



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

Rapport spécial du Protecteur du citoyen

*Application de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles
à l'égard des organismes publics : Des manquements majeurs de la part du
ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*

Québec, le 13 juin 2019

La mission du Protecteur du citoyen

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à une personne ou à un groupe de personnes. Il traite aussi les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et des plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations qui ne sont pas en matière d'emploi. Il peut aussi, dans certains cas, mener des enquêtes pénales. Désigné par au moins les deux tiers des parlementaires et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement de plaintes, de signalements, de divulgations ou de sa propre initiative.

Le respect des personnes et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens et de citoyennes ou qui sont de nature systémique.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans l'intérêt des personnes concernées.

La réalisation de ce rapport a été rendue possible grâce à la collaboration des personnes suivantes :

Responsables de la collecte de données et des analyses

Audray Tondreau, enquêtrice, Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique

Nathalie Hamelin, enquêtrice adjointe, Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique

Collaboration

Francine Légaré, rédactrice, Direction des communications

Mylène Albert, conseillère juridique, Direction des affaires juridiques et des interventions spéciales

Rapport sous la codirection de

Sylvie Tousignant, directrice, Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique

Hélène Vallières, vice-protectrice *Affaires institutionnelles et prévention*

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019

ISBN : 978-2-550-84261-3 (PDF)

© Protecteur du citoyen, 2019

Toute reproduction, en tout ou en partie, est permise à condition d'en mentionner la source.

Table des matières

| | |
|---|-----|
| Sigles | iii |
| Sommaire | 4 |
| 1 Introduction..... | 8 |
| 1.1 Mission du Protecteur du citoyen | 8 |
| 1.2 Contexte de l'enquête | 9 |
| 1.2.1 Faciliter la divulgation en accompagnant le divulgateur | 9 |
| 1.3 Objectifs de l'enquête | 10 |
| 1.3.1 Éléments pris en compte..... | 10 |
| 1.3.2 Ce que ce rapport d'enquête ne couvre pas..... | 10 |
| 2 Cadre général du traitement des divulgations d'actes répréhensibles au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ)..... | 11 |
| 2.1 Loi applicable : la <i>Loi facilitant la divulgation des actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> (LFDAROP) | 11 |
| 2.2 Document de référence du Protecteur du citoyen à l'intention des organismes publics concernant la procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles..... | 12 |
| 2.3 Documents internes du MAPAQ : politique et procédure..... | 13 |
| 2.3.1 Des acteurs clés : le sous-ministre et le responsable du suivi des divulgations | 13 |
| 3 Constats du Protecteur du citoyen quant au traitement de la divulgation par le MAPAQ..... | 14 |
| 3.1 Délégation des responsabilités | 14 |
| 3.1.1 Les faits | 14 |
| 3.1.2 Ce que précisent la Loi et le document de référence du Protecteur du citoyen..... | 14 |
| 3.1.3 Ce que précisent les orientations du Secrétariat du Conseil du trésor | 15 |
| 3.1.4 Une délégation de responsabilités non conforme à la Loi | 15 |
| 3.2 Modes de communication..... | 15 |
| 3.2.1 Les faits | 15 |
| 3.2.2 Ce que précisent la Loi et le document de référence du Protecteur du citoyen | 16 |
| 3.2.3 L'utilisation d'un mode de communication non sécurisé | 16 |
| 3.3 Premier contact verbal avec le divulgateur..... | 16 |
| 3.3.1 Les faits | 16 |
| 3.3.2 Ce que précisent la Loi et le document de référence du Protecteur du citoyen | 16 |
| 3.3.3 Un délai trop long pour le premier contact verbal..... | 16 |
| 3.4 Information au divulgateur et aux personnes qui ont collaboré aux vérifications | 17 |
| 3.4.1 Les faits | 17 |
| 3.4.2 L'information essentielle à transmettre | 17 |
| 3.4.3 Un accompagnement incomplet..... | 18 |
| 3.5 Recevabilité de la divulgation..... | 18 |
| 3.5.1 Les faits | 18 |
| 3.5.2 Ce que précisent la Loi et le document de référence du Protecteur du citoyen..... | 19 |
| 3.5.3 Une interprétation de la compétence de la RSD non conforme à la Loi | 19 |
| 3.6 Transfert de la divulgation au Protecteur du citoyen..... | 19 |
| 3.6.1 Les faits | 19 |
| 3.6.2 Ce que précisent la Loi et le document de référence du Protecteur du citoyen | 19 |
| 3.6.3 Un défaut de transférer le dossier qui a restreint la portée des vérifications..... | 20 |
| 3.7 Confidentialité de l'identité du divulgateur et des renseignements communiqués..... | 20 |
| 3.7.1 Les faits | 20 |

| | | |
|----------|---|----|
| 3.7.1.1. | La communication avec les hautes autorités | 20 |
| 3.7.1.2. | La communication avec les témoins ayant collaboré aux vérifications | 20 |
| 3.7.1.3. | La communication avec la direction des enquêtes d'un autre ministère | 20 |
| 3.7.1.4. | Un document confidentiel rendu public | 21 |
| 3.7.2 | Ce que précisent la Loi et le document de référence du Protecteur du citoyen | 21 |
| 3.7.3 | Une absence de protection de l'identité du divulgateur..... | 21 |
| 3.8 | Confidentialité des démarches menées dans le cadre des vérifications | 22 |
| 3.8.1 | Les faits | 22 |
| 3.8.2 | Ce que précisent la Loi et le document de référence du Protecteur du citoyen | 23 |
| 3.8.3 | Un bris de confidentialité | 23 |
| 3.9 | Suivi auprès du divulgateur et de la plus haute autorité administrative du MAPAQ à l'issue du traitement de la divulgation..... | 23 |
| 3.9.1 | Les faits | 23 |
| 3.9.2 | Ce que précisent la Loi et le document de référence du Protecteur du citoyen..... | 24 |
| 3.9.3 | Un suivi interne non conforme à la Loi alors qu'aucun acte répréhensible n'est retenu. | 24 |
| 4 | Constats des personnes impliquées quant au traitement de la divulgation par le MAPAQ..... | 25 |
| 4.1 | Le sous-ministre..... | 25 |
| 4.2 | La responsable du suivi des divulgations | 25 |
| 4.3 | Le divulgateur | 25 |
| 5 | Constats du Protecteur du citoyen concernant le rôle des RSD quant à l'application de la LFDAROP | 25 |
| 5.1 | Les principales problématiques depuis la mise en œuvre de la Loi | 25 |
| | CONCLUSION | 26 |
| | RECOMMANDATIONS | 27 |

Sigles

LFDAROP La *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*

MAPAQ Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

RSD Le ou la responsable du suivi des divulgations

MTESS Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Sommaire

Contexte

Le 1^{er} mai 2017, conformément à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP), le sous-ministre du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) a annoncé la nomination d'une responsable du suivi des divulgations (RSD) à l'ensemble du personnel. Le 30 octobre 2017, un employé du MAPAQ (le divulgateur) a acheminé une divulgation à cette personne. Le 24 janvier 2019, le divulgateur a été congédié à la suite de fuites journalistiques. Le 1^{er} février 2019, le Protecteur du citoyen a entrepris une enquête de sa propre initiative, en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, sur l'application de la LFDAROP par le MAPAQ :

- ▶ La divulgation qu'a déposée le divulgateur a-t-elle été traitée conformément à la LFDAROP par la RSD du MAPAQ?
- ▶ La procédure du MAPAQ en matière de traitement des divulgations d'actes répréhensibles respecte-t-elle la LFDAROP?

Le présent rapport ne couvre pas le congédiement du divulgateur par son employeur puisque, lorsqu'il agit en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, le Protecteur du citoyen ne peut intervenir en matière de relations de travail. En vertu de la LFDAROP, les personnes qui s'estiment victimes de représailles en matière d'emploi liées à une divulgation d'actes répréhensibles doivent exercer leurs recours conformément aux lois du travail.

Dans le cadre de la présente enquête, le Protecteur du citoyen a constaté de nombreux manquements dans l'application de la LFDAROP par le MAPAQ.

La délégation des responsabilités

Dès la réception de la divulgation, la RSD s'est adjoint la répondante ministérielle à l'éthique afin de l'assister. Or, une telle délégation des responsabilités n'est pas autorisée et porte atteinte, entre autres, à la protection de la confidentialité qu'exige la LFDAROP.

Les modes de communication

La procédure interne du MAPAQ prévoit qu'une divulgation doit être transmise à la RSD au moyen, notamment, d'une adresse courriel sécurisée à des fins de confidentialité. Le divulgateur a utilisé l'adresse courriel professionnelle de la RSD et de la répondante à l'éthique.

Le divulgateur aurait dû être immédiatement informé de l'utilisation prévue de l'adresse courriel sécurisée et y être redirigé.

Le premier contact verbal avec le divulgateur

Lorsque le Protecteur du citoyen reçoit une divulgation, il entre en communication verbale avec le divulgateur dans un délai de 2 jours ouvrables, sachant que la rapidité agit sur la relation de confiance. La répondante ministérielle à l'éthique n'a discuté avec le

divulgateur pour la première fois que 14 jours ouvrables (3 semaines) après avoir reçu sa divulgation, un délai trop long.

L'information au divulgateur et aux personnes qui ont collaboré aux vérifications

L'accompagnement en termes d'informations dont auraient dû bénéficier le divulgateur et les personnes ayant collaboré aux vérifications a été incomplet.

