



Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

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

Procédure concernant le traitement des plaintes
en matière de représailles

Québec, le 21 juillet 2020

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).

Cette loi 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.

Depuis le 1^{er} mai 2017, le Protecteur du citoyen reçoit les divulgations de toute personne détenant 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. Il traite également la plainte d'une personne qui se croit victime de représailles ou de menaces de représailles, après qu'elle ait fait, de bonne foi, une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation.

Lorsqu'il reçoit une plainte en matière de représailles qui relève de sa compétence, le Protecteur du citoyen effectue les vérifications appropriées et, lorsque les circonstances le justifient, fait 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, paragraphe 6^o de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, le Protecteur du citoyen établit la présente procédure afin d'indiquer la protection prévue à la loi en cas de représailles et le traitement des plaintes qu'il effectue en cette matière.

Le préambule fait partie intégrante de la présente procédure.

Table des matières

1	Définitions et interprétation	1
1.1	Définitions.....	1
1.2	Interprétation.....	4
2	Régime de protecteur en matière de représailles	4
2.1	Recours possibles en cas de représailles	5
2.2	Infractions pénales.....	7
3	Accès aux services et assistance du Protecteur du citoyen	7
3.1	Accueil	7
3.2	Assistance, conseils et renseignements	8
3.3	Service de consultation juridique.....	8
4	Formulation, réception, recevabilité d'une plainte en matière de représailles et suivi	8
4.1	Anonymat et confidentialité	8
4.2	Faire une plainte au Protecteur du citoyen	9
4.2.1	Par écrit.....	9
4.2.2	Par téléphone	9
4.2.3	En personne.....	10
4.3	Contenu de la plainte.....	10
4.3.1	Coordonnées pour joindre la personne qui fait la plainte	10
4.3.2	Informations sur les mesures de représailles ou de menaces exercées	10
4.3.3	Informations sur les démarches effectuées et les risques de représailles.....	11
4.4	Réception de la plainte et premier contact.....	11
4.5	Recevabilité de la plainte	11
4.6	Suivi à la plaignante ou au plaignant	12
5	Traitement de la plainte en matière de représailles par le Protecteur du citoyen	12
5.1	Vérifications	13
5.2	Enquête.....	13
5.2.1	Avis à la plus haute autorité.....	13
5.2.2	Obligation de collaboration des organismes publics concernés	14
5.2.3	Droits de la personne mise en cause	14
5.2.4	Fin de l'enquête de nature pénale	14
5.2.5	Fin de l'enquête de nature administrative	14
5.2.6	Recommandations et suivis	15
	Annexe 1 : Objectif du Protecteur du citoyen pour le traitement des plaintes en matière de représailles	16

1 Définitions et interprétation

1.1 Définitions

À moins que le contexte n'indique un sens différent, les expressions et les termes suivants prennent la signification suivante :

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

- ▶ Une contravention à une loi ou 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 portant ou risquant de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement;
- ▶ Le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible mentionné ci-haut.

Des éléments d'interprétation de ces expressions sont proposés dans l'annexe I — Guide d'interprétation de la Procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard d'un organisme public, disponible sur le site Internet du Protecteur du citoyen : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca.

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 lorsque l'objet de la divulgation concerne la situation ou les intérêts d'une seule personne, par exemple lorsque l'objet de la divulgation porte uniquement sur les conditions de travail d'une seule personne. En outre, la divulgation ne doit **pas** avoir pour objet de mettre en cause :

- ▶ Le bien-fondé des politiques et des objectifs de programmes du gouvernement ou d'un organisme public;
- ▶ L'efficacité, l'efficience ou le bien-fondé des stratégies, des orientations ou des opérations liées à des activités d'investissement, de gestion de fonds ou de gestion de dettes de la Caisse de dépôt et placement du Québec ou d'Investissement Québec;
- ▶ Une contravention à une loi ou à un règlement concernant un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public visé au premier alinéa de l'article 20 de la *Loi sur l'Autorité des marchés publics* (chapitre A-33.2.1) ou concernant l'exécution d'un tel contrat;

- ▶ 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 (chapitre 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* (chapitre E-15.1.0.1).

