



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Justice

Équité

Respect

Impartialité

Transparence

**Mémoire du Protecteur du citoyen
présenté à la
Commission de l'aménagement du territoire**

Projet de loi n° 155

Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal
et la Société d'habitation du Québec

Québec, le 16 janvier 2018

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 un citoyen ou à un groupe de citoyens. Il traite aussi les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations. Désigné par les parlementaires de toutes les formations politiques et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement d'une ou de plusieurs plaintes ou divulgations, ou de sa propre initiative.

Le respect des citoyens 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 systémique de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens.

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 le meilleur intérêt des personnes concernées.

Le présent document est disponible en version électronique sur [notre site web](https://protecteurducitoyen.qc.ca) (<https://protecteurducitoyen.qc.ca>), section **Enquêtes et recommandations**, rubrique **Réactions aux projets de loi et de règlement**.

© Protecteur du citoyen, 2018

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

Table des matières

Sommaire.....	2
Introduction.....	3
1 La genèse du régime général de protection des lanceurs d’alerte	4
1.1 <i>Commission d’enquête sur l’octroi et la gestion des contrats publics dans l’industrie de la construction</i>	4
1.2 <i>Loi facilitant la divulgation d’actes répréhensibles à l’égard des organismes publics</i>	5
2 L’assujettissement des organismes municipaux à la LFDAROP proposé par les amendements au projet de loi n° 155.....	6
2.1 <i>L’orientation proposée dans les amendements au projet de loi n° 155</i>	6
2.2 <i>Une absence de choix de recours pour les divulgateurs</i>	6
2.3 <i>Une solution de rechange respectueuse de l’intention du législateur</i>	8
2.4 <i>Un arrimage efficace au bénéfice des divulgateurs</i>	12
3 L’appropriation des pouvoirs et immunités du Protecteur du citoyen par le MAMOT.....	14
Annexe 1 : Liste des recommandations	16

Sommaire

Le Protecteur du citoyen salue l'intention du législateur d'assujettir les organismes municipaux au régime général de protection des lanceurs d'alerte par l'entremise d'amendements proposés au projet de loi n° 155, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*.

Cependant, il est d'avis que ces amendements modifieraient l'essence même de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP), en obligeant toute personne qui veut faire une divulgation à l'égard d'un organisme municipal à le faire auprès du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). Il estime par ailleurs que les pouvoirs et immunités propres à un ombudsman parlementaire indépendant et neutre – en l'occurrence le Protecteur du citoyen – ne peuvent être dévolus à un ministère.

Aussi, le manque de clarté entourant les rôles du Protecteur du citoyen et du MAMOT risquerait d'accroître la confusion déjà présente pour les citoyens et les divulgateurs potentiels.

Le Protecteur du citoyen rappelle que le régime de divulgation de la LFDAROP prévoit toujours un choix pour le divulgateur de se référer au responsable du suivi des divulgations de son organisme public ou encore, pour le réseau de la petite enfance, au ministre de la Famille. Mais, en toute circonstance, un divulgateur peut s'adresser au Protecteur du citoyen, acteur central du régime général de divulgation des actes répréhensibles.

Le Protecteur du citoyen recommande dans le présent mémoire une solution de rechange crédible qui permettrait d'assurer le traitement clair, simple, efficace et complémentaire des plaintes et des divulgations concernant les entités municipales. Le modèle proposé, en partageant la compétence de ces divulgations entre le Protecteur du citoyen et le MAMOT, laisserait le libre choix aux divulgateurs de s'adresser à l'une ou l'autre instance.

Le Protecteur du citoyen ne peut non plus cautionner le procédé législatif utilisé dans les amendements déposés, en procédant par renvoi à la LFDAROP et à la *Loi sur le Protecteur du citoyen* pour octroyer des pouvoirs au MAMOT.

Introduction

- 1 Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.
- 2 C'est dans cette optique que le Protecteur du citoyen a analysé le projet de loi n° 155 – *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*, présenté par le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, M. Martin Coiteux, le 15 novembre 2017, ainsi que les amendements déposés par ce dernier à l'Assemblée nationale le 7 décembre 2017. Le présent mémoire porte uniquement sur certains de ces amendements, soient ceux qui visent des modifications à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP).
- 3 Le Protecteur du citoyen souscrit à la volonté gouvernementale de poursuivre la mise en œuvre des recommandations de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau). De manière générale, il salue l'intention du législateur d'assujettir les organismes municipaux au régime général de protection des lanceurs d'alerte.
- 4 Il ne peut toutefois cautionner la manière dont cet assujettissement est présenté, et formule à cet effet des commentaires et recommandations sur les modifications proposées à la LFDAROP contenues dans les amendements déposés par le ministre. Ces commentaires portent plus particulièrement sur les amendements introduisant les articles **29.6, 29.7, 29.8, 29.10, 29.11, 29.12 et 29.15**.
- 5 Évaluée à l'aune des principes clés qui ont sous-tendu la genèse du régime général de protection des lanceurs d'alerte, l'orientation proposée par les amendements au projet de loi n° 155 va à l'encontre de l'objectif de simplifier les voies de recours aux citoyens et citoyennes. De plus, le manque de clarté entourant les rôles du Protecteur du citoyen et du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) ainsi que l'absence de choix de divulguer à l'un ou l'autre accroissent la confusion déjà présente pour les divulgateurs potentiels et pour la population en général.
- 6 Cette orientation ferait également en sorte de priver les divulgateurs d'un recours à une institution indépendante du gouvernement, à savoir le Protecteur du citoyen. Sans compter que la méthode retenue pour l'assujettissement des organismes municipaux à la LFDAROP sera source d'imprécision et d'incohérence, tant sur le plan pratique que législatif.
- 7 Le Protecteur du citoyen recommande donc une solution de rechange crédible qui a fait ses preuves depuis l'entrée en vigueur de la LFDAROP et qui permettrait d'assurer le traitement simple et efficace des plaintes et des divulgations concernant les entités municipales, tout en valorisant le développement d'un sens de la culture éthique en leur sein, et le renforcement de la confiance de la population envers elles.