La recevabilité de la divulgation

La divulgation déposée le 30 octobre 2017 visait non seulement le MAPAQ, mais aussi un organisme indépendant. La RSD et la répondante ministérielle à l'éthique ont considéré qu'elles n'avaient pas compétence pour faire des vérifications à l'égard de cet organisme.

La LFDAROP couvre les actes répréhensibles commis au sein d'un organisme public ainsi que ceux commis à son égard par des personnes qui ne sont pas membres de son personnel. La RSD avait donc compétence pour effectuer les vérifications requises.

Le transfert de la divulgation au Protecteur du citoyen

À aucun moment du traitement de la divulgation, la RSD ou la répondante ministérielle à l'éthique n'ont envisagé de transférer le dossier au Protecteur du citoyen. Elles n'ont pas davantage avisé le divulgateur qu'il pouvait y recourir en tout temps.

Le dossier aurait dû être transféré au Protecteur du citoyen, notamment parce que la RSD et la répondante ministérielle à l'éthique estimaient difficile de protéger l'identité du divulgateur. De plus, elles ne se croyaient pas habilitées à faire des vérifications au regard de l'organisme indépendant.

La confidentialité de l'identité du divulgateur, des renseignements communiqués et des démarches de vérification

L'identité du divulgateur, celle de personnes ayant collaboré aux vérifications de même qu'une série de renseignements n'ont pas été protégés, du début à la fin du traitement du dossier de divulgation et même au-delà, comme ils auraient dû l'être.

Le suivi auprès du divulgateur et de la plus haute autorité administrative du MAPAQ

Après s'être fait dire qu'il aurait accès au rapport d'analyse de la RSD concernant sa divulgation, le divulgateur a appris qu'aucun acte répréhensible n'avait été relevé et que, sur décision du sous-ministre, il ne recevrait pas le rapport d'analyse. Plus tard, une lettre de conclusion lui a été transmise. Le divulgateur a alors cru comprendre, a-t-il précisé au Protecteur du citoyen, que certains voulaient dissimuler des agissements répréhensibles. C'est ainsi qu'il a perdu totalement confiance dans le mécanisme interne.

Par ailleurs, le rapport d'analyse n'aurait pas dû être déposé au sous-ministre étant donné qu'aucun acte répréhensible n'avait été commis selon les conclusions de la RSD et de la répondante ministérielle à l'éthique.

Constats des personnes impliquées quant au traitement de la divulgation par le MAPAQ

Au terme du traitement de la divulgation, le sous-ministre du MAPAQ estime qu'aucun membre du personnel n'a la distance nécessaire au sein d'une organisation pour traiter une divulgation, ce qu'appuie le divulgateur. La RSD ajoute qu'elle n'aurait pas dû être désignée à ce titre compte tenu de ses autres fonctions. Selon ses dires, elle aurait dû confier le dossier au Protecteur du citoyen. Le divulgateur estime que le mécanisme interne de traitement des divulgations est non crédible.

CONCLUSION

Selon le Protecteur du citoyen, la LFDAROP n'a pas été respectée par le MAPAQ au fil du traitement de la divulgation qui lui a été soumise, ce que démontre le présent rapport et qui appelle à la mise en place de ses recommandations. Il en va de la confiance que doit inspirer un tel mécanisme aux potentiels lanceurs d'alerte. Sans cette confiance, ceux-ci pourraient bien décider de ne pas s'engager dans cette voie, en dépit de l'importance de leur divulgation pour l'intérêt public.

Il importe de rappeler également que le Protecteur du citoyen peut, à tout moment, traiter une divulgation. En pareil cas, il offre la pleine assurance que la confidentialité de l'identité du divulgateur, celle des personnes qui collaborent aux vérifications et aux enquêtes ainsi que celle des personnes visées par les allégations seront préservées. La divulgation sera traitée en toute indépendance et impartialité en conformité avec la Loi.

RECOMMANDATIONS

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au MAPAQ :

- R-1** D'établir et de lui transmettre, au plus tard le 30 juillet 2019, un plan d'action afin de corriger les manquements constatés dans le présent rapport, notamment au regard de :
- ▶ La délégation des responsabilités;
 - ▶ Les modes de communication;
 - ▶ Le premier contact verbal avec le divulgateur;
 - ▶ L'information au divulgateur et aux personnes qui ont collaboré aux vérifications;
 - ▶ La recevabilité de la divulgation;
 - ▶ Le transfert de la divulgation au Protecteur du citoyen;
 - ▶ La confidentialité de l'identité du divulgateur, des renseignements communiqués et des démarches de vérification;
 - ▶ Le suivi auprès du divulgateur et de la plus haute autorité administrative du MAPAQ;

et de présenter au Protecteur du citoyen le bilan des mesures mises en œuvre pour réaliser ce plan d'action, au plus tard le 30 septembre 2019.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande au Secrétariat du Conseil du trésor :

- R-2** Dans le cadre du rapport sur la mise en œuvre de la LFDAROP que doit déposer le président du Conseil du trésor à l'Assemblée nationale au plus tard le 1^{er} juin 2020, de revoir, plus particulièrement, le rôle et l'encadrement législatif des responsables du suivi des divulgations, afin d'assurer un accompagnement adéquat des lanceurs d'alerte, la confidentialité complète ainsi qu'un traitement des divulgations dépourvu de conflits de loyauté.

1 Introduction

1.1 Mission du Protecteur du citoyen

- 1 Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à un citoyen ou à un groupe de citoyens. Il traite également les divulgations d'actes répréhensibles ou sur le point de l'être à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles en rapport avec ces divulgations. Ces représailles ne doivent toutefois pas être liées à l'emploi.
- 2 Désigné par au moins les deux tiers des parlementaires et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ces interventions résultent du traitement d'une ou de plusieurs plaintes, de signalements, de divulgations ou de sa propre initiative.
- 3 Lorsqu'il traite une plainte ou une divulgation, le Protecteur du citoyen écoute les parties concernées et examine la situation de manière rigoureuse et objective. Pour la conduite d'une enquête, le Protecteur du citoyen et son personnel sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*¹. S'il constate qu'il y a effectivement manquement, erreur ou injustice, il transmet ses recommandations aux autorités concernées afin qu'elles corrigent la situation le plus rapidement possible. Il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans l'intérêt des personnes concernées.
- 4 Depuis le 1^{er} mai 2017, en vertu de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP)², le Protecteur du citoyen a le mandat de faire enquête à la suite de telles divulgations. Son rôle consiste également à porter assistance, sur demande, à toute personne, dont les responsables du suivi des divulgations (RSD), qui œuvrent au sein des services publics et qui sont chargés eux aussi, mais à titre de ressource interne, d'appliquer la LFDAROP. Les personnes qui assument cette tâche peuvent recourir au Protecteur du citoyen à tout moment du traitement d'une divulgation, soit pour le consulter, soit pour lui transférer la divulgation. Est considéré comme répréhensible tout acte qui constitue, selon le cas :
 - ▶ Une contravention à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi;
 - ▶ 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;
 - ▶ Le fait, par un acte ou une omission, de porter gravement atteinte ou de risquer de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement;
 - ▶ Le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible selon les définitions qui précèdent.

¹ RLRO, c. C-37.

² RLRO, c. D-11.1.

1.2 Contexte de l'enquête

- ▶ Le 30 octobre 2017, une personne à l'emploi du MAPAQ (le divulgateur) dépose une divulgation en vertu de la LFDAROP à la RSD du même ministère.
 - ▶ Le 24 janvier 2019, le divulgateur est congédié à la suite de fuites journalistiques.
 - ▶ Le 1^{er} février, le Protecteur du citoyen entreprend une enquête de sa propre initiative sur l'application de la LFDAROP par le MAPAQ. Cette enquête est menée en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*³.
 - ▶ Une seconde intervention est amorcée par le Protecteur du citoyen, cette fois en vertu de la LFDAROP, au sujet des allégations qu'avait déposées le divulgateur auprès de la RSD du MAPAQ.
 - ▶ Le 4 février, le ministre du MAPAQ demande à la protectrice du citoyen de faire enquête sur le congédiement du divulgateur ainsi que sur le traitement de la divulgation par la RSD du MAPAQ.
 - ▶ Le 7 février, la protectrice du citoyen informe le président de l'Assemblée nationale de la tenue de deux interventions, mises en place respectivement en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* et de la LFDAROP.
- 5 Lors du dépôt de la divulgation auprès de la RSD du MAPAQ, la LFDAROP est en vigueur depuis six mois, ce qui en fait une législation toute récente. Par ailleurs, la divulgation en question est la première que doit traiter le MAPAQ.
- 6 Selon le Protecteur du citoyen, le facteur de la nouveauté n'atténue en rien la portée des responsabilités d'une administration à l'égard d'une allégation d'acte répréhensible. Au surplus, le fait d'être peu familier avec ce domaine doit plutôt inciter les personnes qui assument un nouveau rôle à se questionner, à se documenter et à développer une compétence à cet égard. Or, clairement, dans le présent cas, les faits révèlent que cette appropriation de la LFDAROP, ainsi que des directives⁴ adoptées par le MAPAQ pour son application, n'a pas été faite avec rigueur par les autorités du MAPAQ et par les personnes les plus concernées par la mise en œuvre de la Loi.
- 7 **On retiendra donc que la LFDAROP n'a pas été respectée par le MAPAQ au fil du traitement de la divulgation qui lui a été soumise, ce que démontre le présent rapport et qui appelle à la mise en place de ses recommandations. Il en va de la confiance que doit inspirer un tel mécanisme aux potentiels lanceurs d'alerte. Sans cette confiance, ceux-ci pourraient bien décider de ne pas s'engager dans cette voie, en dépit de l'importance de leur divulgation pour l'intérêt public.**

1.2.1 Faciliter la divulgation en accompagnant le divulgateur

- 8 Si l'on s'attarde à l'intitulé de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, il en ressort que le divulgateur doit pouvoir compter sur un mécanisme et des interlocuteurs qui vont lui « faciliter » une démarche qu'il peut percevoir comme risquée et complexe. Pour cette personne, il s'agit ici en effet de la dénonciation d'événements et de gestes qui lui paraissent aller, de façon grave, à l'encontre de l'intérêt public et du bon fonctionnement de l'organisme visé. La protection du lanceur d'alerte et des personnes qui collaborent à la vérification ou à l'enquête est la pierre d'assise de la LFDAROP.
- 9 Le Protecteur du citoyen estime essentiel d'insister sur ces notions d'accompagnement et de protection qui doivent se mettre en place dès qu'une divulgation est faite par une

³ RLRO, c. P-32 (LPC).