Divulgence effectuée en vertu de la Loi : La divulgation d'un acte répréhensible est effectuée conformément à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* dans la mesure où elle a été effectuée :

- ▶ Au Protecteur du citoyen;
- ▶ Au responsable du suivi des divulgations de l'organisme;
- ▶ Au ministère de la Famille (concernant les centres de la petite enfance, les garderies dont les services sont subventionnés, ainsi que les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial);
- ▶ Au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes) (concernant les municipalités et autres organismes municipaux);
- ▶ Publiquement, dans la situation exceptionnelle prévue à l'article 7 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* et aux conditions qui y sont énoncées :
 - ▷ La personne qui divulgue a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible au sens de cette loi a été commis ou est sur le point de l'être;
 - ▷ Cet acte allégué présente un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement;
 - ▷ La personne ne peut, compte tenu de l'urgence de la situation, s'adresser à l'un des trois organismes ou personnes ci-haut mentionnés;
 - ▷ La personne doit, au préalable, communiquer ces renseignements à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption;
 - ▷ La communication ne doit pas avoir pour effet de nuire aux mesures d'intervention pour parer au risque grave pour la santé ou pour la sécurité des personnes ou pour l'environnement.

Une personne qui effectue une divulgation qui ne respecte pas ces conditions ou qui est transmise à d'autres personnes (syndicat, supérieur, collègue, famille, ami) n'est pas protégée contre les représailles. Ainsi, elle pourrait faire l'objet d'une sanction si elle divulgue des renseignements confidentiels à des tiers lorsqu'elle n'est pas autorisée par la loi à le faire.

Organisme public : 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 liste complète des organismes publics assujettis est disponible sur le site Internet du Protecteur du citoyen, à l'adresse divulgence.protecteurducitoyen.qc.ca. Ils se regroupent selon 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 et les garderies dont les services sont subventionnés ainsi que les bureaux coordonnateurs de garde en milieu familial;
- ▶ Les organismes municipaux.

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

Pratique interdite : En matière d'emploi, constitue une pratique interdite au sens de l'article 122, paragraphe 11 de la *Loi sur les normes du travail* (chapitre N-1.1) le fait qu'un employeur ou son agent congédie, rétrograde, suspende ou déplace un salarié, qu'il lui impose toute autre mesure disciplinaire, ou qu'il porte atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail, pour le motif que ce dernier a, de bonne foi, divulgué un acte répréhensible commis ou sur le point d'être commis à l'égard d'un organisme public ou collaboré à une vérification, à une inspection ou à une enquête liée à un tel acte répréhensible.

Le cas échéant, le salarié doit avoir effectué une divulgation conformément à la Loi.

Responsable du suivi : Personne désignée par la plus haute autorité administrative d'un organisme public pour recevoir et traiter les divulgations des employés 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 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 protection contre les représailles et de celles liées au traitement des divulgations d'actes répréhensibles.

2 Régime de protecteur en matière de représailles

Il est interdit d'exercer des représailles 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, au sens de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*.

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

Peut constituer des représailles toute mesure préjudiciable exercée contre une personne, incluant toutes celles portant atteinte à l'emploi ou aux conditions de travail.

La personne qui fait une **divulgation** d'un acte répréhensible, de même que les personnes qui collaborent aux vérifications et à l'enquête menée à la suite de cette divulgation **bénéficient de mesures de protection et de recours à l'encontre** des représailles en vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* dans la mesure où la divulgation a été effectuée conformément à cette loi, soit :

- ▶ Au Protecteur du citoyen;
- ▶ Au responsable du suivi des divulgations de l'organisme au sein duquel œuvre la personne qui fait la divulgation;
- ▶ Au ministère de la Famille (concernant les services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés);
- ▶ Au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (Commissaire à l'intégrité municipale et aux enquêtes);
- ▶ Publiquement dans la situation exceptionnelle prévue à l'article 7 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* et aux conditions qui y sont énoncées :
 - ▷ La personne qui fait la divulgation a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible au sens de cette loi a été commis ou est sur le point de l'être;
 - ▷ Cet acte allégué présente un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement;
 - ▷ La personne ne peut, compte tenu de l'urgence de la situation, s'adresser à l'un des trois organismes ou aux personnes ci-haut mentionnés;
 - ▷ La personne doit, au préalable, communiquer ces renseignements à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption;
 - ▷ La communication ne doit pas avoir pour effet de nuire aux mesures d'intervention pour parer à un risque grave pour la santé ou pour la sécurité des personnes ou pour l'environnement.