1 La genèse du régime général de protection des lanceurs d'alerte

1.1 Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction

- 8 Le rapport de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, publié en novembre 2015, énonce qu'un régime général de protection des lanceurs d'alerte s'impose au Québec. Ce constat repose sur le fait que le régime de protection de l'époque¹ – composé essentiellement de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* et de la *Loi sur les normes du travail* – bien qu'il favorise le signalement d'actes répréhensibles ciblés et offre un certain degré de protection aux lanceurs d'alerte, présentait des limites.
- 9 La limite la plus importante est la portée du cadre juridique en vigueur en 2015, et plus particulièrement de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, une loi de type sectoriel qui vise uniquement les situations de corruption dans le secteur des marchés publics. Puisque le cadre juridique définit les actes répréhensibles dans le contexte bien précis des matières contractuelles, la Commission Charbonneau constate que cela laisse les lanceurs d'alerte sans protection lorsqu'ils signalent des problèmes d'ordre plus général. Elle conclut conséquemment à la **nécessité d'un régime global protégeant tous les lanceurs d'alerte**, et non seulement ceux qui divulguent des renseignements concernant des contrats publics. C'est l'essence de la 8^e recommandation de son rapport :
- ▶ « [A]méliorer le régime de protection des lanceurs d'alerte pour garantir :
 - ▶ la protection de l'identité de tous les lanceurs d'alerte, peu importe l'instance à laquelle ils s'adressent;
 - ▶ l'accompagnement des lanceurs d'alerte dans leurs démarches;
 - ▶ un soutien financier, lorsque requis »².
- 10 La Commission émet aussi un avertissement contre la tendance à l'accumulation de lois de type sectoriel qui risquerait de « créer un cadre juridique complexe et difficile à comprendre, et [...] à terme décourager les personnes de s'en prévaloir »³. En fait, plutôt qu'un cumul de lois spécifiques à chaque secteur, source de confusion pour les lanceurs d'alerte, la Commission prône l'adoption d'un régime général de protection puisque « les faits pouvant être signalés ne se limitent pas à un seul domaine comme la corruption, mais s'appliquent à une large gamme de conduites »⁴. La Commission laisse enfin entendre que l'amélioration du régime de protection doit faire en sorte que les recours accessibles à toute personne souhaitant divulguer un acte répréhensible soient simples, clairement définis et cohérents.

¹ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1; *Loi sur les normes du travail*, RLRQ, c. N-1.1.

² *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, novembre 2015, tome 3, p. 111.

³ *Idem*, p. 110.

⁴ *Ibid.* Ces conduites incluent : « la violation de toute loi, celle des normes déontologiques codifiées, des règles ou directives administratives édictées pour la mobilisation et la gestion des facteurs de production, voire la dérogation aux « bonnes pratiques » recommandées ».

- 11 En somme, les principes cardinaux d'un régime de protection des lanceurs d'alerte sont la **protection⁵ et le soutien de tous les lanceurs d'alerte** ainsi que des **recours simples, clairs et cohérents**.

1.2 Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics

- 12 C'est pour donner suite à la recommandation n° 8 de la Commission Charbonneau que la LFDAROP a été adoptée par l'Assemblée nationale en décembre 2016. Le mandat d'administrer le régime général de protection des lanceurs d'alerte fut confié au Protecteur du citoyen, à l'instar de ce qui se fait ailleurs au Canada, où les ombudsmans parlementaires ont généralement hérité de ce rôle⁶.
- 13 La LFDAROP a pour but de faciliter la divulgation d'actes répréhensibles commis, ou sur le point de l'être, à l'égard des organismes publics et d'établir un régime de protection contre les représailles. Elle permet à toute personne⁷ de faire une divulgation au Protecteur du citoyen. Deux autres voies sont possibles : pour toute personne, faire une divulgation au ministre de la Famille lorsque l'acte répréhensible est commis à l'égard du réseau de la petite enfance, ou encore, pour le personnel d'un organisme public, faire une divulgation au responsable du suivi des divulgations au sein de cet organisme.
- 14 Le Protecteur du citoyen est à plus d'un titre prédisposé à jouer le rôle que lui a confié le législateur en 2016. Il s'agit d'une institution relevant de l'Assemblée nationale, avec l'indépendance et l'impartialité requises à l'égard des ministères et d'organismes publics qui relèvent du pouvoir exécutif. De plus, il possède l'expertise pour traiter ce type de dossier ainsi que la crédibilité nécessaire auprès des citoyens et des citoyennes. Rompu aux méthodes d'enquête et détenant des pouvoirs de commissaire-enquêteur, le Protecteur du citoyen a une connaissance fine et approfondie de l'Administration publique, de ses services, de sa culture, de son environnement et de ses contraintes.
- 15 La LFDAROP a de plus assujetti à la compétence du Protecteur du citoyen des entités et des réseaux qui échappent à sa compétence d'ombudsman, telles que le réseau de la petite enfance⁸, le réseau de l'éducation⁹, la Caisse de dépôt et placement du Québec, la Commission de la construction du Québec ainsi que des entreprises du gouvernement (Hydro-Québec, Investissement Québec, Loto-Québec, Société des alcools du Québec, etc.).
- 16 Depuis neuf mois, le Protecteur du citoyen est un acteur clé dans le processus global de divulgation des actes répréhensibles. Au-delà du traitement même des divulgations qui lui sont soumises, il est en effet appelé à jouer un rôle de conseil et d'accompagnement, principalement à l'endroit de la plus haute autorité des organismes publics et des responsables du suivi des divulgations désignés par elles.
- 17 Bien que plusieurs intervenants ayant pris part aux consultations particulières sur le projet de loi n° 87 en aient plaidé la nécessité, la LFDAROP a été sanctionnée le 9 décembre 2016 sans que les entités municipales y soient assujetties. Depuis, de nombreux intervenants

⁵ Cela inclut la protection contre les représailles ainsi que la protection de l'identité des lanceurs d'alerte qui doivent pouvoir divulguer leurs renseignements en toute confidentialité, et, au besoin, anonymement.

⁶ En plus du Protecteur du citoyen, les ombudsmans canadiens qui ont ce rôle sont ceux du Yukon, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve-et-Labrador.