⁴ Documents internes du MAPAQ : Politique sur la divulgation d'actes répréhensibles et Procédure concernant le traitement des divulgations d'actes répréhensibles, 14 août 2017.

personne soumise, la plupart du temps, à un stress considérable : inquiétude quant à la protection de sa propre identité, impression de vivre dans le secret et le manque de loyauté, réticence face aux procédures, crainte des représailles et doutes quant à l'issue des vérifications. Considérant que chacun de ces éléments peut faire obstacle à une divulgation, le législateur a voulu que le divulgateur se sente en confiance, particulièrement au moment de révéler des agissements qui peuvent être lourds de conséquences, et ait l'assurance d'être protégé s'il divulgue des faits dans le cadre de la LFDAROP.

- 10 Il est primordial d'avoir cette préoccupation à l'esprit au fil du présent rapport qui met en évidence, notamment, des manquements sérieux qui font en sorte qu'à terme, l'objectif visé par la LFDAROP n'a pas été atteint. Au-delà de la stricte lecture de la Loi, il en va donc de la dimension humaine qui doit guider l'intervention des différents acteurs dans le traitement d'une divulgation, et du climat de confiance à instaurer et à perpétuer afin de rendre simple et sécuritaire cette démarche en matière d'intégrité publique pour le lanceur d'alerte.

1.3 Objectifs de l'enquête

1.3.1 Éléments pris en compte

- 11 Le présent rapport résulte d'une enquête menée selon la *Loi sur le Protecteur du citoyen* qui l'habilite à veiller au respect des droits des citoyens et des citoyennes dans l'application des lois par les ministères et les organismes du gouvernement du Québec.
- 12 Dans le cadre de son enquête, le Protecteur du citoyen a rencontré 17 témoins, a procédé à l'analyse de divers documents produits par ces personnes, dont la RSD, et a étudié le cadre législatif applicable.
- 13 Les questionnements soulevés sont les suivants :
 - ▶ La divulgation qu'a déposée le divulgateur, le 30 octobre 2017, a-t-elle été traitée conformément à la LFDAROP par la RSD du MAPAQ?
 - ▶ La procédure du MAPAQ en matière de traitement des divulgations d'actes répréhensibles respecte-t-elle la LFDAROP?

1.3.2 Ce que ce rapport d'enquête ne couvre pas

- 14 L'enquête n'a pas porté sur le congédiement du divulgateur par son employeur, le Protecteur du citoyen ne pouvant intervenir en matière de relations de travail en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*⁵.
- 15 Par ailleurs, en vertu de la LFDAROP, l'employé ou l'employée qui croit avoir été victime de représailles en matière d'emploi liées au dépôt de la divulgation d'un acte répréhensible doit exercer son recours auprès de la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST)⁶. Si la personne est syndiquée, elle peut aussi s'adresser à son syndicat. Dans le présent cas, c'est ce qu'a fait le divulgateur.
- 16 À noter également que les actes répréhensibles qui auraient été commis, selon les allégations du divulgateur, font actuellement l'objet d'une enquête distincte du Protecteur du citoyen en vertu de la LFDAROP.

⁵ LPC, article 18, paragraphe 5.

⁶ LFDAROP, article 32, alinéa 4.

2 Cadre général du traitement des divulgations d'actes répréhensibles au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ)

2.1 Loi applicable : la *Loi facilitant la divulgation des actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (LFDAROP)*

- 17 La LFDAROP a pour but de faciliter la divulgation, dans l'intérêt public, d'actes répréhensibles commis ou sur le point de l'être à l'égard des organismes publics, ainsi que d'établir un régime général de protection contre les représailles.
- 18 Pour assurer l'efficacité du mécanisme de divulgation, le Protecteur du citoyen énonçait déjà lors du dépôt du projet de loi de la LFDAROP plusieurs conditions impératives⁷, soit :
- ▶ La confiance des éventuels divulgateurs en ce mécanisme;
 - ▶ La protection de la confidentialité;
 - ▶ La protection des divulgateurs contre toute forme de représailles;
 - ▶ la protection de la réputation des personnes visées par les allégations non encore démontrées ou, éventuellement, non fondées;
 - ▶ La qualité de l'enquête et le respect des personnes impliquées (équité procédurale);
 - ▶ La cueillette, la préservation et la qualité de la preuve en vue des recours judiciaires à tenter, le cas échéant;
 - ▶ La capacité d'agir sans délai pour prévenir l'acte répréhensible sur le point d'être commis ou pour en limiter les dommages lorsqu'il a été commis.
- 19 La LFDAROP prévoit les obligations de la plus haute autorité administrative des organismes assujettis, soit principalement :
- ▶ La désignation obligatoire d'un ou d'une RSD;
 - ▶ L'établissement d'une procédure facilitant la divulgation d'actes répréhensibles et sa diffusion;
 - ▶ La reddition de compte afin de rendre publics certains renseignements à l'égard des divulgations d'actes répréhensibles.
- 20 Elle définit également le mandat du ou de la RSD, entre autres :
- ▶ L'application de la procédure facilitant la divulgation d'actes répréhensibles;
 - ▶ La réception, de la part du personnel de l'organisme assujetti, des divulgations d'actes répréhensibles;
 - ▶ Son obligation de discrétion dans l'exercice de ses fonctions, notamment par des mesures qu'il doit prendre pour assurer la confidentialité des renseignements qui lui sont communiqués, y compris l'identité de la personne qui effectue la divulgation ou qui collabore à une vérification;

⁷ Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des Finances publiques sur le projet de loi n° 87 *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*, le 28 janvier 2016.

- ▶ Les vérifications qu'il doit faire pour savoir si un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être;
 - ▶ La transmission de la divulgation au Protecteur du citoyen s'il estime que ce dernier est mieux en mesure que lui d'y donner suite;
 - ▶ Le suivi qu'il doit effectuer auprès de la plus haute autorité administrative dans le cadre du traitement de la divulgation ainsi qu'à la personne qui fait une divulgation.
- 21 La LFDAROP prévoit enfin une protection contre les représailles ainsi qu'un service de consultation juridique pour quiconque fait une divulgation et pour toute personne ayant collaboré à une vérification ou à une enquête. À noter que la personne mise en cause par la divulgation a également accès au service de consultation juridique.
- 22 C'est le président du Conseil du trésor qui est responsable de l'application de la LFDAROP⁸.

2.2 Document de référence du Protecteur du citoyen à l'intention des organismes publics concernant la procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles

- 23 En vertu de la LFDAROP, chaque organisme public qui lui est assujéti doit élaborer une procédure pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles par son personnel.
- 24 Pour sa part, le Protecteur du citoyen est tenu d'établir et de publier un document de référence précisant le contenu de la procédure qui doit être rédigée par les organismes publics⁹, sauf pour ceux qui en sont dispensés.
- 25 Ce document décrit les obligations des administrations en vertu de la LFDAROP et y ajoute les principes d'interprétation qui en découlent, des considérations pratiques et des notions rattachées au caractère humain d'une démarche de divulgation. Il s'agit en somme d'un outil favorisant la cohérence dans l'application de la Loi, d'un organisme assujéti à un autre et d'un RSD à un autre (quand le RSD change ou quand l'organisation en compte plus d'un).
- 26 Selon le Protecteur du citoyen, il est essentiel que tout RSD en prenne connaissance et en maîtrise le contenu pour remplir sa fonction avec rigueur et ouverture, et pour agir dans l'intérêt des personnes qui font une divulgation, de celles qui collaborent aux vérifications, de celles visées par les allégations d'actes répréhensibles ainsi que de son milieu organisationnel.
- 27 Le [document de référence](#)¹⁰ du Protecteur du citoyen a été publié en mai 2017.
- 28 Les obligations incontournables y sont indiquées, notamment :
- ▶ Établir les délais de traitement d'une divulgation;
 - ▶ Prévoir les mesures nécessaires pour que l'identité d'une personne qui divulgue des renseignements ou qui collabore à une vérification liée à une divulgation demeure confidentielle;
 - ▶ Prévoir la possibilité pour un membre du personnel de communiquer des renseignements au Protecteur du citoyen ou au RSD de son organisme public;

⁸ LFDAROP, article 55.

