecteur du citoyen décide de l'opportunité de mener une enquête sur l'acte répréhensible allégué. La décision de déclencher une enquête est basée sur une analyse de l'information disponible à cette étape. Lorsque le Protecteur du citoyen met fin au traitement de la divulgation, il transmet par écrit un avis motivé à la personne qui a effectué la divulgation, lorsque l'identité de celle-ci est connue.

4.3 Enquête

Le Protecteur du citoyen peut décider de mener une enquête sur la divulgation d'un acte répréhensible qui lui a été communiquée ou lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un tel acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être.

Pour la conduite de cette enquête, le Protecteur du citoyen, de même que le personnel qu'il désigne à cette fin, sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* (RLRQ, c. C-37), sauf du pouvoir d'imposer l'emprisonnement.

Dans le cadre d'une telle enquête et dans l'objectif de protéger les personnes qui y collaborent de toute pression de leurs supérieurs ou de l'organisme visé, le Protecteur du citoyen peut assigner, par citation à comparaître, toute personne dont le témoignage peut se rapporter au sujet de l'enquête. Il peut aussi exiger qu'une personne dépose devant lui les documents qu'il juge nécessaires à l'enquête.

Une personne assignée par le Protecteur du citoyen à l'occasion d'une enquête peut être accompagnée à l'entrevue par la personne de son choix. Celle-ci ne doit pas être impliquée, directement ou indirectement, dans l'enquête en cours. De plus, l'accompagnateur ne peut interférer dans la conduite de l'entrevue.

Le Protecteur du citoyen prend toutes les mesures nécessaires pour que l'identité de la personne qui divulgue des renseignements et celle de la personne qui collabore à l'enquête demeurent confidentielles durant l'enquête, notamment par des engagements de confidentialité.

Le Protecteur du citoyen met tout en œuvre pour terminer son enquête dans un délai de 12 mois suivants la réception de la divulgation.

En cours d'enquête, le Protecteur du citoyen peut interrompre ou mettre fin au traitement d'une divulgation, le cas échéant, pour l'un des motifs mentionnés à la section 3.5 ou 3.6 de la présente procédure. Il transmet alors au divulgateur ou à la divulgatrice, si son identité est connue, un avis motivé expliquant les raisons de sa décision.

4.3.1 Avis à la plus haute autorité

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

4.3.2 Obligation de collaboration des organismes publics concernés

L'organisme public concerné a l'obligation de collaborer avec le Protecteur du citoyen.

Quiconque entrave ou tente d'entraver l'action du Protecteur du citoyen dans l'exercice de ses fonctions, refuse de fournir un renseignement ou un document qu'il doit transmettre ou de

le rendre disponible ou encore cache ou détruit un document utile à une vérification ou à une enquête commet une infraction et est passible d'une amende 4 000 \$ à 20 000 \$. Cette amende est portée au double en cas de récidive.

4.3.3 Droits de la personne mise en cause

Dans le cadre d'une enquête, la personne mise en cause par la divulgation comme étant l'auteur présumé de l'acte répréhensible doit avoir l'occasion de donner sa version des faits, soit dans le cadre d'une entrevue en personne ou par tout autre mode de communication approprié.

Dans le cas d'une entrevue, la personne mise en cause est, sauf en cas de circonstances exceptionnelles ou urgentes, convoquée par un avis écrit, précisant la date et l'heure de l'entrevue, son droit d'être accompagnée par la personne de son choix et les modalités de l'entrevue. La personne qui accompagne ne doit pas être impliquée, directement ou indirectement, dans l'enquête en cours. De plus, elle ne peut interférer dans la conduite de l'entrevue.

Le Protecteur du citoyen informe au préalable la personne mise en cause des sujets qui seront abordés dans le cadre de l'entrevue ou de tout autre mode de communication.

4.3.4 Fin de l'enquête

Au terme de l'enquête, le Protecteur du citoyen détermine si un acte répréhensible a été commis ou était sur le point de l'être, sur la base des informations recueillies et après avoir permis à la personne mise en cause de donner sa version des faits.

La détermination d'un acte répréhensible se fait notamment sur la base des principes établis dans le **Guide d'interprétation**, à l'**annexe I** de la présente procédure. Cette conclusion est formulée suivant la prépondérance de preuve.

Dans les cas où le Protecteur du citoyen conclut qu'un acte répréhensible a été commis ou était sur le point de l'être, il transmet pour commentaires, lorsque les circonstances le permettent, un rapport préliminaire aux personnes mises en cause par l'enquête. Les commentaires doivent être transmis au Protecteur du citoyen dans le délai déterminé. Par la suite, le Protecteur du citoyen transmet pour commentaires, à la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné ou, si les circonstances le justifient, au ministre responsable de cet organisme, un projet de rapport comportant ses conclusions et ses recommandations s'il y a lieu. Les commentaires doivent être transmis au Protecteur du citoyen dans le délai déterminé.

Dans tous les cas, au terme de l'enquête, le Protecteur du citoyen fait rapport de ses conclusions, et de ses recommandations le cas échéant, à la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné ou, si les circonstances le justifient, au ministre responsable de cet organisme. Il en avise également la personne mise en cause.

Le Protecteur du citoyen notifie également la personne ayant effectué la divulgation que son traitement est terminé et, s'il l'estime à propos, l'informe des suites qui y ont été données.

Dans le cas d'une divulgation concernant un centre de la petite enfance, une garderie dont les services de garde sont subventionnés ou un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial, le Protecteur du citoyen fait rapport de ses conclusions au ministère de la Famille et, si les circonstances le justifient, au conseil d'administration de l'organisme concerné ou à la

personne physique titulaire du permis de garderie. Lorsqu'il s'agit d'une municipalité ou d'un organisme municipal, le Protecteur du citoyen fait rapport au conseil de la municipalité ou de l'organisme, de même qu'à toute municipalité locale ayant un lien avec cet organisme lorsque celui-ci n'est pas une municipalité locale.

4.3.5 Recommandations et suivis

Au terme de l'enquête, le Protecteur du citoyen fait les recommandations qu'il juge utiles à la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné ou, si les circonstances le justifient, au ministre responsable de cet organisme.

Dans le cas des centres de la petite enfance, des garderies dont les services de garde sont subventionnés et des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial, le Protecteur du citoyen fait ses recommandations au ministère de la Famille et, si les circonstances le justifient, au conseil d'administration de l'organisme concerné ou à la personne physique titulaire d'un permis de garderie.

Le Protecteur du citoyen peut requérir que l'organisme public l'informe, dans le délai indiqué, des mesures correctrices prises pour donner suite à ses recommandations.

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

4.4 Immunité civile

Une personne qui, de bonne foi, a effectué une divulgation d'un acte répréhensible ou a collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une telle divulgation n'encourt aucune responsabilité civile de ce fait. Cette immunité couvre les poursuites en diffamation.

Toutefois, une personne qui divulgue un renseignement qu'elle sait faux ou trompeur s'expose à une poursuite pénale et à une amende.

5 Annexe I : 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, ce qui inclut la mauvaise foi, les motivations malicieuses, l'abus de pouvoir ou la volonté de gains personnels.

La gravité : Le degré de gravité de la conduite ou 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 : Le poste, la fonction ou le niveau de responsabilités confié à celui ou celle qui est l'auteur de l'acte. Des critères de probité plus élevés s'appliquent à une personne qui occupe un poste 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;
- ▶ son personnel ou ceux et celles qui bénéficient des services de celui-ci;
- ▶ la confiance du public dans l'organisation.

Exemples :

- ▶ Un dirigeant ou une dirigeante 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, laquelle représente un écart appréciable par rapport aux pratiques généralement acceptées au sein de l'administration publique dans des circonstances semblables.
- ▶ La sélection et la nomination de membres du personnel faites par le dirigeant ou la dirigeante 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 ou une vice-présidente 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 ses rapports avec des personnes de l'extérieur ou de faire des divulgations non autorisées de renseignements.

- ▶ Le fait, pour un ou une fonctionnaire, d'omettre d'exercer ses fonctions ou responsabilités en matière d'application de la loi, d'y renoncer ou 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.

Peuvent constituer un usage abusif de fonds ou de biens :

- ▶ des dépenses, acquisitions ou utilisations de biens faites 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 de biens inappropriée 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 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 on s'est absenté du travail sans y être autorisé.
- ▶ Utiliser à d'autres fins des fonds réservés à une finalité particulière.
- ▶ 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.

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

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

La gravité : Le degré de 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 : Le poste, la fonction ou le niveau de responsabilités confié à celui ou celle qui est l'auteur de l'acte. Des critères de probité plus élevés s'appliquent à une personne qui occupe un poste 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;
- ▶ son personnel ou ceux et celles qui bénéficient de leurs services;
- ▶ la confiance du public dans l'organisation.

Exemples :

- ▶ Le fait de tolérer, en connaissance de cause, que des personnes falsifient des documents pour faire des achats avec du financement de fin d'année, et ce, afin de contourner une politique du Secrétariat du Conseil du Trésor.
- ▶ Le fait d'utiliser à d'autres fins des fonds réservés à une finalité particulière.
- ▶ Le comportement inapproprié et agressif d'un dirigeant ou d'une dirigeante d'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 ou la dirigeante des biens et du personnel de l'organisme pendant les heures de travail pour l'accomplissement d'activités commerciales personnelles.

« Abus d'autorité »

Décision arbitraire dans le but de nuire à une personne ou d'avantager ses propres intérêts, ce qui inclut la mauvaise foi et le favoritisme. Acte commis par une personne qui détient une autorité, réelle ou par effet du droit, et qui outrepassse ses pouvoirs, notamment en exerçant sa discrétion :

- ▶ dans un but impropre, à une fin non autorisée par la loi, par mauvaise foi ou en raison de considérations non pertinentes;
- ▶ en se basant sur des faits non pertinents ou en se fondant sur une preuve insuffisante ou inexistante;
- ▶ d'une manière qui a des conséquences déraisonnables, discriminatoires ou qui a une portée rétroactive non autorisée par la loi;
- ▶ en la fondant sur une erreur de droit qui entraîne un excès de compétence de la personne en autorité.

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 pour des motifs qui ne sont pas prévus à la loi et qui relèvent de considérations personnelles inopportunes dans l'application de la loi

6 Annexe II : Objectifs de délai de traitement des divulgations

ÉTAPE DE TRAITEMENT	OBJECTIF DE DÉLAI
Réception de la divulgation*	Deux jours ouvrables
Avis écrit confirmant la réception de la divulgation, si requis	Cinq jours ouvrables suivant la réception de la divulgation
Décision sur la recevabilité de la divulgation	Dix jours ouvrables suivant la réception de la divulgation
Vérifications et décision de mener une enquête sur la divulgation*	Soixante jours suivant la réception de la divulgation
Fin de l'enquête*	Un an suivant la réception de la divulgation

* Les engagements institutionnels quant aux délais de services sont prévus à la *Déclaration de services aux citoyens* du Protecteur du citoyen [\[lien\]](#)