⁷ La LFDAROP couvrant l'ensemble des actes répréhensibles commis à l'égard des organismes publics, il est possible pour toute personne, incluant des tiers, comme des fournisseurs faisant affaire avec l'État, de dénoncer des actes répréhensibles d'intérêt public.

⁸ Centres de la petite enfance, garderies bénéficiant de places dont les services de garde sont subventionnés et bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial.

⁹ Commissions scolaires, cégeps et établissements d'enseignement de niveau universitaire.

continuent à demander que l'on remédie à cette lacune, afin que les lanceurs d'alerte visant des organismes municipaux disposent des mêmes protections que ceux qui ciblent les organismes publics déjà visés par la LFDAROP.

2 L'assujettissement des organismes municipaux à la LFDAROP proposé par les amendements au projet de loi n° 155

- 18 Le Protecteur du citoyen accueille favorablement l'application de la LFDAROP aux organismes municipaux (art. 29.4 du projet de loi n° 155). Toutefois, il ne peut cautionner la manière dont cet assujettissement est prévu. En effet, celle-ci manque de clarté, est imprécise et confuse, en plus d'être incohérente par rapport au régime général prévu à la LFDAROP.

2.1 L'orientation proposée dans les amendements au projet de loi n° 155

- 19 Le 7 décembre 2017, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (ci-après ministre des Affaires municipales) a déposé à l'Assemblée nationale, en liasse, des propositions d'amendements au projet de loi n° 155, *Loi modifiant diverses dispositions concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec*. Treize de ces amendements proposent de modifier la LFDAROP afin d'y assujettir les organismes municipaux. L'analyse du Protecteur du citoyen l'amène à conclure que l'orientation retenue consiste à confier le traitement des divulgations concernant ces organismes uniquement au ministre des Affaires municipales, et ce, à l'exclusion du Protecteur du citoyen.
- 20 Le Protecteur du citoyen estime que l'orientation retenue dans les amendements déposés par le ministre ne correspond pas aux principes énoncés par la Commission Charbonneau, qui constituent l'assise de la LFDAROP, à savoir la protection et le soutien de tous les lanceurs d'alerte ainsi que des recours simples, clairs et cohérents. Cette proposition manque de clarté, est imprécise et incohérente. Son adoption comporterait de réelles et sérieuses difficultés d'application, en étant source de confusion pour les divulgateurs et pour les personnes ou organismes visés par les divulgations ou celles qui s'estiment victimes de représailles.
- 21 Le Protecteur du citoyen déplore, d'une part, l'impossibilité pour une personne qui divulgue de s'adresser à une instance indépendante de l'Exécutif et, d'autre part, l'absence de tout choix à cet égard.

2.2 Une absence de choix de recours pour les divulgateurs

- 22 Les articles 29.6 et 29.7 du projet de loi n° 155, en modifiant l'article 6 et en ajoutant l'article 6.1 à la LFDAROP, confieraient au ministre des Affaires municipales le traitement des divulgations visant les organismes municipaux et en écarteraient le Protecteur du citoyen. Cette orientation constitue une sérieuse entorse à l'un des principes directeurs sur lesquels repose le régime général de protection des lanceurs d'alerte recommandé par la Commission Charbonneau, à savoir celui de pouvoir faire appel à une institution indépendante et impartiale, en l'espèce le Protecteur du citoyen.

- 23 Ainsi, l'article 6.1 de la LFDAROP, ajouté par l'article **29.7** du projet de loi n° 155, prévoit en premier lieu que la divulgation concernant un organisme municipal **doit** être adressée au ministre des Affaires municipales. Aucun choix n'est laissé au divulgateur à cet égard, et il n'a pas la possibilité de s'adresser au Protecteur du citoyen.
- 24 La question de la confiance revêt un caractère particulièrement sensible dans un processus de divulgation d'actes répréhensibles. Elle fait toute la différence dans la décision d'une personne de divulguer ou non. Pour assurer l'efficacité et la confiance dans un tel processus, ainsi que sa crédibilité, le législateur a jugé important, au moment de l'adoption de la LFDAROP, de confier à un tiers indépendant et impartial – le Protecteur du citoyen – un rôle central dans la mise en œuvre et l'application du régime de divulgation des actes répréhensibles instauré par cette loi. Cette approche essentielle doit continuer à guider toute modification au mécanisme général de divulgation institué par la LFDAROP.
- 25 Le statut particulier du Protecteur du citoyen, en tant que personne désignée par l'Assemblée nationale, offre en effet les garanties de confiance et de crédibilité permettant d'assurer aux divulgateurs un traitement indépendant, sans parti pris et garant de la confidentialité des informations divulguées. Les premiers mois de mise en œuvre de la LFDAROP confirment l'importance capitale de ces garanties, et il est même permis de penser que certaines personnes se confient au Protecteur du citoyen justement parce qu'il est le Protecteur du citoyen.
- 26 C'est aussi en raison de l'importance d'offrir ces garanties que le régime général des lanceurs d'alerte de la LFDAROP permet un choix pour le divulgateur membre du personnel de l'organisme public concerné : il peut faire sa divulgation au Protecteur du citoyen (article 6, alinéa 1), ou au responsable de suivi des divulgations de son organisme (article 6, alinéa 3).
- 27 Dans le cas particulier du réseau de la petite enfance, où les instances assujetties ont été jugées de taille trop modeste pour retenir le modèle d'un responsable de suivi des divulgations, le législateur a prévu, au 2^e alinéa de l'article 6 de la LFDAROP, que lorsqu'une divulgation concerne le réseau de la petite enfance, toute personne (membre du personnel, parent, citoyen) peut s'adresser au Protecteur du citoyen ou au ministre de la Famille, à son choix. Les mécanismes parallèles de vérification et d'enquête entre les deux entités sont encadrés par des passerelles de communications claires, qui ont déjà démontré leur efficacité.
- 28 En somme, à l'heure actuelle, un choix est offert aux divulgateurs de se référer au responsable du suivi des divulgations d'un organisme public ou encore, pour le réseau de la petite enfance, au ministre de la Famille. Mais, en toute circonstance, **toute personne peut s'adresser au Protecteur du citoyen**, acteur central du régime général de divulgation des actes répréhensibles. Et toute personne qui s'adresse au Protecteur du citoyen, au responsable du suivi de son organisme ou au ministre de la Famille bénéficie, le cas échéant, des protections contre les représailles qu'assure la LFDAROP.
- 29 Le nouvel article 6.1 de la LFDAROP obligerait toute personne à divulguer un acte répréhensible commis à l'égard d'un organisme municipal au ministre exclusivement, ce qui est contraire à l'essence même de cette loi et des principes qui ont guidé son adoption.
- 30 De plus, en introduisant l'article 6.1 de la LFDAROP, l'article **29.7** prévoit non seulement que seul le ministre peut recevoir ces divulgations, mais aussi qu'il les traite en apportant les adaptations nécessaires aux dispositions de la Loi qui régissent le traitement des divulgations par le Protecteur du citoyen, c'est-à-dire les articles 10 à 15. Le manque de clarté de cette disposition, notamment quant aux rôles respectifs du Protecteur du citoyen et du MAMOT, risque de générer une confusion certaine pour les divulgateurs, et éventuellement pour les personnes visées par une divulgation.

- 31 Cet article 6.1 prévoit enfin que le ministre des Affaires municipales devrait transmettre au Protecteur du citoyen, pour traitement, les divulgations qu'il recevrait qui ne concerneraient pas les affaires municipales au sens de l'article 7 de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*¹⁰ (Loi sur le MAMOT). Or, cet article définit de manière très large le mandat du ministre (« Le ministre veille à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et de leurs citoyens ») et, compte tenu de l'utilisation de l'adverbe *notamment* à son 2^e alinéa, il semble couvrir toutes les catégories d'actes répréhensibles définies à l'article 4 de la LFDAROP.
- 32 À la question de savoir quel type de situations pourraient donner lieu à une telle transmission, des représentants du MAMOT ont précisé au Protecteur du citoyen que celles qui ne relèveraient pas de leur compétence concerneraient essentiellement les lois et règlements appliqués par les organismes municipaux, bien qu'ils soient du ressort d'autres ministères (par exemple une loi en matière d'environnement). Cela confirme que le Protecteur du citoyen ne jouerait, dans les faits, aucun rôle en matière de divulgation d'actes répréhensibles à l'égard du monde municipal. On peut encore une fois constater la confusion que risque de générer la proposition législative pour les personnes qui seraient témoins d'un acte répréhensible au niveau municipal et pour les organismes municipaux visés par une telle divulgation.
- 33 En résumé, la modification qui serait apportée à l'article 6 et l'introduction d'un nouvel article 6.1 à la LFDAROP, par les articles 29.6 et 29.7 du projet de loi, priverait les divulgateurs du choix de s'adresser soit au recours indépendant et impartial que constitue le Protecteur du citoyen, soit au MAMOT.
- 34 **En confiant à l'Exécutif (MAMOT) la responsabilité de recevoir et traiter, seul, les divulgations à l'égard des organismes municipaux, c'est l'essence même de la LFDAROP qui est touchée.** Pourquoi en effet les membres du personnel des organismes municipaux et les citoyens qui souhaitent divulguer un acte répréhensible n'auraient-ils pas la possibilité de s'adresser aussi au Protecteur du citoyen? Pourquoi ne pourraient-ils pas bénéficier des garanties indéniables d'indépendance et d'impartialité offertes par lui, alors que le personnel de l'Administration publique québécoise et celui des réseaux de la santé, de l'éducation et de la petite enfance ont cette option?
- 35 Pour ces motifs, le Protecteur du citoyen propose une autre voie au législateur pour assujettir les organismes municipaux à la LFDAROP.

2.3 Une solution de rechange respectueuse de l'intention du législateur

- 36 L'expérience concrète du Protecteur du citoyen depuis le 1^{er} mai 2017 et la structure actuelle de la LFDAROP l'amènent à proposer une option plus respectueuse de l'esprit et de la finalité de cette loi. **Le Protecteur du citoyen privilégie ainsi que l'assujettissement des organismes municipaux se réalise en adaptant aux divulgations concernant les organismes municipaux le modèle retenu par le législateur dans la LFDAROP pour le réseau de la petite enfance.**
- 37 En effet, la LFDAROP prévoit, au 2^e alinéa de son article 6, que lorsqu'une divulgation concerne ce réseau, toute personne a le choix de s'adresser soit au Protecteur du citoyen, soit au ministre de la Famille. Cette option respecte le régime général de protection des lanceurs d'alerte, en faisant cohabiter deux recours simples et clairs et en laissant le libre

¹⁰ *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, RLRQ, c. M-22.1.

choix aux divulgateurs de s'adresser à l'une ou l'autre des instances. Cette solution pourrait facilement être adaptée à la réalité du MAMOT et des entités municipales.

- 38 Elle nécessiterait tout d'abord d'ajouter à la Loi sur le MAMOT des dispositions définissant les responsabilités, les pouvoirs et les immunités du ministre et du personnel du Ministère dans le régime de divulgations d'actes répréhensibles et de protection contre les représailles. Celles-ci pourraient être calquées sur celles prévues à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*¹¹. C'est d'ailleurs ainsi que le MAMOT peut se voir attribuer ces pouvoirs et immunités, et non en utilisant les dispositions de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*. Nous y reviendrons à la section 3 du présent mémoire.

En conséquence de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* (RLRQ, c. M-22.1) soit modifiée par l'ajout de dispositions définissant les responsabilités, les pouvoirs et les immunités du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et du personnel de son ministère dans le régime de divulgations d'actes répréhensibles et de protection contre les représailles; Que ces dispositions soient inspirées des dispositions introduites à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (RLRQ, c. S-4.1.1) par les articles 48 et suivants de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (2016, c. 34).

- 39 Parallèlement, l'article 6 de la LFDAROP devrait être modifié pour prévoir que, pour une divulgation visant un organisme municipal, une personne peut choisir de s'adresser au Protecteur du citoyen ou au ministre des Affaires municipales. La modification prévue par l'article 29.6 des amendements déposés devrait aussi, en conséquence, être retirée. L'article 6.1 de la LFDAROP, introduit par l'article 29.7 du projet de loi, perd sa raison d'être et devrait aussi être retiré. Par concordance, il en est de même de l'article 29.8 du projet de loi qui modifie l'article 7 de la LFDAROP.