Une personne qui fait une divulgation et qui ne respecte pas ces conditions ou qui transmet la divulgation à d'autres personnes (syndicat, supérieur, collègue, famille, ami) n'est pas protégée contre les représailles. Elle pourrait faire l'objet d'une sanction si elle divulgue des renseignements confidentiels à des tiers lorsqu'elle n'est pas autorisée par la loi à le faire.

La bonne foi se présume et un divulgateur ne devrait pas normalement avoir à justifier ses intentions. Dans le contexte d'une divulgation, la bonne foi doit s'interpréter largement dans le sens d'une croyance sincère qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être.

Ainsi, pour démontrer qu'une mesure de représailles a été exercée à l'endroit d'une personne, l'enquête devra établir trois éléments :

- ▶ Une mesure préjudiciable exercée ou des menaces de représailles proférées;
- ▶ Une divulgation de bonne foi faite au Protecteur du citoyen, au responsable du suivi, au ministère de la Famille, au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation ou publiquement aux conditions prévues à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, ou une collaboration à une vérification ou à une enquête sur une telle divulgation;
- ▶ Un lien entre les deux premiers éléments, soit le fait que la mesure préjudiciable ait été exercée en raison de la divulgation ou de la collaboration, soit, dans le cas de menaces, pour empêcher la divulgation ou la collaboration.

Dans certains cas, la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* facilite la démonstration du lien entre la mesure préjudiciable et la divulgation ou la collaboration à une vérification ou à une enquête, en créant certaines présomptions. Ces présomptions visent les personnes en situation d'emploi ainsi que les parents d'un enfant fréquentant un service de garde :

Présomption pour l'employé :

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

Présomption pour le parent d'un enfant fréquentant un service de garde :

Une personne titulaire de l'autorité parentale d'un enfant qui est privé de ses droits ou à qui on applique un traitement différent est présumée être victime de représailles. Il en va de même lorsque son enfant est suspendu ou expulsé.

De telles présomptions légales renversent le fardeau de la preuve. Par exemple, prenons le cas d'un employé d'un ministère qui a fait une divulgation de bonne foi d'un acte répréhensible qu'aurait commis un collègue et qui est déplacé peu de temps après dans un autre département. Par le fait de la présomption légale, cet employé est présumé avoir subi ce déplacement parce qu'il a fait une divulgation. Ce sera alors à son employeur de démontrer, par une preuve prépondérante, que la décision de le déplacer n'a pas de lien avec sa divulgation, mais qu'elle est plutôt justifiée par un autre motif sérieux et réel qui n'est pas un prétexte.

2.1 Recours possibles en cas de représailles

Une personne qui se croit victime de représailles au motif qu'elle a de bonne foi faite une divulgation ou qu'elle a collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison

d'une telle divulgation peut communiquer avec le Protecteur du citoyen pour avoir des informations sur les différents recours qui sont disponibles selon sa situation et pour porter plainte au Protecteur du citoyen, le cas échéant.

► **Faire une plainte pour pratique interdite à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST)**

Si les représailles subies visent l'emploi ou les conditions de travail d'une personne, la plainte pour pratique interdite doit être déposée à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST) dans les **45 jours** des actes allégués pouvant constituer une pratique interdite.

Tout salarié peut déposer une **plainte pour pratique interdite à la CNESST**, incluant les cadres et les stagiaires¹.

L'employé syndiqué qui se croit victime de représailles peut faire une plainte à la CNESST à l'intérieur de **45 jours**, mais ne sera pas représenté par un avocat de la CNESST². Il peut également adresser sa demande à son syndicat.