⁹ LFDAROP, article 20, aliéna 2.

¹⁰ Protecteur du citoyen, *Document de référence à l'intention des organismes publics concernant la procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles*, mai 2017.

- ▶ Indiquer la protection prévue à la Loi en cas de représailles et le délai pour exercer un recours à l'encontre d'une pratique interdite au sens de la *Loi sur les normes du travail*¹¹;
- ▶ Identifier des situations où le RSD doit transférer le dossier de divulgation au Protecteur du citoyen.

29 Le document de référence du Protecteur du citoyen contient également :

- ▶ Un guide d'interprétation concernant les actes répréhensibles;
- ▶ Les principes directeurs et les balises qui encadrent la prise de décision du Protecteur du citoyen lorsqu'il doit statuer sur une demande de dispense;
- ▶ Les obligations quant à la reddition de compte publique périodique par l'entremise d'un rapport annuel ou de tout autre moyen approprié.

30 À noter que ce document est utilisé au fil du présent rapport pour mettre en parallèle les manquements constatés et les pratiques qui auraient dû être adoptées.

2.3 Documents internes du MAPAQ : politique et procédure

31 Le 14 août 2017, conformément à la LFDAROP, le MAPAQ s'est doté d'une Politique sur la divulgation d'actes répréhensibles et d'une Procédure concernant le traitement des divulgations d'actes répréhensibles. Le 14 septembre 2017, ces documents ont été diffusés par un courriel adressé à chacun des employés du Ministère. Ceux-ci, grâce à un hyperlien, ont alors eu accès à l'entièreté des deux documents.

2.3.1 Des acteurs clés : le sous-ministre et le responsable du suivi des divulgations

32 La Politique énonce les rôles et les responsabilités du sous-ministre, au titre de la plus haute autorité administrative du MAPAQ. Ainsi, il lui revient d'établir et de diffuser au sein du MAPAQ la procédure concernant le traitement des divulgations d'actes répréhensibles. Il lui appartient aussi de désigner un ou des RSD chargés d'appliquer la LFDAROP et la procédure, et d'apporter les mesures correctrices qu'il juge appropriées lorsqu'il reçoit un rapport selon lequel un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être.

33 Pour sa part, le RSD a l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour faciliter la divulgation d'un acte répréhensible, tout en assurant la confidentialité de l'identité tant du divulgateur que des personnes mises en cause par la divulgation et des personnes qui collaborent aux vérifications, tout au long et après le processus. Les renseignements qui sont communiqués au RSD sont aussi de nature confidentielle. Dans l'exercice de ses fonctions, il reçoit, de la part du personnel du MAPAQ, les divulgations d'intérêt public pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être à l'égard de l'organisme et réalise les vérifications nécessaires en découlant. Il tient informé le sous-ministre des démarches effectuées, sauf s'il estime que la divulgation est susceptible de le mettre en cause. Comme autre obligation, il assure l'application de la Procédure établie par le MAPAQ, et veille à consigner l'information nécessaire à la reddition de compte sur l'application de la procédure. Enfin, il transmet au Protecteur du citoyen les divulgations s'il estime que ce dernier, compte tenu des circonstances, est davantage en mesure que lui d'y donner suite. Il en avise alors le divulgateur.

¹¹ RLRQ, c. N-1.1

3 Constats du Protecteur du citoyen quant au traitement de la divulgation par le MAPAQ

3.1 Délégation des responsabilités

3.1.1 Les faits

- 34 Le 1^{er} mai 2017, le sous-ministre du MAPAQ a annoncé la nomination d'une RSD à l'ensemble du personnel. Cette RSD, relevant directement du sous-ministre, devenait la seule personne au MAPAQ à agir à ce titre. Elle y occupait déjà la fonction de secrétaire générale et de directrice de la coordination ministérielle. C'est à cette RSD que s'est adressé le divulgateur.
- 35 Considérant l'ampleur de ses autres fonctions, la RSD a estimé qu'elle ne pouvait assurer seule le traitement de la divulgation, la première à lui parvenir. Avec l'accord du sous-ministre, elle a demandé à la répondante ministérielle à l'éthique (la répondante à l'éthique) de l'assister dans sa tâche. La RSD allait demeurer en charge du traitement de la divulgation, mais, de son côté, la répondante à l'éthique allait remplir l'essentiel des tâches :
- ▶ Établir le premier contact avec le divulgateur et documenter la divulgation;
 - ▶ Proposer une démarche à la RSD pour le traitement de la divulgation;
 - ▶ Informer le divulgateur que sa divulgation était recevable et que des vérifications seraient menées par elle-même et par la RSD;
 - ▶ Effectuer le suivi tout au long du traitement du dossier auprès du divulgateur;
 - ▶ Déterminer les personnes à rencontrer dans le cadre des vérifications et soumettre la liste des noms à la RSD;
 - ▶ Participer avec la RSD aux entrevues des personnes qui collaboreraient aux vérifications;
 - ▶ Rédiger les comptes rendus d'entrevue;
 - ▶ Analyser la preuve recueillie, avec la RSD;
 - ▶ Rédiger un projet de rapport;
 - ▶ Communiquer verbalement les conclusions au divulgateur au terme des vérifications.

3.1.2 Ce que précisent la Loi et le document de référence du Protecteur du citoyen

- 36 *En vertu de la LFDAROP, seul le ou la RSD est habilité à traiter la divulgation. Il est possible de désigner plusieurs RSD au sein d'un même organisme, afin de faciliter l'accès du personnel au RSD en tout temps. Il est toutefois nécessaire que ces personnes soient désignées officiellement par la plus haute autorité administrative pour exercer cette fonction. La désignation officielle est importante afin d'assurer que les RSD, de même que les divulgateurs ou les personnes qui collaborent aux vérifications des RSD, bénéficient des immunités et des protections prévues à la LFDAROP, notamment les recours en cas de représailles¹².*

¹² LFDAROP, articles 18 et 22 et Document de référence du Protecteur du citoyen p. 4.

3.1.3 Ce que précisent les orientations du Secrétariat du Conseil du trésor

37 L'identification d'un membre du personnel situé dans les hautes sphères de la hiérarchie nous porte à penser que :

- ▶ Son statut sera un frein à la divulgation;
- ▶ Celui-ci ne sera peut-être pas accessible et disponible rapidement;
- ▶ Il pourrait manquer de temps pour réaliser son mandat, c'est-à-dire de procéder aux vérifications nécessaires, de questionner les témoins potentiels;
- ▶ Les membres du personnel ne seront pas nécessairement à l'aise de collaborer aux vérifications entreprises par celui-ci ou seront même intimidés ou obligés de le faire;
- ▶ Il pourrait être perçu comme une façon pour l'organisme public de contrôler l'information affectant la crédibilité et l'impartialité de la procédure interne de divulgation.

En tenant compte de ces éléments, nous vous recommandons de confier ce rôle à un employé de niveau professionnel, tel un conseiller en éthique, à la protection des renseignements personnels, en gestion des ressources humaines ou un juriste¹³.

3.1.4 Une délégation de responsabilités non conforme à la Loi

38 La délégation de responsabilités à la répondante à l'éthique pour laquelle la RSD a opté dans ce cas-ci n'est pas autorisée et porte atteinte à la protection qu'exige la LFDAROP quant à la confidentialité :

- ▶ du divulgateur;
- ▶ des témoins qui collaborent aux vérifications;
- ▶ des personnes visées par les allégations d'actes répréhensibles;
- ▶ des renseignements recueillis.

39 Par ailleurs, il s'avère que la RSD a elle-même conclu à la difficulté d'exercer concurremment ses fonctions habituelles et celle de RSD.

3.2 Modes de communication

3.2.1 Les faits

40 Le 14 septembre 2017, la Procédure facilitant le traitement des divulgations des actes répréhensibles du MAPAQ a été diffusée auprès du personnel. Elle prévoit les différentes modalités de dépôt d'une divulgation : en personne, par téléphone (ligne directe vers la RSD), au moyen d'une adresse courriel sécurisée, à l'aide d'un formulaire sécurisé disponible dans l'intranet, ou encore par écrit à l'attention de la RSD avec la mention « personnel et confidentiel » sur l'enveloppe. Il y est aussi mentionné que la divulgation peut se faire en s'adressant au Protecteur du citoyen.

41 Le 30 octobre 2017, le divulgateur mentionne avoir transmis une divulgation à la RSD en utilisant l'adresse courriel professionnelle de celle-ci, comme suggéré préalablement par un membre du personnel du bureau de la RSD. Plus tard, en entrevue, il mentionnera n'avoir jamais connu l'existence de la Procédure, ni de l'adresse courriel sécurisée.

42 De leur côté, en aucun temps, la RSD ou la répondante à l'éthique ne lui ont indiqué qu'il devait utiliser l'adresse courriel sécurisée. Cette adresse n'a jamais été utilisée lors des échanges entre la RSD ou la répondante à l'éthique avec le divulgateur ou avec les

¹³ Secrétariat du Conseil du trésor, *Profil type du responsable du suivi des divulgations*.

personnes ayant collaboré aux vérifications. Chacun a plutôt utilisé une adresse professionnelle qui, comme pour toute adresse de ce type, n'offre pas la même sécurité dans les transactions, particulièrement en matière de confidentialité des personnes et du contenu des échanges.