En conséquence de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 Que l'article 6 de la LFDAROP soit modifié par l'ajout, après le 2^e alinéa, du suivant :
« Lorsqu'une divulgation concerne un organisme public visé au paragraphe 9.1° de l'article 2, une personne peut, si elle le préfère, s'adresser au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire conformément aux dispositions [...] de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* pour effectuer sa divulgation ».

R-3 Que les amendements proposés par le ministre, qui introduisent les articles 29.6, 29.7 et 29.8 du projet de loi, modifiant les articles 6 et 7 de la LFDAROP et y introduisant l'article 6.1, soit retirés.

- 40 L'une des raisons invoquées au Protecteur du citoyen par les interlocuteurs du MAMOT pour justifier le mécanisme proposé dans les amendements déposés est la volonté de préserver l'expertise sur le milieu municipal qu'il retire du traitement des plaintes qui lui sont adressées, ainsi que le désir – légitime – d'être informé des problèmes qui touchent le secteur municipal. Avec le modèle proposé par le Protecteur du citoyen, le MAMOT pourrait continuer à être informé des sujets d'intérêt de ce secteur, même dans les cas où la divulgation initiale est adressée au Protecteur du citoyen. En effet, il importe de préciser qu'avec le consentement du divulgateur, le Protecteur du citoyen réfère déjà à un autre

¹¹ *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*, RLRQ, c. S-4.1.1.

interlocuteur susceptible de répondre aux demandes qui ne relèvent pas de son mandat ou qui ne présentent pas le niveau de gravité suffisant associé à la notion d'acte répréhensible de la LFDAROP.

- 41 De plus, toujours sur le modèle proposé par le Protecteur du citoyen, l'article 13 de la LFDAROP pourrait être modifié pour prévoir que le Protecteur du citoyen puisse, s'il l'estime à propos, informer le ministre des Affaires municipales de la tenue d'une enquête, et l'informer de son objet. Cela permettrait de développer l'arrimage le plus efficace possible entre le Protecteur du citoyen et le MAMOT. Dans cette perspective, l'existence de passerelles efficaces s'impose.

En conséquence de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-4 Que l'article 13 de la LFDAROP soit modifié par l'ajout, à la fin du 2^e alinéa, de ce qui suit :

« De même, dans le cas d'un organisme public visé au paragraphe 9.1^o de l'article 2, il peut, s'il l'estime à propos, informer le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ».

- 42 Il est à noter que l'article 29.10 du projet de loi, introduit par les amendements soumis, prévoit déjà une modification du 2^e alinéa de l'article 13 de la LFDAROP. Celle-ci prévoit la possibilité d'informer la municipalité lorsque la divulgation concerne un organisme qui relève d'elle, par l'ajout à la fin du 2^e alinéa de ce qui suit :

« Il peut aussi, dans le cas d'un organisme public, autre qu'une municipalité locale, visé au paragraphe 9.1^o de l'article 2, informer toute municipalité locale ayant un lien avec cet organisme s'il l'estime à propos ».

Cet ajout est pertinent et complémentaire à celui proposé à la recommandation R-4, et il devrait s'inscrire immédiatement à la suite du libellé proposé à cette recommandation.

- 43 Comme pour l'article 13, l'article 15 de la LFDAROP devrait être modifié pour prévoir qu'au terme de la vérification ou de l'enquête, le Protecteur du citoyen peut aussi faire rapport de ses conclusions au ministre. L'article 29.12 du projet de loi (introduit par les amendements soumis) prévoit déjà une modification de l'article 15 de la LFDAROP :

« Dans le cas d'un organisme public visé au paragraphe 9.1^o de l'article 2, le Protecteur du citoyen peut, en outre de la communication prévue au premier alinéa, et si les circonstances le justifient, faire rapport de ses conclusions et transmettre ses recommandations au conseil de l'organisme, de même qu'à toute municipalité locale ayant un lien avec cet organisme lorsque celui-ci n'est pas une municipalité locale ».

- 44 Le libellé proposé semble approprié, considérant que le premier alinéa prévoit déjà la possibilité de faire rapport des conclusions au ministre responsable, si les circonstances le justifient. Il pourrait donc être conservé.

En conséquence de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-5 Que l'article 15 de la LFDAROP soit modifié conformément à l'amendement proposé au projet de loi n^o 155 qui, en introduisant l'article 29.12 du projet de loi, modifie l'article 15 de la LFDAROP pour y ajouter, après le deuxième alinéa, le suivant :

« Dans le cas d'un organisme public visé au paragraphe 9.1^o de l'article 2, le Protecteur du citoyen peut, en outre de la communication prévue au premier alinéa, et si les circonstances le justifient, faire rapport de ses conclusions et transmettre ses recommandations au conseil de l'organisme, de même qu'à toute municipalité locale ayant un lien avec cet organisme lorsque celui-ci n'est pas une municipalité locale ».

- 45 Il importe de remarquer au passage que, en vertu de l'orientation proposée par les amendements déposés, la mention « le Protecteur du citoyen » dans le 3^e alinéa inséré dans l'article 15 de la LFDAROP par l'article **29.12** ne réfère pas réellement au Protecteur du citoyen, mais plutôt au ministre des Affaires municipales, considérant le renvoi aux articles 10 à 15 de la LFDAROP par l'article 6.1 proposé. Selon le Protecteur du citoyen, cela contribuerait à la confusion soulignée dans le présent mémoire (voir paragraphe 30 ci-haut) si l'amendement était retenu.
- 46 L'analyse du Protecteur du citoyen l'amène de plus à constater qu'aucune disposition particulière n'est prévue dans les amendements déposés relativement aux plaintes en matière de représailles. De telles dispositions devraient être incluses dans les ajouts à la Loi sur le MAMOT (voir recommandation R-1), comme c'est le cas dans la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*.
- 47 En ce qui a trait aux recommandations que pourrait faire le Protecteur du citoyen à la suite du traitement de telles plaintes relativement à un organisme municipal, l'article 32 de la LFDAROP prévoit déjà leur transmission à la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné par les représailles ou, si les circonstances le justifient, au ministre responsable – ici le ministre des Affaires municipales. Une modification à l'article 32 de la LFDAROP serait tout de même nécessaire pour permettre d'informer la municipalité lorsque la plainte pour représailles concerne un organisme qui relève d'elle.

En conséquence de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

R-6 Que l'article 32 de la LFDAROP soit modifié par l'ajout, à la fin du premier alinéa, de ce qui suit :

« De même, dans le cas d'un organisme public, autre qu'une municipalité locale, visé au paragraphe 9.1° de l'article 2, ces recommandations peuvent être transmises à toute municipalité locale ayant un lien avec cet organisme, si le Protecteur du citoyen l'estime à propos ».

- 48 Pour conclure sur cet enjeu, soulignons qu'une compétence partagée entre le Protecteur du citoyen et le MAMOT doit être envisagée positivement, comme un rempart d'intégrité additionnel, et non comme un risque d'empiétement ou de confusion.
- 49 Par ailleurs, l'amendement qui introduit l'article **29.11** modifie l'article 14 de la LFDAROP afin de prévoir la communication de renseignements au Bureau de l'Inspecteur général (BIG) de la Ville de Montréal ainsi qu'à la Commission municipale du Québec (CMQ). Le Protecteur du citoyen est d'accord avec l'ajout de ces instances à l'article 14, mais il estime que le libellé proposé est inacceptable, en raison de sa portée et de son impact. En effet, son caractère obligatoire porterait atteinte à l'indépendance d'action du Protecteur du citoyen. La transmission de renseignements à ces deux instances devrait être prévue par un libellé conforme à celui retenu pour la transmission au Commissaire à la lutte contre la corruption (article 14 al. 1) et à l'Autorité des marchés publics (art. 14 al. 2).

En conséquence de ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

- R-7** **Que** l'article 14 de la LFDAROP soit modifié par l'ajout, après le 2^e alinéa, du suivant :
« Si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une communication en application de l'article 57.1.13 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (chapitre C-11.4), il les transmet dans les plus brefs délais à l'inspecteur général prévu à l'article 57.1.8 de cette loi. De même, si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une enquête de la commission en vertu de la section II du chapitre III de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (chapitre E-15.1.0.1), il les transmet dans les plus brefs délais à la Commission.
- R-8** **Que** l'amendement proposé par le ministre, qui introduit l'article 29.11 du projet de loi, modifiant l'article 14 de la LFDAROP, soit retiré.

2.4 Un arrimage efficace au bénéfice des divulgateurs

- 50 L'objet de la LFDAROP est la préservation et le renforcement de l'intégrité publique dans les institutions publiques québécoises. Cette loi ne vise pas à mettre en place un mécanisme se substituant de quelque façon que ce soit à ceux existant en matière de traitement des plaintes, tel qu'institué par exemple au MAMOT.
- 51 La LFDAROP facilite la divulgation d'actes répréhensibles faite dans l'intérêt public. En somme, elle permet de divulguer l'inacceptable. Ce qui ne relève pas de ce mandat, somme toute très spécifique, peut et doit continuer à pouvoir être examiné rigoureusement et diligemment par les mécanismes existants, que ce soit les bureaux de plaintes ou les directions d'enquêtes et de vérifications des organismes publics, les corps policiers, les syndicats des ordres professionnels, ou le Protecteur du citoyen dans le cadre de ses mandats traditionnels.
- 52 Cela dit, il est primordial d'assurer le traitement efficace, par l'organisme détenant l'expertise appropriée, des plaintes des citoyens, surtout dans le contexte de la création de plusieurs organismes d'enquête et de surveillance ayant des mandats complémentaires. Ainsi, dans son rôle d'ombudsman parlementaire, le Protecteur du citoyen continuerait de référer systématiquement au MAMOT ce qui ne constituerait pas des actes répréhensibles au sens de l'un ou l'autre des paragraphes de l'article 4 de la LFDAROP, dans la mesure où il obtiendrait le consentement du divulgateur.
- 53 Les amendements au projet de loi n° 155 qui modifient la LFDAROP – au premier chef l'article **29.5** du projet de loi, qui modifie son article 5 – confirment de nouveaux acteurs en matière de divulgation d'actes répréhensibles, dont le mandat s'effectuerait en dehors de la LFDAROP. C'est ainsi qu'en matière contractuelle, les divulgations concernant un contrat relevant de la compétence de l'Autorité des marchés publics (AMP) ou du mandat de surveillance du bureau de l'inspecteur général de Montréal (BIG) seraient traitées en vertu du régime prévu par la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*. Cela est concordant avec les modifications récentes apportées par cette loi. En matière d'éthique et de déontologie municipale, pour les manquements pouvant faire l'objet d'une enquête de la Commission municipale du Québec (CMQ), les divulgations concernant les élus ou les ex-élus continueraient d'être traitées par le mécanisme d'enquête existant de la CMQ.
- 54 Cette multiplicité d'intervenants a pour conséquence de complexifier les mécanismes en place en matière d'intégrité publique, compliquant d'autant le choix du recours approprié

pour le divulgateur. Dans ce contexte, le Protecteur du citoyen rappelle¹² qu'il est primordial d'établir des passerelles de communication efficaces entre les organismes ayant des missions et des mandats complémentaires en matière d'intégrité publique. Il s'agit d'une condition essentielle pour assurer le traitement efficace, par l'organisation détenant l'expertise appropriée, des divulgations des citoyens. Cela permet aussi de limiter le risque que la multiplicité des recours entraîne des incohérences et une confusion qui dissuaderaient les lanceurs d'alerte de divulguer leurs renseignements, ne sachant plus à qui s'adresser et ne connaissant pas les conséquences de leur divulgation ni les protections qui y sont associées.