Lorsque, après s'être adressée à la CNESST, une **personne est informée que sa plainte ne satisfait pas les critères de recevabilité du recours prévu à l'article 122 de la Loi sur les normes du travail, elle peut s'adresser au Protecteur du citoyen** qui veillera à effectuer les vérifications ou l'enquête appropriée, dans les limites de sa compétence. Il en est de même pour la personne qui s'est adressée à son syndicat et qui a été informée qu'elle ne peut déposer un grief en matière de représailles en vertu de l'article 122 de la *Loi sur les normes du travail*. À noter que le Protecteur du citoyen peut entreprendre une enquête de nature pénale relativement à l'exercice de représailles en matière d'emploi, parallèlement aux recours exercés à la CNESST.

► **Faire une plainte en matière de représailles au Protecteur du citoyen**

Le parent d'un enfant fréquentant un service de garde qui se croit victime de représailles pour lui-même ou pour son enfant peut formuler une plainte au ministère de la Famille ou au Protecteur du citoyen.

En outre, la personne qui a effectué une divulgation ou qui a collaboré à une vérification ou à une enquête et qui se croit victime de représailles, **autres que des représailles en matière d'emploi**, peut formuler une plainte au Protecteur du citoyen, au ministère de la Famille ou au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

À l'égard de ces plaintes et selon les circonstances particulières de chaque affaire, le Protecteur du citoyen peut effectuer des vérifications ou mener une enquête en matière administrative ou de nature pénale.

Enfin, comme mentionné plus haut, lorsqu'un recours peut être exercé par une personne en matière de pratique interdite pour représailles à la CNESST (ou auprès de son syndicat), le Protecteur du citoyen peut entreprendre une enquête de nature pénale relativement aux représailles subies si les circonstances le justifient. Considérant qu'une plainte en matière de représailles peut donner lieu à une poursuite pénale, celle-ci doit être déposée le plus tôt possible depuis la date à laquelle des représailles ont été subies.

¹ Article 3.1 de la *Loi sur les normes du travail*.

² Article 123.5 de la *Loi sur les normes du travail*.

2.2 Infractions pénales

La *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* interdit l'exercice de représailles contre une personne qui divulgue de bonne foi un acte répréhensible ou qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation. Cette loi interdit également de menacer une personne pour qu'elle s'abstienne de faire une telle divulgation ou de collaborer à une vérification ou à une enquête.

La loi prévoit des infractions pénales sévères pour quiconque exerce de telles représailles. Les amendes vont de 2 000 \$ à 20 000 \$ pour une personne physique et, dans tous les autres cas, de 10 000 \$ à 250 000 \$.

La *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (RLRQ, c. S-4.1.1) prévoit également de telles infractions, notamment en rapport avec la collaboration à une inspection ou à une enquête menée par le ministère de la Famille en raison d'une divulgation.

3 Accès aux services et assistance du Protecteur du citoyen

3.1 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'un acte répréhensible ou une plainte en matière de représailles.

Le Protecteur du citoyen établit les modes de communication 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;
- ▶ Par les formulaires sécurisés sur le site Internet du Protecteur du citoyen divulgation.protecteurducitoyen.qc.ca.

Toute personne peut 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;
- ▶ Au bureau du Protecteur du citoyen à Montréal, situé à l'adresse suivante : 1080, côte du Beaver Hall, 10^e étage, bureau 1 000, Montréal (Québec) H2Z 5Y4. Dans ce cas, 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 située à Québec.

3.2 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;
- ▶ Des renseignements concernant les mesures de protection contre les représailles;
- ▶ Des conseils sur la procédure à suivre pour effectuer une divulgation ou formuler une plainte en matière de représailles;
- ▶ 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 l'information utile liée à ces matières.

Lorsqu'une plainte de représailles peut constituer une pratique interdite au sens du paragraphe 11° de l'article 122 de la *Loi sur les normes du travail*, le Protecteur du citoyen dirige les salariés vers la **Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST), par téléphone, au numéro sans frais 1 844 838-0808.**

3.3 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.gc.ca.

4 Formulation, réception, recevabilité d'une plainte en matière de représailles et suivi

4.1 Anonymat et confidentialité

Le Protecteur du citoyen accorde la plus 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, des témoins et des personnes mises en cause par les allégations d'actes répréhensibles.

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 ou créés par le Protecteur du citoyen dans l'exercice de ses fonctions.

Toutefois, considérant qu'une **plainte en matière de représailles** est un processus qui concerne directement la personne qui cherche une réparation pour le préjudice qu'elle allègue avoir subi, celle-ci **ne peut être faite de manière anonyme**, et le Protecteur du citoyen **ne peut garantir la protection de l'identité du plaignant**.

De plus, si des poursuites pénales sont engagées contre l'auteur des représailles, la personne qui en a été victime devra rapporter les faits permettant au procureur de déposer des accusations de nature pénale. Elle est donc susceptible de devoir témoigner dans un procès et la confidentialité de son identité ne peut être préservée dans ces circonstances. De la même manière, il ne sera pas possible de garantir la confidentialité des renseignements obtenus dans le cours de l'enquête menée sur les représailles. En effet, les règles de droit en matière pénale exigent que toute la preuve au soutien du constat d'infraction soit communiquée à la personne visée par ce constat.

4.2 Faire une plainte au Protecteur du citoyen

Dès que la personne se croit victime de représailles, elle doit communiquer le plus rapidement possible avec un membre du personnel de la Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique du Protecteur du citoyen. Elle peut communiquer directement, le cas échéant, avec l'enquêteur qui traite sa divulgation ou qui effectue la vérification ou l'enquête à laquelle elle a collaboré.

4.2.1 Par écrit

Toute personne peut faire une plainte en matière de représailles en remplissant le [formulaire électronique sécurisé](https://divulgation.protecteurducitoyen.qc.ca) accessible sur le site Internet du Protecteur du citoyen : divulgation.protecteurducitoyen.qc.ca.

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

Une personne peut également faire une plainte en matière de représailles en transmettant sa plainte écrite :

- ▶ Par **télécopieur au numéro sans frais 1 844 375-5758** ou dans la région de Québec au 418 692-5758;
- ▶ 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.

4.2.2 Par téléphone

Toute personne peut faire une plainte en matière de représailles 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.

4.2.3 En personne

Toute personne peut faire une plainte en matière de représailles en se présentant :

- ▶ Au bureau de la Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique : 800, place D'Youville, 18^e étage, Québec (Québec) G1R 3P4;
- ▶ Au bureau du Protecteur du citoyen à Montréal, 1080, côte du Beaver Hall, 10^e étage, bureau 1 000, Montréal (Québec) H2Z 1S8. Dans ce cas, 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 située à Québec.

4.3 Contenu de la plainte

Une plainte en matière de représailles devrait, dans la mesure du possible, contenir les informations énumérées dans les paragraphes suivants. Il n'est pas nécessaire de connaître toutes ces informations pour faire une plainte, mais celles-ci faciliteront son traitement. Les plaintes recevables en matière de représailles peuvent faire l'objet de vérifications et d'une enquête, lorsque jugé à propos, au cours de laquelle les personnes concernées seront rencontrées. L'enquêteur rencontrera la victime présumée pour prendre sa déclaration par écrit.

4.3.1 Coordonnées pour joindre la personne qui fait la plainte

Considérant qu'une plainte en matière de représailles est un processus qui concerne directement la personne qui allègue avoir subi le préjudice, sa collaboration est essentielle afin d'être en mesure de poursuivre la personne ayant exercé des représailles. Une telle plainte ne peut donc être faite de manière anonyme. Dès lors, il est important que la plaignante ou le plaignant indique dans sa plainte ses coordonnées complètes pour que le Protecteur du citoyen puisse communiquer avec lui.

4.3.2 Informations sur les mesures de représailles ou de menaces exercées

Il est souhaitable de donner le plus d'information possible sur les mesures de représailles ou les menaces alléguées. Cela inclut notamment :

- **L'identité de la ou des personnes ayant exercé les représailles ou les menaces :**
 - ▶ Nom complet;
 - ▶ Titre professionnel ou poste occupé;
 - ▶ Nom de l'organisme pour lequel elle travaille ou occupe cette fonction;
 - ▶ Adresse de l'organisme;
 - ▶ Coordonnées téléphoniques, postales ou le courriel de l'auteur des représailles.
- **Les détails concernant les mesures de représailles :**
 - ▶ Décrire les événements;
 - ▶ Préciser quelles sont les mesures de représailles exercées ou les menaces prononcées;
 - ▶ Préciser quand les mesures de représailles ont été exercées ou quand les menaces ont été prononcées et par qui;
 - ▶ Expliquer en quoi les mesures de représailles sont liées à la divulgation d'un acte répréhensible transmise à un responsable du suivi des divulgations, au ministère de

la Famille, au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation ou au Protecteur du citoyen, ou leur lien avec une collaboration à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation;

- ▶ Expliquer le préjudice ou les conséquences néfastes causés par les mesures de représailles.

4.3.3 Informations sur les démarches effectuées et les risques de représailles

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

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

4.4 Réception de la plainte et premier contact

Selon le mode de communication choisi pour effectuer la plainte, une ou un membre du personnel de la Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique du Protecteur du citoyen parle directement à la plaignante ou au plaignant par téléphone aux coordonnées indiquées dans la plainte, ou le reçoit en personne. Cette communication est faite immédiatement si possible ou, au plus tard, dans les deux jours ouvrables lorsque la plainte est transmise par écrit ou par message téléphonique. Le personnel de la Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique consigne les détails de la plainte et en explique le traitement.

Dans tous les cas où le Protecteur du citoyen a en sa possession des coordonnées permettant de communiquer avec la plaignante ou le plaignant de manière confidentielle, il lui transmet par écrit un accusé de réception de sa plainte dans les cinq jours ouvrables suivant le premier contact.

4.5 Recevabilité de la plainte

La première étape du traitement d'une plainte concernant des mesures de représailles consiste à déterminer sa recevabilité, c'est-à-dire à valider la compétence du Protecteur du citoyen à son égard.

Une plainte en matière de représailles sera recevable si elle répond aux critères suivants :

- ▶ Elle allègue qu'une mesure de représailles a été exercée ou qu'une menace de représailles a été proférée;
- ▶ Ces représailles ou ces menaces ont un lien avec une **divulgation** d'un acte répréhensible effectué en conformité avec la loi;

ou

- ▶ Ces représailles ou ces menaces de représailles sont liées à une collaboration à une vérification ou à enquête menée en raison d'une divulgation d'un acte répréhensible au sens de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*;

ou

- ▶ Ces menaces de représailles ont été proférées en vue d'amener la personne à s'abstenir de faire une divulgation ou de collaborer à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une telle divulgation.

Il est important de tenir compte du délai de prescription pour être en mesure d'intenter une poursuite contre l'auteur des représailles. L'article 14 du *Code de procédure pénale* prévoit que toute poursuite pénale se prescrit par un an à compter de la perpétration de l'infraction. En matière de représailles ce délai d'un an débute à la date où les mesures de représailles ont été exercées. S'il s'est écoulé plus d'un an, il ne pourra pas y avoir de poursuites pénales.

Ainsi, la plainte en représailles doit être reçue le plus tôt possible afin de permettre au Protecteur du citoyen de mener son enquête avant que le délai de prescription soit échu.

Dans tous les cas, le Protecteur du citoyen peut mettre fin à l'examen de la plainte si l'écoulement du temps rend les vérifications ou l'enquête impossible.

Le Protecteur du citoyen met également fin à l'examen de la plainte si elle ne relève pas de son mandat.

Il met tout en œuvre pour compléter l'analyse de la recevabilité de la plainte dans les dix jours ouvrables suivant le premier contact avec la plaignante ou le plaignant.

Lorsque le Protecteur du citoyen refuse d'examiner une plainte jugée non recevable ou qu'il met fin à son examen pour l'un des motifs mentionnés ci-haut, il transmet à la plaignante ou au plaignant un avis motivé expliquant les raisons de sa décision.

4.6 Suivi à la plaignante ou au plaignant

Le Protecteur du citoyen avise par écrit la plaignante ou le plaignant si le traitement de sa plainte doit se poursuivre plus de 60 jours après la date de sa réception.

Il l'informe également par la suite, tous les 90 jours, de l'état du traitement de sa plainte jusqu'à ce qu'il y ait mis fin.

5 Traitement de la plainte en matière de représailles par le Protecteur du citoyen

La priorisation accordée à la vérification ou à l'enquête d'une plainte en matière de représailles repose notamment sur les facteurs suivants :

- ▶ La gravité de la mesure de représailles;
- ▶ La gravité des menaces de représailles proférées et l'imminence de leur réalisation;
- ▶ Les conséquences des représailles sur la plaignante ou le plaignant;
- ▶ Les conséquences possibles sur une vérification ou une enquête menée sur une divulgation d'acte répréhensible de la mesure de représailles;
- ▶ Le délai de prescription d'un an pour une enquête pénale.

5.1 Vérifications

Lorsque le Protecteur du citoyen considère la plainte en matière de représailles recevable, il effectue les vérifications qu'il estime appropriées.

Il met tout en œuvre pour compléter les vérifications requises dans les 60 jours suivant le premier contact avec la plaignante ou le plaignant.

Le Protecteur du citoyen peut interrompre ou mettre fin au traitement d'une plainte s'il réalise qu'elle n'est pas recevable ou qu'elle ne relève pas de sa compétence. Il transmet alors à la plaignante ou au plaignant un avis motivé expliquant les raisons de sa décision.

Au terme de ses vérifications, le Protecteur du citoyen décide de l'opportunité de mener une enquête sur les mesures de représailles exercées ou les menaces proférées. La décision de déclencher une enquête est basée sur une analyse de l'information disponible à cette étape et sur la collaboration de la victime présumée.

Lorsqu'au terme de ses vérifications le Protecteur du citoyen met fin au traitement de la plainte, il fait, le cas échéant, rapport de ses conclusions à la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné ou, si les circonstances le justifient, à la ou au ministre responsable de cet organisme.

Le Protecteur du citoyen avise par écrit la personne ayant effectué la plainte que son traitement est complété. Il peut également, s'il l'estime à propos, l'informer des suites qui y ont été données.

5.2 Enquête

L'enquête en matière de représailles que le Protecteur du citoyen décide de mener peut être de nature administrative ou pénale.

Dans le cadre de la conduite de son enquête en matière de représailles, le Protecteur du citoyen utilise tous les moyens légaux à sa disposition pour obtenir les documents et pour rencontrer toute personne détenant des renseignements qu'il juge nécessaires à l'enquête.

De plus, lorsque l'enquête peut donner lieu à une poursuite pénale, le Protecteur du citoyen s'assure que la conduite de l'enquête respecte les droits constitutionnels de la personne mise en cause comme étant l'auteur des mesures de représailles. Ainsi, les enquêteurs effectueront les mises en garde appropriées avant de lui poser des questions.

Le Protecteur du citoyen met tout en œuvre pour compléter son enquête avec célérité.

Il peut interrompre ou mettre fin à l'enquête d'une plainte de représailles s'il réalise qu'elle n'est pas recevable ou qu'elle ne relève pas de sa compétence. Il transmet alors à la plaignante ou au plaignant un avis motivé expliquant les raisons de sa décision.

5.2.1 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, la ou le ministre responsable de cet organisme, de la tenue de l'enquête et lui en faire connaître l'objet.

5.2.2 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 de 4 000 \$ à 20 000 \$. Cette amende est portée au double en cas de récidive.

5.2.3 Droits de la personne mise en cause

Le Protecteur du citoyen utilise tous les moyens légaux à sa disposition, selon la nature de l'enquête qu'il mène, pour obtenir les documents et pour rencontrer toute personne détenant des renseignements qu'il juge nécessaires à l'enquête.