3.2.2 Ce que précisent la Loi et le document de référence du Protecteur du citoyen

- 43 *Le RSD doit prendre les mesures nécessaires afin de faciliter le dépôt d'une divulgation d'un acte répréhensible, tout en assurant la confidentialité des communications. Il doit ainsi établir les modes de communication privilégiés permettant de faire une divulgation et de communiquer avec lui en toute confidentialité¹⁴.*

3.2.3 L'utilisation d'un mode de communication non sécurisé

- 44 Dès le dépôt de la divulgation et tout au long de son traitement, l'adresse courriel sécurisée aurait dû être utilisée. Le divulgateur aurait dû en être immédiatement informé et y être redirigé afin d'assurer la protection des échanges et de son identité.
- 45 Par ailleurs, la Procédure prévoyait que seule la RSD pouvait avoir accès à la boîte de courriel sécurisée. La Procédure était donc adéquate à cet égard. Toutefois, ni la RSD ni la répondante à l'éthique n'ont utilisé cette adresse.

3.3 Premier contact verbal avec le divulgateur

3.3.1 Les faits

- 46 La divulgation a été reçue par la RSD le 30 octobre 2017. La journée même, cette dernière accusait réception au divulgateur par écrit, lui mentionnant qu'on communiquerait avec lui pour obtenir de plus amples informations sur sa divulgation et pour statuer sur sa recevabilité, sans lui donner un délai.
- 47 Le 20 novembre, la répondante à l'éthique a discuté directement avec le divulgateur pour la première fois, soit 14 jours ouvrables (3 semaines) plus tard, après le dépôt de sa divulgation.

3.3.2 Ce que précisent la Loi et le document de référence du Protecteur du citoyen

- 48 *Des objectifs de délai devraient être déterminés pour chaque étape du processus afin de permettre le traitement diligent des divulgations. À titre indicatif, le Protecteur du citoyen s'est doté lui-même des cibles suivantes¹⁵ :*
- ▶ *Pour un premier contact avec le divulgateur, un délai de 2 jours ouvrables à compter de la réception de la divulgation;*
 - ▶ *Pour un accusé de réception écrit, si requis, un délai de 5 jours ouvrables suivant le premier contact avec le divulgateur.*

3.3.3 Un délai trop long pour le premier contact verbal

- 49 Une personne divulgue ce qu'elle estime être un acte répréhensible grave observé dans son environnement de travail. Il est donc important de prendre contact rapidement avec elle puisque cette personne est susceptible d'être sur le qui-vive dès le dépôt de sa divulgation. Elle a aussi besoin de parler à quelqu'un sous le sceau de la confidentialité, d'être écoutée, d'être informée sur les étapes subséquentes, d'être avertie sur les

¹⁴ LFDAROP, articles 10, 20 et 21 et Document de référence du Protecteur du citoyen p. 8.

¹⁵ LFDAROP, articles 10 et 20 et Document de référence du Protecteur du citoyen pp. 10 et 11.

précautions à prendre en termes de discrétion, de se faire expliquer ses droits, et d'être rassurée quant aux représailles. En vertu de la Loi, elle peut aussi bénéficier d'une consultation juridique par le juriste de son choix.

- 50 Pour sa part, le Protecteur du citoyen s'est fixé deux jours ouvrables comme délai pour communiquer avec le divulgateur. Rien n'est prévu dans la procédure du MAPAQ à ce sujet. Or, dans le présent cas, 14 jours ouvrables (3 semaines) se sont écoulés avant que la répondante à l'éthique ait un premier contact verbal avec le divulgateur.
- 51 La qualité de la communication verbale contribue à établir la relation de confiance nécessaire au traitement de la divulgation. Considérant ce qui précède, au-delà de l'accusé de réception, un premier contact verbal avec le divulgateur doit être fait le plus tôt possible. Pour le Protecteur du citoyen, un délai de 14 jours ouvrables (3 semaines) pour ce faire est trop long.

3.4 Information au divulgateur et aux personnes qui ont collaboré aux vérifications

3.4.1 Les faits

- 52 Plutôt que la RSD, c'est la répondante à l'éthique qui a transmis certaines informations au divulgateur. La RSD et la répondante à l'éthique ont donné l'information aux personnes ayant collaboré aux vérifications. Or, à cet égard, tant la répondante à l'éthique, la RSD, le divulgateur que les témoins ont des versions imprécises ou discordantes de ce qui a été communiqué, ou non, comme information aux uns comme aux autres.
- 53 Ainsi, rencontrés séparément par le Protecteur du citoyen, le divulgateur et la répondante à l'éthique ont mentionné que cette dernière a informé le lanceur d'alerte sur la confidentialité du processus de traitement d'une divulgation et sur la possibilité pour le divulgateur de transmettre tout renseignement sur l'acte répréhensible allégué. Tous les deux disent également qu'il n'a jamais été question des conséquences si le divulgateur décidait de rendre sa dénonciation publique. La répondante à l'éthique ne l'a pas, non plus, informé de la possibilité pour lui de transférer sa divulgation au Protecteur du citoyen, en tout temps, ou encore au terme du traitement de celle-ci en cas d'insatisfaction.
- 54 Les versions ne concordent pas quand il est question de la difficulté pour la répondante à l'éthique de préserver la confidentialité de l'identité du divulgateur au sein du MAPAQ. La répondante à l'éthique soutient qu'elle en a parlé alors que le divulgateur dit ne pas avoir été mis au courant de cet enjeu. Cette difficulté quant à la protection de l'identité du divulgateur était liée à ses nombreuses interventions sur le même sujet auprès de gestionnaires du MAPAQ.
- 55 Concernant la protection contre les représailles et ses conditions, le divulgateur soutient que la répondante à l'éthique ne l'en a pas informé. De son côté, la répondante à l'éthique ne se rappelle pas si elle l'a fait, mais elle le présume étant donné ses notes préparatoires à cet entretien.
- 56 Quant aux témoins, certains disent avoir été adéquatement informés, d'autres non, ou ne plus s'en souvenir. La répondante à l'éthique et la RSD ont le sentiment d'avoir donné peu d'information aux personnes ayant collaboré aux vérifications, voire pas du tout.

3.4.2 L'information essentielle à transmettre

- 57 La LFDAROP n'énumère pas les informations qui doivent être transmises au divulgateur. Toutefois, selon l'esprit de la Loi, la RSD devait, à tout le moins, lui faire part des informations suivantes :

- ▶ Les responsabilités de la RSD et de la personne ayant la plus haute autorité administrative;
- ▶ La nature du suivi de la divulgation dont sera informé le divulgateur, ceci afin de permettre à ce dernier de bien connaître ses droits et d'avoir des attentes réalistes;
- ▶ La confidentialité de l'identité du divulgateur et des précautions pour la maintenir;
- ▶ La protection qu'accorde la LFDAROP en matière de représailles, soit des recours en vertu des lois du travail et des infractions en matière pénale;
- ▶ Les circonstances qui permettent au divulgateur de dénoncer publiquement ce qu'il estime être un acte répréhensible tout en continuant de bénéficier de la protection légale contre les représailles : urgence de la situation et risque grave pour la santé, la sécurité d'une personne ou l'environnement; en pareil cas, la personne ne doit pas être en mesure de communiquer avec le Protecteur du citoyen; elle doit toutefois, au préalable, communiquer ces renseignements à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption;
- ▶ La possibilité d'avoir accès à une consultation juridique;
- ▶ Les différences entre les pouvoirs et les compétences de la RSD par rapport au Protecteur du citoyen;
- ▶ Le transfert possible, en tout temps, de la divulgation au Protecteur du citoyen;
- ▶ Le recours au Protecteur du citoyen en cas d'insatisfaction après le traitement de la divulgation par la RSD.

58 Des informations de même nature devaient être données aux personnes collaborant aux vérifications.

3.4.3 Un accompagnement incomplet

59 Dans un contexte de droit nouveau et compte tenu de la nature des divulgations, le Protecteur du citoyen accorde la plus grande importance à l'information qu'il livre à tout divulgateur et à toute personne qui collabore aux vérifications et aux enquêtes sur ces sujets. Il estime en effet essentiel de consacrer le temps nécessaire afin que la personne ait bien compris chacun des différents éléments. De la même façon, il est primordial que la personne saisisse quels peuvent être les risques encourus si elle s'écarte des conditions de divulgation inscrites à la Loi, faisant en sorte de s'exclure du mécanisme de protection contre les représailles.

60 Les témoignages recueillis font ressortir que le divulgateur et les personnes ayant collaboré aux vérifications n'ont pas été informés adéquatement de leurs droits et de leurs responsabilités en vertu de la LFDAROP.

3.5 Recevabilité de la divulgation

3.5.1 Les faits

61 La divulgation déposée le 30 octobre 2017 visait non seulement le MAPAQ, mais également un organisme indépendant qui reçoit du financement de celui-ci. Or, ceci a conduit la RSD et la répondante à l'éthique à considérer que leurs fonctions ne les habilitaient pas à faire des vérifications sur la gestion de cet organisme indépendant du MAPAQ. La répondante à l'éthique a alors avisé le divulgateur que la vérification allait porter uniquement sur l'usage des fonds publics et la gestion du MAPAQ, excluant la gestion interne de l'organisme indépendant.