- 55 Le Protecteur du citoyen a d'ailleurs fait ressortir l'importance de cet arrimage dans une intervention ciblée, lors de l'étude détaillée d'amendements au projet de loi n° 108¹³.
- 56 Le Protecteur du citoyen est d'avis que toute nouvelle modification du régime général de protection des lanceurs d'alerte instauré par la LFDAROP devrait être effectuée avec le souci de minimiser le plus possible la complexification des mécanismes existants. Ceci afin qu'aucune divulgation ne soit ignorée, qu'aucun divulgateur ne soit mal protégé, et qu'aucune personne ne soit lésée dans ses droits et ses recours, simplement parce qu'elle ne se serait pas d'emblée adressée au bon endroit, ou qu'elle se serait découragée de divulguer ce qu'elle sait en raison de la confusion entre les structures en place ou de leur complexité.
- 57 Le Protecteur du citoyen ayant été chargé d'agir comme acteur central de l'application de la LFDAROP, il lui revient de jouer un rôle-clé auprès du divulgateur. Ayant une connaissance fine du mécanisme général mis en place pour les lanceurs d'alerte, c'est vers lui que ces derniers se tournent naturellement. En tant qu'ombudsman, le Protecteur du citoyen ne ferme d'ailleurs jamais la porte à un citoyen qui s'adresse à lui par erreur sans le diriger vers le recours approprié. Rompu à cette approche, il l'applique aussi dans son mandat en matière d'intégrité publique.
- 58 Ainsi, le Protecteur du citoyen est le mieux placé, dans les cas où la divulgation ne correspond pas à un acte répréhensible au sens de l'article 4 de la LFDAROP, pour référer rapidement la personne vers le bon recours. Cela inclurait le MAMOT.
- 59 Il importe de rappeler que pour être qualifié de « répréhensible » au sens de la Loi, un acte doit revêtir un certain caractère de gravité et être d'intérêt public. Le Protecteur du citoyen réfère les divulgations qui sont d'une autre nature ou qui ne relèvent pas de son mandat à l'interlocuteur le plus susceptible d'y répondre efficacement.
- 60 Le Protecteur du citoyen pourrait convenir avec le MAMOT, comme il l'a fait avec d'autres instances, des modalités d'une passerelle efficiente, qui respecterait le plein exercice des mandats respectifs confiés aux deux instances qui seraient responsables des divulgations concernant les organismes municipaux. Cette passerelle devrait ainsi prévoir le transfert réciproque des dossiers entre le MAMOT et le Protecteur du citoyen.
- 61 En arrimant de manière efficace les mandats respectifs du Protecteur du citoyen et du MAMOT, en utilisant notamment le nouvel article 14.1 de la LFDAROP, lorsqu'il sera en

¹² Voir le mémoire du Protecteur du citoyen présenté le 24 octobre 2017 à la Commission des institutions portant sur le projet de loi n° 107, *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs*. Voir spécialement les paragraphes 13, 20 à 24 et 31. [<https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/enquetes-et-recommandations/reactions-aux-projets-de-loi-et-de-reglement/memoire-projet-loi-107>].

¹³ Projet de loi n° 108, *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics instituant l'Autorité des marchés publics* (2017, chapitre 27), sanctionnée le 1^{er} décembre 2017.

vigueur, il sera possible de diriger rapidement les divulgateurs ou les plaignants vers le recours le plus approprié.

- 62 En conclusion, la solution proposée par le Protecteur du citoyen permettrait de mieux servir les citoyens et l'intérêt public, tout en assurant le plein exercice des mandats respectifs confiés au Protecteur du citoyen et au MAMOT. Elle serait également garante du maintien et du renforcement de la confiance du public dans les mécanismes de surveillance et d'enquête des organismes publics mis sur pied en réponse aux recommandations de la Commission Charbonneau.

3 L'appropriation des pouvoirs et immunités du Protecteur du citoyen par le MAMOT

- 63 Le Protecteur du citoyen ne peut cautionner le procédé légistique utilisé dans les amendements déposés, et ce, sous deux aspects.
- 64 D'une part, la manière dont le renvoi aux articles 10 à 15 de la LFDAROP est effectué, par l'article 6.1 proposé, fait en sorte que la mention du Protecteur du citoyen dans les ajouts à ces articles ne réfère pas réellement au Protecteur du citoyen, mais plutôt au ministre des Affaires municipales. Cela serait source de confusion, et pourrait laisser faussement croire aux divulgateurs et aux autres personnes impliquées (témoins ou personnes visées par les allégations) que le Protecteur du citoyen sera impliqué dans le traitement du dossier, ce qui ne serait pas le cas selon l'orientation proposée dans les amendements au projet de loi.
- 65 D'autre part, l'article **29.15** du projet de loi n° 155 (introduit par les amendements soumis) attribuerait, par renvoi à la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, au ministre des Affaires municipales les pouvoirs et immunités que le Protecteur du citoyen détient pour exécuter ses vérifications et enquêtes, avec les adaptations nécessaires. Pour ce faire, il référerait aux articles 24, 25, 30 à 32, 34 et 35 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* – par le truchement de l'article 29 de la LFDAROP.
- 66 Nommé par l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen dirige une institution qui occupe une place tout à fait unique dans notre État de droit. De fait, le Protecteur du citoyen : « a son propre statut légal, qui garantit son indépendance, également vis-à-vis du parlement [...] L'indépendance est le pivot de son travail. Il en est de même pour sa relation au pouvoir exécutif, auquel il n'appartient pas, et sur les actions duquel il enquête »¹⁴.
- 67 Cela étant, la modification proposée à l'article 29 de la LFDAROP par l'article **29.15** des amendements soumis apparaît comme une incohérence législative au regard de la séparation des pouvoirs. Compte tenu des caractéristiques et du rôle de l'institution d'ombudsman parlementaire, il est tout à fait inapproprié qu'un ministre se voit octroyer les pouvoirs et les immunités du Protecteur du citoyen en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*.
- 68 À titre d'illustration, l'incontraignabilité dont bénéficie le Protecteur du citoyen en vertu de l'article 34 de sa loi constitutive lui permet de protéger avec la plus stricte confidentialité – et sans crainte de devoir les divulguer, même devant un tribunal – toute information obtenue dans le cadre de ses enquêtes. Cette garantie d'incontraignabilité est propre aux ombudsmans parlementaires canadiens, et permet au Protecteur du citoyen d'obtenir la

¹⁴ Martin OOSTING, « Protéger l'intégrité et l'indépendance de l'institution de l'ombudsman : une perspective globale », (2001) *Recueil annuel des publications de l'Institut International de l'Ombudsman*, vol. 5, Kluwer Law International, p. 12 à la p. 15.

confiance nécessaire des citoyens, mais aussi des organismes publics assujettis à sa compétence.

- 69 Les protections et immunités conférées au Protecteur du citoyen s'expliquent aussi en raison de son mandat qui consiste à faire des recommandations aux organismes pertinents et, à terme, à l'Assemblée nationale. Le Protecteur du citoyen n'a aucun pouvoir de décision ni d'exécution de ses recommandations, d'où les immunités prévues dans la *Loi sur le Protecteur du citoyen*.
- 70 Or, la proposition d'amendement ajoutant l'article 34.1 au projet de loi (qui modifie l'article 14 de la Loi sur le MAMOT) prévoit accorder au ministre le pouvoir d'émettre des directives au conseil d'un organisme municipal et que ce conseil devra s'y conformer. On peut conclure que le ministre aura, au terme de son examen des divulgations d'actes répréhensibles, un pouvoir contraignant, et non un pouvoir de recommandation.
- 71 En conséquence, sans nier la nécessité pour le ministre des Affaires municipales et le personnel de son ministère de bénéficier des pouvoirs et immunités nécessaires pour mener à bien l'exercice des vérifications et enquêtes relatives aux divulgations d'actes répréhensibles qu'ils pourraient recevoir, le Protecteur du citoyen est d'avis que ceux-ci doivent être adaptés en fonction de son mandat et inscrits dans la loi constitutive du MAMOT. À cet égard, les dispositions conférant au ministre de la Famille les pouvoirs et immunités nécessaires au traitement des divulgations qui lui sont soumises sont source d'inspiration pertinente.

Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen recommande :

- R-9** **Que** seuls les pouvoirs et immunités nécessaires aux fins des vérifications et enquêtes que le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire conduira sur les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics municipaux lui soient conférés.
- R-10** **Que** ces pouvoirs et immunités lui soient conférés par des ajouts à la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* (RLRQ, c. M-22.1), plutôt que par renvoi à la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (RLRQ, c. P-32).

- 72 En conclusion, par ses recommandations, le Protecteur du citoyen demande essentiellement que l'assujettissement du monde municipal à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* se réalise dans le respect des principes et des finalités de cette loi, et de la recommandation n° 8 de la Commission Charbonneau duquel elle découle.

Annexe 1 : Liste des recommandations

Recommandations :

Le Protecteur du citoyen recommande :

- R-1** **Que** la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* (RLRQ, c. M-22.1) soit modifiée par l'ajout de dispositions définissant les responsabilités, les pouvoirs et les immunités du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et du personnel de son ministère dans le régime de divulgations d'actes répréhensibles et de protection contre les représailles; Que ces dispositions soient inspirées des dispositions introduites à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* (RLRQ, c. S-4.1.1) par les articles 48 et suivants de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (2016, c. 34).
- R-2** **Que** l'article 6 de la LFDAROP soit modifié par l'ajout, après le 2^e alinéa, du suivant :
« Lorsqu'une divulgation concerne un organisme public visé au paragraphe 9.1° de l'article 2, une personne peut, si elle le préfère, s'adresser au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire conformément aux dispositions [...] de la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* pour effectuer sa divulgation ».
- R-3** **Que** les amendements proposés par le ministre, qui introduisent les articles 29.6, 29.7 et 29.8 du projet de loi, modifiant les articles 6 et 7 de la LFDAROP et y introduisant l'article 6.1, soit retirés.
- R-4** **Que** l'article 13 de la LFDAROP soit modifié par l'ajout, à la fin du 2^e alinéa, de ce qui suit :
« De même, dans le cas d'un organisme public visé au paragraphe 9.1° de l'article 2, il peut, s'il l'estime à propos, informer le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire ».
- R-5** **Que** l'article 15 de la LFDAROP soit modifié conformément à l'amendement proposé au projet de loi n° 155 qui, en introduisant l'article 29.12 du projet de loi, modifie l'article 15 de la LFDAROP pour y ajouter, après le deuxième alinéa, le suivant :
« Dans le cas d'un organisme public visé au paragraphe 9.1° de l'article 2, le Protecteur du citoyen peut, en outre de la communication prévue au premier alinéa, et si les circonstances le justifient, faire rapport de ses conclusions et transmettre ses recommandations au conseil de l'organisme, de même qu'à toute municipalité locale ayant un lien avec cet organisme lorsque celui-ci n'est pas une municipalité locale ».
- R-6** **Que** l'article 32 de la LFDAROP soit modifié par l'ajout, à la fin du premier alinéa, de ce qui suit :
« De même, dans le cas d'un organisme public, autre qu'une municipalité locale, visé au paragraphe 9.1° de l'article 2, ces recommandations peuvent être transmises à toute municipalité locale ayant un lien avec cet organisme, si le Protecteur du citoyen l'estime à propos ».

- R-7** **Que** l'article 14 de la LFDAROP soit modifié par l'ajout, après le 2^e alinéa, du suivant :
« Si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une communication en application de l'article 57.1.13 de la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec* (chapitre C-11.4), il les transmet dans les plus brefs délais à l'inspecteur général prévu à l'article 57.1.8 de cette loi. De même, si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une enquête de la Commission en vertu de la section II du chapitre III de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (chapitre E-15.1.0.1), il les transmet dans les plus brefs délais à la Commission.
- R-8** **Que** l'amendement proposé par le ministre, qui introduit l'article 29.11 du projet de loi, modifiant l'article 14 de la LFDAROP, soit retiré.
- R-9** **Que** seuls les pouvoirs et immunités nécessaires aux fins des vérifications et enquêtes que le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire conduira sur les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics municipaux lui soient conférés.
- R-10** **Que** ces pouvoirs et immunités lui soient conférés par des ajouts à la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* (RLRQ, c. M-22.1), plutôt que par renvoi à la *Loi sur le Protecteur du citoyen* (RLRQ, c. P-32).

protecteurducitoyen.qc.ca



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

Bureau de Québec
525, boul. René-Lévesque Est
Bureau 1.25
Québec (Québec) G1R 5Y4
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