Lorsque l'enquête sur des mesures de représailles peut donner lieu à une poursuite pénale, la personne mise en cause par la plainte comme étant l'auteur présumé des représailles bénéficie des protections garanties par les chartes des droits et libertés, notamment celles contre l'auto-incrimination et les fouilles abusives.

5.2.4 Fin de l'enquête de nature pénale

Au terme de l'enquête, si le Protecteur du citoyen considère la plainte fondée, il soumet le dossier d'enquête au Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP), lequel détermine s'il existe une preuve suffisante pour soutenir une poursuite pénale. Ce dernier évaluera l'opportunité d'autoriser le dépôt d'un constat d'infraction pénale fondé sur l'article 33 de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, ou sur toute autre disposition pertinente interdisant l'exercice de mesures de représailles.

Dans les cas où aucune poursuite pénale n'est intentée et où le Protecteur du citoyen conclut néanmoins, au terme de son enquête et sur la base de la prépondérance de preuve, que des mesures de représailles ont été exercées ou que des menaces ont été proférées, il peut décider, si les circonstances le justifient, de faire rapport à la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme. La description des étapes liées à ce rapport est indiquée à la section suivante (section 5.3.5).

Le Protecteur du citoyen avise la personne ayant effectué la plainte que son traitement est complété. Il l'avise également du fait que des poursuites pénales ont été autorisées ou non. Dans le cas où aucune poursuite pénale n'est intentée, le Protecteur du citoyen peut, s'il l'estime à propos, fournir les explications à la plaignante ou au plaignant.

Le Protecteur du citoyen avise également la personne mise en cause par la plainte de représailles de ses conclusions au terme de l'enquête, lorsqu'aucune poursuite pénale n'est autorisée.

5.2.5 Fin de l'enquête de nature administrative

Au terme de l'enquête, le Protecteur du citoyen détermine si la plainte pour représailles est fondée, sur la base des informations recueillies et après avoir permis à la personne mise en cause de donner sa version des faits.

Dans les cas où le Protecteur du citoyen conclut que la plainte est fondée, il transmet pour commentaires, lorsque les circonstances le permettent, un rapport préliminaire aux personnes mises en cause par l'enquête (auteurs des représailles). Leurs commentaires doivent être transmis au Protecteur du citoyen dans le délai qu'il détermine. 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, à la ou 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 qu'il détermine.

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, à la ou au ministre responsable de cet organisme. Il en avise également la personne mise en cause.

Le Protecteur du citoyen informe également la plaignante ou le plaignant que le traitement de sa plainte est terminé et, il l'informe des suites qui y ont été données.

Dans le cas d'une plainte en matière de représailles 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.

5.2.6 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, à la ou 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 d'être informé par l'organisme public, 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 la ou 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.

Annexe 1 : Objectif du Protecteur du citoyen pour le traitement des plaintes en matière de représailles

ÉTAPE DE TRAITEMENT	OBJECTIF DE DÉLAI
Premier contact avec le plaignant ou la plaignante	Deux (2) jours ouvrables
Accusé de réception écrit	Cinq (5) jours ouvrables suivant le premier contact avec le plaignant ou la plaignante
Décision sur la recevabilité de la plainte	Dix (10) jours ouvrables suivant le premier contact avec le plaignant ou la plaignante
Vérifications et décision de mener une enquête sur la plainte	Soixante (60) jours suivant le premier contact avec le plaignant ou la plaignante
Fin de l'enquête	Six (6) mois suivant le premier contact avec le plaignant ou la plaignante

protecteurducitoyen.qc.ca



Bureau de Québec
800, place D'Youville
18^e étage
Québec (Québec) G1R 3P4
Téléphone : **418 643-2688**

Bureau de Montréal
1080, côte du Beaver Hall
10^e étage, bureau 1000
Montréal (Québec) H2Z 1S8
Téléphone : **514 873-2032**

Téléphone sans frais : **1 800 463-5070**
Télécopieur : **1 866 902-5758**
Courriel : dedip.PC@protecteurducitoyen.qc.ca