3.5.2 Ce que précisent la Loi et le document de référence du Protecteur du citoyen

- 62 *L'acte répréhensible doit avoir été commis ou être sur le point d'être commis à l'égard d'un organisme public. Un tel acte peut être le fait d'un membre du personnel de l'organisme ou de toute personne, société de personnes, regroupement ou autre entité, notamment à l'occasion de la préparation ou de l'exécution d'un contrat, incluant l'aide financière, conclu ou sur le point de l'être avec l'organisme public*¹⁶.

3.5.3 Une interprétation de la compétence de la RSD non conforme à la Loi

- 63 La LFDAROP couvre aussi les actes répréhensibles commis ou sur le point de l'être par toute personne à l'égard d'un organisme public assujetti à la Loi. La RSD avait donc le pouvoir d'effectuer des vérifications concernant des actes commis par l'organisme indépendant visé par la divulgation à l'égard du MAPAQ, notamment, concernant l'utilisation des fonds publics versés à cet organisme en vertu des conventions établies avec le MAPAQ.

3.6 Transfert de la divulgation au Protecteur du citoyen

3.6.1 Les faits

- 64 À aucun moment du traitement de la divulgation, la RSD ou la répondante à l'éthique n'ont envisagé de transférer l'ensemble ou une partie du dossier au Protecteur du citoyen, estimant, ont-elles précisé lors de l'enquête, que le choix du divulgateur s'était porté sur le mécanisme interne et que cela devait demeurer ainsi. Dans cette optique, elles n'ont pas avisé le divulgateur qu'il pouvait recourir au Protecteur du citoyen à quelque étape que ce soit du processus.

3.6.2 Ce que précisent la Loi et le document de référence du Protecteur du citoyen

- 65 *Le RSD doit mentionner au divulgateur qu'il peut, s'il le préfère, adresser sa divulgation directement au Protecteur du citoyen. Le RSD doit transmettre la divulgation au Protecteur du citoyen s'il estime que ce dernier, compte tenu des circonstances, est davantage en mesure que lui d'y donner suite. Cela peut notamment être le cas lorsque la divulgation de l'acte répréhensible requiert une enquête approfondie ou le pouvoir de contraindre une personne par assignation à fournir des renseignements ou à produire des documents. Le RSD transfère alors le dossier au Protecteur du citoyen qui pourra exercer, le cas échéant, ses pouvoirs de commissaire enquêteur.*

Voici quelques circonstances pouvant justifier un tel transfert :

- ▶ *Un haut dirigeant visé par la divulgation;*
- ▶ *Une grande proximité du divulgateur avec la haute direction;*
- ▶ *Un conflit d'intérêts ou une apparence de conflit d'intérêts impliquant le RSD;*
- ▶ *La crainte ou l'exercice de mesures de représailles à l'endroit du divulgateur ou d'une personne qui collabore à la vérification;*
- ▶ *De la part du divulgateur, une réticence ou un refus de communiquer des renseignements au RSD;*
- ▶ *Un manque de collaboration de l'organisme à la vérification.*

S'il décide de transférer le dossier au Protecteur du citoyen, le RSD communique avec la Direction des enquêtes sur les divulgations en matière d'intégrité publique du Protecteur du

¹⁶ LFDAROP, articles 1 et 6 et Document de référence du Protecteur du citoyen p. 12.

citoyen afin de convenir des modalités de transfert. En pareil cas, le RSD doit en aviser le divulgateur¹⁷.

3.6.3 Un défaut de transférer le dossier qui a restreint la portée des vérifications

66 Dans le présent cas, plusieurs motifs militaient pour un transfert de la divulgation au Protecteur du citoyen, notamment du fait que :

- ▶ La RSD n'estimait pas avoir la disponibilité nécessaire pour traiter la divulgation;
- ▶ La RSD et la répondante à l'éthique estimaient difficile de protéger l'identité du divulgateur, considérant ses interventions passées et actuelles au sein du MAPAQ sur le sujet précis de la divulgation;
- ▶ La RSD et la répondante à l'éthique ne se croyaient pas habilitées à faire des vérifications au regard de l'organisme indépendant du MAPAQ mis en cause dans la divulgation.

67 Les décisions prises par la RSD et par la répondante à l'éthique ont eu pour effet que toute la lumière n'a pu être faite sur la situation dénoncée par le divulgateur. La divulgation aurait dû être transférée au Protecteur du citoyen.

3.7 Confidentialité de l'identité du divulgateur et des renseignements communiqués

3.7.1 Les faits

3.7.1.1. La communication avec les hautes autorités

68 Il ressort des témoignages recueillis que l'identité du divulgateur a été révélée par la RSD au sous-ministre à la suite de la réception de la divulgation. Elle l'a également informé du sujet sur lequel portait la divulgation ainsi que de l'état d'avancement du dossier au fil de ses différentes étapes. Dans le cours des vérifications, elle ne lui a toutefois pas fait part des informations obtenues.

69 De son côté, le sous-ministre ne s'est pas ingéré dans la gestion de la divulgation.

3.7.1.2. La communication avec les témoins ayant collaboré aux vérifications

70 Outre les deux personnes qui ont été rencontrées en présence du divulgateur, l'enquête démontre que l'identité du divulgateur n'a pas été révélée aux personnes qui ont collaboré aux vérifications, que ce soit par la RSD ou par la répondante à l'éthique.

3.7.1.3. La communication avec la direction des enquêtes d'un autre ministère

71 Après une fuite d'information auprès des médias, le MAPAQ a décidé d'entreprendre une enquête administrative pour en découvrir la source et a donné le mandat au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) de la réaliser. La secrétaire générale et directrice de la coordination ministérielle, qui était aussi la RSD qui avait traité la divulgation, devait gérer cette situation. C'est dans ce contexte que plusieurs renseignements ont été transmis aux enquêteurs du MTESS, entre autres :

- ▶ L'identité du divulgateur;
- ▶ Le contenu de la divulgation;
- ▶ La lettre de conclusion envoyée au divulgateur au terme du traitement de la divulgation par la RSD;

¹⁷ LFDAROP, articles 6, 20 et 22 et Document de référence du Protecteur du citoyen pp. 8 et 13.

- ▶ Le rapport d'analyse déposé au sous-ministre;
- ▶ Des courriels échangés entre le divulgateur et la répondante à l'éthique;
- ▶ Des courriels de témoins ayant pris part aux vérifications;
- ▶ Les comptes rendus d'entrevues de personnes ayant participé aux vérifications.

3.7.1.4. Un document confidentiel rendu public

- 72 Le 28 mars 2019, la lettre de conclusion adressée au divulgateur a été remise à un tiers dans le cadre d'une demande en vertu de *La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*¹⁸ par la responsable de l'accès du MAPAQ. Cette lettre comportait l'identité du divulgateur, l'objet de sa divulgation, la nature des vérifications réalisées, des informations recueillies par la RSD ainsi que la conclusion de l'analyse à la suite du traitement de la divulgation.
- 73 Par la suite, le MAPAQ a diffusé ce document, transmis dans le cadre d'une demande d'accès, sur son site Web tel que le prévoit le *Règlement sur la diffusion de l'information sur la protection des renseignements personnels*¹⁹. À partir de ce moment, la lettre rendue publique devenait accessible à tous.
- 74 Le 7 mai 2019, des passages de cette lettre ont été cités par un journaliste de Radio-Canada dans un article. C'est ainsi que le Protecteur du citoyen en a eu connaissance.

3.7.2 Ce que précisent la Loi et le document de référence du Protecteur du citoyen

- 75 *Le RSD est tenu à la discrétion dans l'exercice de ses fonctions. Il doit notamment prendre les mesures nécessaires pour assurer la confidentialité des renseignements qui lui sont communiqués, y compris l'identité de la personne qui effectue la divulgation.*

Malgré les articles 9, 83 et 89 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics sur la protection des renseignements personnels, nul n'a droit d'accès ou de rectification à l'égard d'un renseignement communiqué au RSD. Les dossiers des RSD sont confidentiels.

*Lorsque le RSD conclut, au terme de ses vérifications, qu'aucun acte répréhensible n'a été commis, il devrait préserver l'entière confidentialité des informations recueillies*²⁰.

3.7.3 Une absence de protection de l'identité du divulgateur

- 76 Selon les dires du divulgateur lui-même, il était facilement identifiable au sein du MAPAQ étant donné sa position et ses actions liées à l'acte qu'il estimait répréhensible.
- 77 Pour le Protecteur du citoyen, et au sens de la Loi, cela ne vient pas pour autant soustraire la RSD à son devoir de protéger l'identité du lanceur d'alerte. Dans la présente situation, elle n'a pas pris les mesures nécessaires pour que l'identité du divulgateur ne soit pas dévoilée, que ce soit à la plus haute autorité administrative ou à des tiers, tant dans le cadre des vérifications qu'après.
- 78 Par ailleurs, la secrétaire générale et directrice de la coordination ministérielle, qui avait aussi traité la divulgation à titre de RSD, n'aurait jamais dû transmettre aux enquêteurs du MTESS la moindre information liée à la divulgation. À cela, le MAPAQ répond avoir signé une entente interministérielle avec le MTESS assurant la confidentialité de l'information

¹⁸ RLRQ, c. A-2.1.

¹⁹ RLRQ, c. A-2.1, r. 2.

²⁰ LFDAROP, articles 21 et 24 et Document de référence du Protecteur du citoyen pp. 14, 16 et 17.

transmise²¹. Toutefois, la LFDAROP²² prévoit que nul n'a droit d'accès à l'égard d'un renseignement communiqué au RSD. Par conséquent, cette dernière devait préserver la confidentialité du dossier de divulgation ainsi que l'identité du divulgateur.

- 79 Aussi, pour des raisons de protection de la confidentialité et pour éviter tout risque de représailles, la lettre de conclusion – sous aucune considération, pendant et après la vérification – ne devait être transmise par la personne responsable de l'accès du MAPAQ au regard de la Loi sur l'accès. La LFDAROP²³ est claire à ce sujet.
- 80 Le jour même de la diffusion du reportage du journaliste de Radio-Canada, le Protecteur du citoyen a communiqué avec le MAPAQ pour lui faire part de cette violation de confidentialité. Il lui a également demandé de retirer le document de son site Web, ce que le MAPAQ a fait immédiatement.
- 81 Considérant ces manquements majeurs, le Protecteur du citoyen considère que la RSD et la responsable de l'accès du MAPAQ n'ont pas respecté la LFDAROP.
- 82 Mais plus encore, des gestes ont activement fait en sorte de briser la confidentialité accordée au divulgateur.

3.8 Confidentialité des démarches menées dans le cadre des vérifications

3.8.1 Les faits

- 83 Les faits suivants sont des exemples de situations où des renseignements faisant normalement l'objet d'un traitement hautement confidentiel ont échappé à l'obligation générale de confidentialité prévue par la Loi :
- ▶ Au moment de déposer sa divulgation auprès de la RSD, le lanceur d'alerte a mis un délégué syndical en copie conforme de son courriel. Dans sa réponse, la RSD n'a servi aucune mise en garde au divulgateur à ce sujet et a laissé le tiers en copie conforme de son accusé de réception.
 - ▶ Par la suite, la RSD et la répondante à l'éthique ont tenu une rencontre en présence du divulgateur et de deux membres du personnel du MAPAQ collaborant aux vérifications.
 - ▶ Dans le cadre de ses vérifications, la RSD a mentionné à un gestionnaire du MAPAQ qui y prenait part à titre de témoin le nom de deux autres employés du MAPAQ appelés à collaborer; le gestionnaire a ensuite informé un des employés concernés qu'il serait convoqué à cette fin.
 - ▶ Lors d'une conversation avec le divulgateur, la répondante à l'éthique l'a avisé d'éléments concernant sa démarche de vérification, lui mentionnant que les personnes qu'il avait identifiées seraient contactées.
 - ▶ Un témoin qui devait fournir des documents à la RSD ainsi qu'à la répondante à l'éthique a mis son gestionnaire en copie conforme. La RSD n'a pas jugé utile de mettre le témoin en garde à ce sujet parce qu'il s'agissait de son gestionnaire.
 - ▶ Le nom de toutes les personnes consultées ainsi que leur fonction sont mentionnés dans le rapport d'analyse transmis par la RSD au sous-ministre au terme de ses vérifications.

²¹ Le présent rapport du Protecteur du citoyen a été soumis au MAPAQ pour commentaires, conformément à sa procédure habituelle.

²² LFDAROP, article 21.

²³ Ibid.

- ▶ Deux sous-ministres adjoints au MAPAQ ont également reçu copie du rapport d'analyse, sans caviardage.

3.8.2 Ce que précisent la Loi et le document de référence du Protecteur du citoyen

- 84 Selon la LFDAROP, la procédure interne des organismes assujettis doit prévoir toutes les mesures nécessaires pour que l'identité de la personne qui divulgue des renseignements ou qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation demeure confidentielle.

Ces mesures peuvent consister, par exemple, à :

- ▶ Tenir ses dossiers dans un classeur verrouillé, non accessible au reste du personnel;
- ▶ Protéger les dossiers informatiques par des accès restreints qui garantissent leur confidentialité;
- ▶ Rencontrer le divulgateur ou toute autre personne collaborant à une vérification dans des lieux protégeant leur identité et la confidentialité des échanges²⁴.

3.8.3 Un bris de confidentialité

- 85 Les faits énoncés démontrent que les mesures qui auraient dû être prises pour préserver l'identité du divulgateur et des personnes qui ont collaboré aux vérifications n'ont pas été déployées, ceci allant jusqu'à briser la confidentialité, dans certaines situations.

- 86 La Politique sur la divulgation d'actes répréhensibles du MAPAQ ne contient qu'une brève mention au regard des mesures nécessaires à prendre pour assurer la confidentialité des renseignements qui lui sont communiqués, y compris l'identité de la personne qui effectue la divulgation ou qui collabore à une vérification :

À cet égard, il prend les moyens appropriés pour assurer cette confidentialité, notamment en adoptant des mesures de sécurité permettant de protéger l'accès à ses dossiers et à ses répertoires électroniques²⁵.

- 87 Le Protecteur du citoyen considère que cet engagement n'est pas suffisamment explicite et étayé pour répondre aux objectifs du législateur tels qu'énoncés dans la LFDAROP.

3.9 Suivi auprès du divulgateur et de la plus haute autorité administrative du MAPAQ à l'issue du traitement de la divulgation

3.9.1 Les faits

- 88 La répondante à l'éthique a assuré un suivi régulier auprès du divulgateur pendant le traitement de la divulgation.

- 89 Il découle également, tant du témoignage de la RSD que de celui de la répondante à l'éthique et du divulgateur, que ce dernier a appris en cours de traitement de sa dénonciation qu'il recevrait le rapport découlant des vérifications effectuées.

- 90 Le 12 février 2018, un rapport d'analyse a été transmis par la RSD au sous-ministre, lequel rapport concluait à une absence d'acte répréhensible. Pour sa part, le divulgateur a été informé que :

- ▶ L'exercice de vérification était terminé;

²⁴ LFDAROP, articles 10, 18 et 20 et Document de référence du Protecteur du citoyen, p. 16.

²⁵ La Politique sur la divulgation d'actes répréhensibles du MAPAQ, p. 6.

- ▶ Aucun acte répréhensible n'avait été constaté;
 - ▶ Sur décision du sous-ministre, il ne recevrait pas le rapport final.
- 91 Par la suite, une lettre de conclusion datée du 9 mars 2018 a été envoyée au divulgateur par la RSD. Aucune information ne lui a été donnée quant aux raisons du sous-ministre de ne pas lui donner accès au rapport d'analyse.
- 92 Devant cette situation, le divulgateur a choisi de dénoncer publiquement les faits.

3.9.2 Ce que précisent la Loi et le document de référence du Protecteur du citoyen

- 93 *La LFDAROP prévoit qu'au terme de ses vérifications, le RSD avise le divulgateur que le traitement de sa divulgation est terminé. Il peut également, s'il l'estime à propos, l'informer des suites qui ont été données à sa divulgation.*

Lorsque le RSD conclut, au terme de ses vérifications, qu'aucun acte répréhensible n'a été commis, il devrait préserver l'entière confidentialité des informations recueillies²⁶.

3.9.3 Un suivi interne non conforme à la Loi alors qu'aucun acte répréhensible n'est retenu

- 94 Les témoignages font ressortir que le suivi qu'a effectué la répondante à l'éthique auprès du divulgateur au cours du traitement de sa divulgation était approprié.
- 95 Par ailleurs, à juste titre, le rapport d'analyse n'a pas été transmis au divulgateur. Toutefois, selon le témoignage de ce dernier, cette situation a provoqué un bris de confiance. Considérant qu'on lui apprenait à la fois qu'aucun acte répréhensible n'était retenu et qu'il ne pourrait prendre connaissance du rapport, sans que lui soient expliquées les raisons sous-jacentes, le divulgateur a cru que certains voulaient dissimuler des agissements répréhensibles. Dès cet instant, il a perdu totalement confiance dans le mécanisme interne de traitement des divulgations.
- 96 De plus, la RSD a jugé à propos, dans ce dossier, de transmettre au divulgateur une lettre de conclusion, datée du 9 mars 2018. Toutefois, des éléments compromettant la confidentialité des informations recueillies y figuraient. En effet, le divulgateur n'avait pas à connaître les informations données à la RSD et à la répondante à l'éthique par les personnes ayant collaboré aux vérifications.
- 97 Finalement, dans le cadre actuel de la Loi, aucun rapport d'analyse n'aurait dû être remis au sous-ministre étant donné qu'aucun acte répréhensible n'avait été commis, selon les conclusions de la RSD et de la répondante à l'éthique.
- 98 Le MAPAQ dans ses commentaires indique que « Le fait qu'aucun acte répréhensible au sens de la Loi n'a été commis ne signifie pas nécessairement qu'une situation dénoncée ne mérite aucune attention »²⁷. De fait, la RSD peut, en tout temps, informer la plus haute autorité administrative du Ministère d'une situation préoccupante, à la condition cependant de prendre soin de ne pas lier les faits rapportés à une divulgation. L'intention du législateur est à l'effet que seul le Protecteur du citoyen a le pouvoir d'émettre des recommandations à la plus haute autorité administrative lorsqu'aucun acte répréhensible n'est retenu²⁸.

²⁶ LFDAROP, article 24 et Document de référence du Protecteur du citoyen p. 17.

²⁷ Le présent rapport du Protecteur du citoyen a été soumis au MAPAQ pour commentaires, conformément à sa procédure habituelle.

²⁸ LFDAROP, article 15.

4 Constats des personnes impliquées quant au traitement de la divulgation par le MAPAQ

4.1 Le sous-ministre

- 99 À l'issue du traitement de la divulgation, le sous-ministre du MAPAQ considère qu'il est impossible pour une ou un employé au sein d'une organisation (indépendamment de ses fonctions habituelles) de traiter une divulgation avec la distance suffisante.
- 100 Il estime que cette situation le place en conflit de loyauté, l'amenant à défendre ou à remettre en cause les décisions du MAPAQ et les agissements de son personnel. Selon lui, du fait de cette dualité dans l'exercice de ses propres attributions, la LFDAROP comporte à la base même un vice qui en empêche une application sereine et conforme à son esprit.
- 101 Il souhaite que toute divulgation concernant le MAPAQ soit dorénavant traitée à l'extérieur du Ministère. Il a d'ailleurs déposé, le 28 mars 2019, une demande de dispense en vertu de la LFDAROP²⁹ auprès du Protecteur du citoyen. Une telle demande a notamment pour effet de le soustraire au traitement de toute divulgation. Le 12 avril 2019, le Protecteur du citoyen accédait à sa demande pour une période de 6 mois.

4.2 La responsable du suivi des divulgations

- 102 Selon la RSD, ce rôle est impossible à assumer au sein d'une organisation, ceci en raison des liens entre les membres du personnel.
- 103 De plus, elle estime, après cette expérience, qu'elle n'aurait pas dû être désignée comme RSD étant donné ses fonctions de secrétaire générale qui la placent parmi les hautes autorités du MAPAQ et qui peuvent faire en sorte qu'elle détienne certains renseignements de façon particulière. À son avis, tout RSD devrait être à bonne distance de son sous-ministre dans la hiérarchie organisationnelle. Par ailleurs, elle estime qu'elle aurait dû transférer la divulgation au Protecteur du citoyen.

4.3 Le divulgateur

- 104 Pour le divulgateur, au terme de cette expérience, un mode interne de traitement d'une divulgation n'a aucune crédibilité. Il a lui-même mis en doute l'ensemble du processus dès qu'il a compris que la RSD relevait du sous-ministre.
- 105 Il est d'avis que personne, à l'interne, n'a la distance nécessaire pour analyser une telle situation.

5 Constats du Protecteur du citoyen concernant le rôle des RSD quant à l'application de la LFDAROP

5.1 Les principales problématiques depuis la mise en œuvre de la Loi

- 106 Depuis la mise en œuvre de la LFDAROP, le 1^{er} mai 2017, et dans le cadre du traitement des demandes d'assistance et des divulgations qui lui ont été acheminées, le Protecteur du citoyen est intervenu auprès de différents RSD au sein d'organismes publics. Il a alors

²⁹ LFDAROP, article 19.

constaté de manière récurrente des problématiques qui s'apparentent nettement aux constats qu'il dresse dans le présent rapport. Il a ainsi noté :

- ▶ Une incompréhension du rôle et des responsabilités que doivent assumer les RSD;
- ▶ Des manquements dans l'application et l'interprétation de la LFDAROP;
- ▶ De la confusion, voire un conflit entre les autres fonctions occupées par les RSD.

107 Le Protecteur du citoyen a aussi constaté que des RSD peuvent se trouver ou se sentir en situation de conflit de loyauté. Par exemple, lorsqu'ils sont confrontés à :

- ▶ La nécessité de protéger le divulgateur et les personnes qui collaborent aux vérifications tout en « défendant » la position de l'organisation visée par l'acte répréhensible dénoncé;
- ▶ Le devoir de se prononcer sur un acte répréhensible commis par un collègue de travail et, le cas échéant, d'en informer les personnes ayant la plus haute autorité administrative de l'organisation.

108 Le Protecteur du citoyen est ainsi intervenu auprès de différents RSD et organismes publics pour s'assurer qu'ils se conformaient bien à la LFDAROP, ceci en raison de certains manquements. À la suite de ces interventions, des préoccupations sont apparues et le Protecteur du citoyen en a fait part au Secrétariat du Conseil du trésor, responsable de l'application de la Loi, tel que déjà mentionné. Il a aussi recommandé qu'un audit des procédures visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles, adoptées par les organismes publics, soit mené pour en déterminer la conformité à la Loi. En réponse à cette recommandation, le Secrétariat du Conseil du trésor a fait savoir qu'il ne disposait pas des habilitations requises à cette fin. Toutefois, a-t-il précisé, cet élément serait pris en considération dans le cadre des travaux visant la production du rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la Loi, au plus tard le 1^{er} mai 2020, lequel rapport doit être déposé à l'Assemblée nationale dans les 30 jours suivants³⁰.

CONCLUSION

109 De nombreux manquements ont été constatés par rapport à des volets fondamentaux de la LFDAROP tels que :

- ▶ L'interprétation erronée de la recevabilité de la divulgation;
- ▶ L'absence de transfert de cette dernière au Protecteur du citoyen;
- ▶ Le bris de confidentialité de l'identité du divulgateur;
- ▶ Le suivi interne effectué aux termes des vérifications qui est non conforme à la LFDAROP, tant auprès du divulgateur que de la personne ayant la plus haute autorité administrative.

110 Le MAPAQ ne pouvait ignorer que le divulgateur serait facilement identifié au regard de son implication connue dans le milieu. Il n'en demeure pas moins que, à l'évidence, la confidentialité de l'identité du divulgateur doit toujours demeurer un rempart de sécurité dont il faut, au premier chef, défendre la pleine application. À défaut de le faire, la protection contre les représailles devient théorique. À ce moment, le dossier doit donc être transféré au Protecteur du citoyen.

111 Dans le présent cas, le MAPAQ ne s'est pas approprié avec rigueur la nouvelle loi qu'il était chargé d'appliquer, d'où la séquence des manquements.

³⁰ LFDAROP, article 54.

112 Malheureusement, l'ampleur qu'ont pris les événements peut amener des personnes à croire qu'une divulgation de leur part pourrait leur coûter leur réputation personnelle et leur crédibilité professionnelle.

113 Il est donc essentiel et pressant d'apporter un redressement tant au sein du MAPAQ que, plus largement, à l'endroit du traitement des divulgations d'actes répréhensibles dans le respect de la LFDAROP, ceci afin de :

- ▶ Permettre à tout divulgateur et à toute personne qui collabore aux vérifications d'être traités dans le plus grand respect de la confidentialité de leur identité et des faits qu'ils dévoilent;
- ▶ Garantir des mécanismes de traitement des divulgations qui agissent avec discrétion et placent l'intégrité publique au cœur de leur action;
- ▶ Donner confiance aux citoyens quant à la prise en charge des lanceurs d'alerte.

114 Il est tout aussi important que le divulgateur sache que le Protecteur du citoyen peut, à tout moment, traiter sa divulgation, que ce soit au début du processus, en cours de vérifications ou au terme de l'intervention du responsable du suivi des divulgations. Il peut dès lors avoir la pleine assurance que la confidentialité de son identité sera préservée et que sa divulgation sera traitée en toute indépendance, en conformité avec la Loi.

RECOMMANDATIONS

Considérant ce qui précède :

Le Protecteur du citoyen recommande au MAPAQ :

R-1 D'établir et de lui transmettre, au plus tard le 30 juillet 2019, un plan d'action afin de corriger les manquements constatés dans le présent rapport, notamment au regard de :

- ▶ La délégation des responsabilités;
- ▶ Les modes de communication;
- ▶ Le premier contact verbal avec le divulgateur;
- ▶ L'information au divulgateur et aux personnes qui ont collaboré aux vérifications;
- ▶ La recevabilité de la divulgation;
- ▶ Le transfert de la divulgation au Protecteur du citoyen;
- ▶ La confidentialité de l'identité du divulgateur, des renseignements communiqués et des démarches de vérification;
- ▶ Le suivi auprès du divulgateur et de la plus haute autorité administrative du MAPAQ;

et de présenter au Protecteur du citoyen le bilan des mesures mises en œuvre pour réaliser ce plan d'action, au plus tard le 30 septembre 2019.

Considérant ce qui précède :

Le Protecteur du citoyen recommande au Secrétariat du Conseil du trésor :

R-2 Dans le cadre du rapport sur la mise en œuvre de la LFDAROP que doit déposer le président du Conseil du trésor à l'Assemblée nationale au plus tard le 1^{er} juin 2020, de revoir, plus particulièrement, le rôle et l'encadrement législatif des responsables du suivi des divulgations, afin d'assurer un accompagnement adéquat des lanceurs d'alerte, la confidentialité complète ainsi qu'un traitement des divulgations dépourvu de conflits de loyauté.

Bibliographie

Table législative

Loi sur le Protecteur du citoyen, RLRQ, c. P-32.

Loi facilitant les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics, RLRQ, c. D-11.1.

Bibliographie

Protecteur du citoyen, *Document de référence à l'intention des organismes publics concernant la procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles*, mai 2017.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, *Politique sur la divulgation d'actes répréhensibles*, 14 août 2017.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, *Procédure concernant le traitement des divulgations d'actes répréhensibles*, 14 août 2017.

Protecteur du citoyen, *Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des Finances publiques sur le projet de loi n° 87 Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*, le 28 janvier 2016.

Secrétariat du Conseil du trésor, *Profil type du responsable du suivi des divulgations*.

protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
19^e étage
800, place D'Youville
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 : **1 866 902-7130**

Courriel : protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca