

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À TROIS-RIVIÈRES

PERSPECTIVE QUÉBÉCOISE DU TRAVAIL DE CONSTRUCTION
DU PROBLÈME PUBLIC DE LA PROTECTION LÉGALE
DES LANCEURS D'ALERTE CONTRE LES REPRÉSAILLES :
ENTRE OUVERTURE ET CONFINEMENT

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN COMMUNICATION SOCIALE

PAR
SÉBASTIEN HOULE
DÉCEMBRE 2022

©SÉBASTIEN HOULE

Université du Québec à Trois-Rivières

Service de la bibliothèque

Avertissement

L'auteur de ce mémoire, de cette thèse ou de cet essai a autorisé l'Université du Québec à Trois-Rivières à diffuser, à des fins non lucratives, une copie de son mémoire, de sa thèse ou de son essai.

Cette diffusion n'entraîne pas une renonciation de la part de l'auteur à ses droits de propriété intellectuelle, incluant le droit d'auteur, sur ce mémoire, cette thèse ou cet essai. Notamment, la reproduction ou la publication de la totalité ou d'une partie importante de ce mémoire, de cette thèse et de son essai requiert son autorisation.

REMERCIEMENTS

Ce travail de recherche se veut l'aboutissement d'un improbable retour sur les bancs d'université. Je ne saurais passer sous silence la générosité dont m'ont gratifié professeurs et chargés de cours du département de communication sociale de l'UQTR tout au long ce parcours, d'abord au baccalauréat, puis à la maîtrise. Je sors grandi de l'expérience. Je le dois à chacun d'entre eux et je les en remercie humblement.

Il est par ailleurs de ces gens d'exception, rares, honnêtes, entiers, dont la force tranquille avive le meilleur en nous. Leur exemple discret suscite l'engagement, commande l'excellence. J'ai le privilège inouï d'en côtoyer quelques-uns. Sans leur présence et leur affectueux soutien les pages de ce document seraient assurément demeurées blanches et muettes. Je me permets de les nommer ici...

L'ami François Beaudry, lanceur d'alerte et source d'inspiration. Acteur de premier plan des enjeux dont je me suis saisi, présent à différents endroits au fil des chapitres, je me suis gardé, par souci scientifique, de l'impliquer de manière personnelle dans ma démarche à proprement parler. Je me réjouis à la perspective de maintenant me soumettre à sa lecture, lui dont la camaraderie, l'oreille attentive et le verbe pétri d'humour se sont avérés salvateurs quand la tâche se faisait trop lourde.

Ma directrice France Aubin incarne la rigueur et l'intégrité. Exigeante, elle s'est aussi montrée sensible au caractère éparpillé et opiniâtre de son étudiant, prenant le parti d'y voir une richesse plutôt qu'un handicap. Sans la bienveillante patience de sa main, jamais le présent travail ne serait arrivé à destination.

On ne se lance pas, au crépuscule de la quarantaine, dans des études de cycles supérieurs ni la rédaction d'un mémoire sans que certains sacrifices s'imposent. Christine, Romain et Albin l'auront compris. Ma tendre complice et nos deux fils ont beaucoup donné afin que je puisse m'épanouir à travers et par-delà les lignes qui suivent. Entre chacune d'entre elles est inscrit mon éternel amour pour eux.

Table des matières

REMERCIEMENTS.....	II
LISTE DES FIGURES	VI
LISTE DES TABLEAUX	VII
LISTE DES ABRÉVIATIONS	VIII
RÉSUMÉ	X
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I	2
PROBLÉMATIQUE.....	2
1.1 Introduction	2
1.2 Pertinence sociale	2
Au Québec	3
Intérêt public et droit du public à l’information	5
1.3 Pertinence scientifique	6
1.4 Notre question de recherche	8
CHAPITRE II	10
RECENSION DES ÉCRITS.....	10
2.1 Introduction	10
2.2 Le droit à l’information	10
2.2.1 Le droit de savoir	10
2.2.2 Le droit d’accès à l’information	11
2.2.3 La portée juridique du droit à l’information	12
2.2.4 Information et intérêt public	13
2.2.5 Droit à l’information, à l’opinion et à l’expression	15
2.2.6 Lois d’accès à l’information (Québec et Canada)	16
2.3 Le lancement d’alerte	18
2.3.1 L’alerte, le lanceur d’alerte et le whistleblower.....	18
2.3.2 Instabilité de la notion de lanceur d’alerte.....	21
2.4 La protection contre les représailles	22
2.4.1 État des lieux législatifs	22

L'avancée européenne	22
Les origines étasuniennes	23
Au Canada	23
Au Québec	26
<i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics</i>	28
CHAPITRE III.....	31
CADRE THÉORIQUE.....	31
3.1 Introduction	31
3.2 Les problèmes publics	31
3.2.1 Identifier	31
3.2.2 Cadrer	34
3.2.3 Justifier	37
3.2.4 Populariser	41
3.2.5 Mettre en politique publique.....	46
CHAPITRE IV.....	53
MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE.....	53
4.1 Introduction	53
4.2 L'objet, l'objectif et la question de recherche	53
4.3 Terrain	54
4.4 Corpus	55
4.5 Dispositif d'enquête	56
4.6 Quatre dimensions à considérer	57
4.6.1 Le statut de la personne qui lance l'alerte.	58
4.6.2 L'objet de l'alerte	58
4.6.3 Le mode de l'alerte	58
4.6.4 La motivation de la personne qui lance l'alerte.....	58
4.7 Grille d'analyse	59
4.8 Codage	60
4.8.1 Codage du statut de la personne qui lance l'alerte	61
4.8.2 Codage de l'objet de l'alerte.....	61
4.8.3 Codage du mode de l'alerte	62
4.8.4 Le codage de la motivation de la personne qui lance l'alerte.....	62
CHAPITRE V.....	64

RÉSULTATS.....	64
5.1 Introduction	64
5.2 Les remarques préliminaires du 9 février	64
5.3 Les audiences du 9 février	66
5.4 Les audiences du 10 février	75
5.5 Les audiences du 15 février	78
5.6 Les audiences du 16 février	82
5.7 Les mémoires déposés devant la Commission par les autres intervenants	84
CHAPITRE VI.....	90
ANALYSE ET INTERPRÉTATION.....	90
6.1 Introduction	90
6.2 Qui... le statut du lanceur d'alerte	90
6.3 ...dit quoi... L'objet de l'alerte	94
6.4 ...à qui... Le mode de l'alerte	97
6.5 ...et pourquoi? Le motif de l'alerte	101
6.6 En somme...	103
CONCLUSION.....	105
RÉFÉRENCES	110
ANNEXE A	121
EXEMPLE DE CODAGE.....	121
ANNEXE B	146
LISTE DES MÉMOIRES ET AUDIENCES PRÉSENTÉS À LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES DE LA QUARANTE ET UNIÈME LÉGISLATURE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (2016).....	146
ANNEXE C	152
TABLEAU 1.....	152
COMPARAISON DU PROJET DE LOI NO 87 ÉTUDIÉ EN COMMISSION PARLEMENTAIRE ET DE LA LOI 87, TELLE QU'ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN 2016.....	152

LISTE DES FIGURES

Figure		Page
1	Grille d'analyse du processus du lancement d'alerte.....	79

LISTE DES TABLEAUX

Tableau

- | | |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1
(ANNEXE A) | Comparaison du Projet de loi no 87 étudié en Commission parlementaire et de la Loi 87, telle d'adoptée par l'Assemblée nationale du Québec en 2016. |
| 2
(ANNEXE B) | Liste des mémoires et audiences présentés à la Commission des finances publiques de la quarante et unième législature de l'Assemblée nationale du Québec |

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AMF	Autorité des marchés financiers
APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
APIGQ	Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec
BCI	Bureau de coopération interuniversitaire
CAI	Commission d'accès à l'information
CAQ	Coalition avenir Québec
CIQ	Conseil interprofessionnel du Québec
CSN	Confédération des syndicats nationaux
CRÉIQ	Confédération pour le rayonnement étudiant en ingénierie au Québec
CSQ	Centrale des syndicats du Québec
FIQ	Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec
FPJQ	Fédération professionnelle des journalistes du Québec
FTQ	Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
LANEQ	Les avocats et notaires de l'État québécois
LFDAROP	Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
NSA	Agence nationale de la sécurité des États-Unis
OCPA	Ordre des comptables professionnels agréés du Québec
PLQ	Parti libéral du Québec
PQ	Parti québécois
QS	Québec solidaire

SCFP	Syndicat canadien de la fonction publique
SFPQ	Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec
SPGQ	Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec
UE	Union européenne

RÉSUMÉ

Dans la perspective du droit du public à l'information, le présent travail avait pour objectif d'inventorier et d'analyser les différentes avenues qui s'offraient au législateur québécois, en amont de l'adoption de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics en 2017*, en prenant pour cadre théorique la sociologie politique des problèmes publics telle que la conceptualise Neveu (2015). Pour procéder, nous nous sommes penchés sur les discussions ayant eu cours en 2016 à l'Assemblée nationale du Québec dans le cadre des travaux entourant la rédaction de ladite loi.

Nous appuyant en grande partie sur les travaux de Foegle (2014), nous avons d'entrée de jeu relevé qu'il existait deux conceptions distinctes du lanceur d'alerte, la plus restreinte l'envisageant comme un « dénonciateur légal », agissant dans un cadre défini par les autorités ; la plus ouverte le concevant de manière plus politique, dénonçant des actes qu'il juge irréguliers, dans le but d'activer un débat public. Partant de cette proposition, il s'agissait d'inventorier et de cartographier les positions mises de l'avant par les personnes conviées à la discussion par le législateur.

Concrètement, nous avons travaillé à partir de la grille d'analyse à quatre variables que nous avons élaborée dans le cadre de projets de recherche antérieurs (Aubin *et al.*, 2019). Selon celle-ci, le lancement d'alerte peut être observé en suivant son objet, son mode, c'est-à-dire le canal par lequel l'alerte est activée, le statut de celui qui lance l'alerte, de même que la motivation qui le pousse à agir. Notre avons procédé à une codification des verbatim et des mémoires témoignant des interventions faites devant la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec, entre le 9 et le 16 février 2016, au moment des Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 87, *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*. Nous avons inventorié ce qui dans le discours des différents acteurs relevait de l'une ou de l'autre des quatre dimensions.

La codification complétée, nous avons colligé nos résultats pour enfin procéder à leur analyse dans un processus itératif entre ceux-ci et notre recension des écrits. Cette dernière s'inscrivait sur deux axes principaux, soit le droit du public à l'information et le lancement d'alerte. Il s'agissait par ailleurs de poser un regard sur la construction à proprement parler du problème public de la protection légale des lanceurs d'alerte.

Des différents constats qui ressortent de notre analyse, nous retiendrons d'abord que les propositions discutées par les personnes conviées à la discussion suggéraient une conception plus ouverte du lancement d'alerte que celle qui figure dans la loi adoptée en 2017. Les débats tenus lors de la Commission de 2016 ont mis en lumière une tension entre les tenants d'une liberté d'expression assumée, érigée sur le socle de l'intérêt public, et les défenseurs d'un devoir de loyauté à l'organisation, garant d'une administration s'activant en marge du débat public. Le clivage, mettant respectivement en opposition les représentants de la société civile et les détenteurs du pouvoir, s'est avéré particulièrement saillant quand

il s'est agi de circonscrire ce qui pouvait légitimement être dit et les canaux par lesquels la parole pouvait transiter – l'objet et le mode de l'alerte. De façon un peu plus subtile, les échanges portant sur le statut et la motivation du lanceur d'alerte ont également mis en exergue des conceptions divergentes quant à l'articulation du débat public dans une démocratie libérale.

Si l'adoption de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* est un premier pas dans la prise en charge du problème public de la protection légale des lanceurs d'alerte, nous constatons que la pleine réalisation du droit du public à l'information demeure reléguée à la marge. Nous postulons que loin de consacrer la fonction sociale et politique du lanceur d'alerte, porteur d'informations susceptibles de favoriser la participation du public au processus démocratique, le texte législatif confine sa prise de parole à la seule bonne marche de l'intendance.

Mots-clés

Lanceur d'alerte, *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, divulgation, intérêt public, droit du public à l'information, droit à l'information, droit de savoir, problème public

INTRODUCTION

Nous présentons ici le fruit d'un projet de recherche pour lequel nous avons obtenu l'appui du Fonds de recherche québécois Société et Culture et du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Ce projet, qui vient compléter notre parcours de 2e cycle en communication sociale, porte sur la construction du problème public de la protection légale des lanceurs d'alerte au Québec. Notre démarche s'inscrit par ailleurs dans la continuité d'un projet de recherche pour lequel nous avons agi à titre d'assistant – *La défense du droit du public à l'information et Amnistie internationale : le cas des lanceurs d'alerte*.

Nous nous appliquerons dans les pages qui suivent à 1- problématiser notre recherche en exposant les pertinence sociale, scientifique de notre projet et en présentant notre question et notre objectif de recherche, 2- à recenser les écrits portant sur le droit à l'information et le lancement d'alerte 3- à présenter le cadre théorique de la sociologie politique des problèmes publics qui nous a servi à structurer notre démarche 4 - à exposer la méthodologie que nous avons déployée pour répondre à notre question de recherche 5 - à présenter nos résultats de recherche et 6 - à conclure en exposant les limites de notre recherche et en suggérant des pistes pour de futures recherches.

CHAPITRE I

PROBLÉMATIQUE

1.1 Introduction

Dans les pages qui suivent, nous exposerons les pertinences sociale et scientifique de notre recherche, puis nous présenterons notre question de recherche, question à laquelle nous reviendrons à quelques occasions dans notre mémoire, notamment dans le chapitre de méthodologie.

1.2 Pertinence sociale

Juin 2013, Edward Snowden, qui a révélé les pratiques illicites de surveillance de masse de l'Agence nationale de sécurité des États-Unis (NSA), est inculpé pour espionnage et trouve refuge en Russie, où il se terre depuis. Deux mois plus tard, la soldate Chelsea [Bradley] Manning est condamnée à 35 ans de prison¹ pour avoir transmis des documents militaires confidentiels à WikiLeaks parmi lesquels se trouve la vidéo *Collateral murder*, accablante pour les États-Unis. Rui Pinto, à l'origine des « football leaks » qui révèlent la corruption et les scandales financiers qui minent le monde du football professionnel, puis des « Luanda Leaks » qui portent sur des détournements d'argent public angolais attribués à la milliardaire africaine Isabel dos Santos, fille de l'ancien président de l'Angola, fait face à la justice pour tentative d'extorsion de fonds, piratage informatique et violation du secret des correspondances. En 2018, Reality Leigh Winner, linguiste à l'emploi d'une entreprise sous contrat avec la NSA, est condamnée à 5 ans de prison en vertu de l'Espionage Act pour avoir divulgué aux médias un rapport interne sur l'ingérence russe dans l'élection de 2016, qui a vu Donald Trump accéder à la présidence des États-Unis.

¹ Chelsea Manning a été graciée par le président Obama en 2017, puis incarcérée à nouveau en 2019, pour être relâchée en 2020.

Les révélations de ces lanceurs d’alerte ont cependant pavé la voie à des poursuites et à des procès à l’encontre de personnes responsables des actes divulgués, de même qu’à des changements législatifs, notamment aux États-Unis avec l’adoption de la USA Freedom Act en 2015, qui limite les pouvoirs des agences de renseignements étasuniennes et en Europe, avec l’adoption du Règlement général sur la protection des données en 2016. C’est donc au prix de lourdes représailles contre les lanceurs d’alerte – souvent plus lourdes que les peines encourues par les personnes ayant commis les actes répréhensibles – que ces changements ont été observés.

Le lancement d’alerte constitue donc un paradoxe en démocratie (Mansbach, 2011) auquel n’ont échappé ni le Canada, classé parmi les pays dont les lois visant la protection des lanceurs d’alerte sont reconnues parmi les plus faibles (Feinstein *et al.*, 2021), ni le Québec.

Au Québec

Au Québec, la *Loi facilitant la divulgation d’actes répréhensibles à l’égard des organismes publics* est entrée en vigueur le 1er mai 2017. Selon son article premier, elle « a pour objet de faciliter la divulgation dans l’intérêt public d’actes répréhensibles commis ou sur le point d’être commis à l’égard des organismes publics et d’établir un régime général de protection contre les représailles ». Elle fait du Protecteur du citoyen² le récepteur privilégié, mais non exclusif, des divulgateurs; les organismes assujettis à la loi ont notamment l’obligation de désigner un responsable de la réception des divulgations à l’interne. La divulgation dans l’espace public est strictement encadrée et n’est possible qu’à certaines conditions. Du point de vue de la théorie portant sur le lancement d’alerte (Foegle, 2014), c’est une loi dont la conception est en partie restrictive puisqu’elle limite la possibilité pour les lanceurs d’alerte de s’adresser directement aux médias (Aubin, Corriveau, Durocher, et Houle, 2019)

² Son rôle étant central dans le projet de loi à l’étude, le Protecteur du citoyen est maintes fois évoqué dans la présente recherche. La titulaire du poste au moment des travaux des parlementaires étant Raymonde St-Germain, il est aussi beaucoup question de la Protectrice du citoyen. L’utilisation du masculin ou du féminin est strictement contextuelle; il s’agit chaque fois de la même institution.

Les modifications apportées récemment à la loi québécoise l'ont été en bonne partie dans les suites de l'Affaire Robert. L'agronome Louis Robert, alors employé au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) depuis une trentaine d'années, avait été congédié pour avoir « transmis des informations à des journalistes concernant l'ingérence subie par les fonctionnaires dans leurs recherches sur les pesticides » (Pineda, 2019). Le congédiement avait suscité de vives réactions et des voix s'étaient élevées pour appeler à une révision de la loi. La Protectrice du citoyen avait mené une enquête et déposé un rapport particulièrement critique à l'endroit du MAPAQ, soulignant que « les manquements portent sur le processus interne de traitement des divulgations » (Protecteur du citoyen, 2019). L'agronome a été réintégré dans ses fonctions et a reçu les excuses du gouvernement³. Une commission a été mise sur pied pour examiner l'impact des pesticides sur la santé publique et l'environnement (Assemblée nationale, 2019), et une enquête portant sur l'indépendance des agronomes a révélé que la plupart d'entre eux obtiennent une rémunération des fabricants de pesticides, une pratique contraire au Code de déontologie de l'Ordre (OAQ, 2019).

Deux projets de loi ont été déposés par des partis politiques siégeant dans l'opposition à l'Assemblée nationale du Québec en vue de modifier la Loi. Ainsi en mai 2019, le député Vincent Marissal, de Québec solidaire, a présenté le projet de loi n° 198⁴, qui propose d'assujettir à la Loi la divulgation de tout acte répréhensible, et non plus seulement ceux commis à l'égard d'organismes publics; de créer un poste de Commissaire à l'intégrité qui aurait pour responsabilité de recevoir les divulgations en lieu et place du Protecteur du citoyen; et d'étendre la protection des lanceurs d'alerte à ceux qui choisissent de passer directement par le biais des médias pour faire leur divulgation. En mars 2021, le député Sylvain Gaudreault, du Parti québécois, a déposé le projet de loi n° 697⁵ visant à élargir la portée de la Loi à différents organismes du secteur public; à confier au Protecteur du citoyen la gestion d'un fonds d'aide et une responsabilité accrue d'accompagnement des lanceurs d'alerte; de même qu'à permettre à ces derniers de parler directement aux médias.

³ <https://www.tvanouvelles.ca/2019/06/14/francois-legault-offre-ses-excuses-au-lanceur-dalerte-louis-robert-1>

⁴ <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-198-42-1.html>

⁵ <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-697-42-1.html>

On notera que les deux projets de loi visaient à faciliter la divulgation au public. Plus globalement, on peut dire que les propositions s'inscrivent dans une conception plus ouverte du lancement d'alerte.

Tandis que les deux projets de loi des partis d'opposition sont morts au feuillet, la Loi de 2017 a fait l'objet d'un premier rapport sur sa mise en œuvre en février 2020. En plus de dresser un bilan de son application, le document émet trois recommandations, soit :

1. Revoir le rôle et les responsabilités des acteurs sollicités dans l'application de la Loi;
2. Accroître l'efficacité de l'application de la Loi et clarifier certaines dispositions;
3. Créer un comité multipartite [...] qui effectuera des travaux afin d'analyser, dans son ensemble, le régime de protection contre les représailles et de trouver des avenues pour en améliorer l'efficacité.

Les recommandations recourent celles du Protecteur du citoyen à la suite de l'Affaire Robert (Protecteur du citoyen, 2019), mais elles n'envisagent pas d'ouvrir davantage la loi à un lancement d'alerte à l'externe, et en particulier à la divulgation au public, c'est-à-dire dans les médias. Précisons que sont également considérées comme externes les instances qui ne font pas partie de l'organisation, mais qui ont le pouvoir de remédier ou de mettre un frein à l'acte répréhensible rapporté. « Ces instances externes sont souvent désignées comme telles dans les différentes lois protégeant les lanceurs d'alerte » (Simard, Desjardins et Morency, 2021, p. 105). Dans le cas de la loi qui nous intéresse, il s'agit notamment du Protecteur du citoyen.

Intérêt public et droit du public à l'information

Ce bref tour d'horizon nous permet de poser quelques constats. Notons d'abord que les lois visant à assurer la protection des lanceurs d'alerte n'empêchent pas que certains d'eux soient l'objet de représailles; que ces représailles ne visent pas à sanctionner la diffusion d'informations qui seraient fausses ou à visée malicieuse (diffamation), mais bien des informations portant sur des faits avérés. Ces faits avérés sont très souvent illégaux (blanchiment d'argent par les équipes sportives, détournement de fonds par des proches du pouvoir, surveillance de masse non autorisée par des agences gouvernementales, conflits d'intérêts sur les normes agricoles, etc.), mais aussi d'intérêt public. En effet, nous appuyant sur la présentation que fait Bernier (2004) de l'intérêt public dans son ouvrage

sur la déontologie journalistique, nous pouvons dire que les informations divulguées par les lanceurs d'alertes évoqués ci-haut concernent bel et bien le fonctionnement d'institutions publiques ou l'utilisation de fonds publics et qu'elles sont utiles pour éclairer les citoyens dans les choix qu'ils ont à faire quant à leurs comportements politiques, sociaux, économiques, religieux et autres. Ces informations d'intérêt public devraient pouvoir être mises à la disposition du public en vertu du droit du public à l'information que nous définirons ici sommairement comme le droit du public (des citoyens) de connaître les agissements de leurs dirigeants politiques, mais aussi des acteurs industriels « de manière à faciliter la participation du public au processus démocratique et au contrôle des activités qui les concernent directement » dans la société du risque (Dulong de Rosnay et Maxim, 2012). Le lancement de l'alerte dans les médias contribue à satisfaire ce droit du public à l'information et c'est donc la piste que nous évoquerons brièvement dans la rubrique suivante et que nous suivrons plus longuement dans notre recension des écrits.

1.3 Pertinence scientifique

Les perspectives à partir desquelles le lancement d'alerte est abordé dans les écrits scientifiques sont multiples, bien que les publications en communication demeurent rares. Pascual Espuny (2014), qui aborde le lancement d'alerte avec l'approche de la sociologie des controverses, soutient cependant que « la protection juridique des lanceurs d'alerte, tout comme l'intensité médiatique aujourd'hui possible par l'usage des réseaux numériques, lui [l'alerte] offrent un nouveau visage, et en font un phénomène communicationnel à part entière » (p. 116). Pour notre part, nous situons notre démarche à la frontière de la communication et du droit, et abordons le lancement d'alerte sous l'angle du droit à l'information (voir Voorhoof et Cannie, 2010). Avant de revenir plus longuement dans le prochain chapitre sur cette notion, nous exposerons certains éléments empruntés à d'autres disciplines permettant de situer plus globalement la pertinence scientifique du cadrage sociopolitique de notre objet, en commençant par l'auteur qui a fait connaître le lancement d'alerte au lectorat francophone.

S'intéressant à la notion de « risque », le sociologue Francis Chateauraynaud avance que « Toute alerte met à l'épreuve les capacités d'action et les capacités d'argumentation. La manière dont s'organise le processus d'alerte révèle bien souvent des formes d'inertie

collective » (dans Confavreux, 2013, s.p.). Dans une perspective proche de la construction des problèmes publics que nous aborderons au moment de présenter notre cadre théorique, il déclare : « Dans l'action ou la prise de parole, il s'agit d'attirer l'attention sur ce qui n'est pas perçu par d'autres et de lui donner une pleine visibilité publique » (dans Confavreux, 2013, s.p.).

Issues du champ des sciences de la gestion organisationnelle, Near et Miceli (1996) conçoivent le lancement d'alerte (*whistleblowing*) comme un processus dynamique impliquant minimalement trois acteurs sociaux, soit un ou des malfaiteurs (*wrongdoers*) qui commettent un ou des méfaits (*wrongdoing*); un ou des lanceurs d'alerte qui en sont témoins, qui définissent la situation comme malveillante et qui la dénoncent; et un récepteur de la dénonciation – chacun réagit en réponse aux autres. Ces processus se déploient dans le temps, souvent sur une période s'étendant sur des années, et sont l'objet d'échanges et de négociations.

Foegle (2014), qui s'intéresse précisément à la protection juridique du lanceur d'alerte, avance que ce dernier peut être envisagé de manière « fonctionnelle ». Sous le registre de la dénonciation, le lanceur d'alerte remplirait en quelque sorte un objectif de politique publique. À l'opposé, pointe-t-il, des associations de la société civile tendent à rapprocher le rôle du lanceur d'alerte du « droit du public à l'information », lequel conférerait à chaque citoyen le droit d'alerter le public sur des enjeux susceptibles d'alimenter le débat public. Cette conception trouverait ses limites dans la portée croissante des notions de secret d'État et de sécurité nationale, note le chercheur en droit. Foegle (2014) souligne que « le phénomène d'inversion croissante de la hiérarchie entre sécurité et liberté tend à rendre de plus en plus illusoire la reconnaissance juridique du rôle [des lanceurs d'alerte] et à pénaliser leur action » (p.73). Néanmoins, continue Foegle, qui se penche sur la façon dont le lanceur d'alerte choisit de se manifester – une préoccupation centrale dans les lois qui visent à lui offrir une protection –, « alerter les autorités ou le public revient à adopter deux stratégies différentes de prise de parole, mais qui concourent au même but, celui de mettre fin à des agissements dangereux pour le public » (p.74).

1.4 Notre question de recherche

Si pour certains, « lancer l’alerte représente le geste démocratique ultime » (Vasseur, dans Chateauraynaud *et al.*, 2019, p. 59), le paradoxe qui expose le porteur d’un message d’intérêt public à des risques de représailles laisse à penser que le problème public de la protection légale des lanceurs d’alerte n’a pas encore été pris en charge de manière satisfaisante. Nous postulons que les interprétations variées de la notion de lancement d’alerte, notamment en ce qui concerne son objet et son mode de diffusion, ne sont pas étrangères à cet état de fait. Foegle (2019) souligne à cet égard « [qu’] en opérant des choix sur ce qu’il faut divulguer et sur la manière dont il faut le divulguer, les procédures de transparence sont porteuses d’un message, d’un sens déterminé par une série de choix humains » (p.107). La portée de la protection offerte à un lanceur d’alerte dans une démocratie libérale, note encore Foegle (2014), suppose également une réflexion sur les limites et la portée de la liberté d’expression, de la transparence et du respect de la vie privée.

Pour le dire dans les termes de l’approche de la sociologie politique des problèmes publics (Neveu, 2015) que nous avons mobilisée pour réaliser notre recherche et que nous présenterons dans le chapitre consacré à notre cadre théorique, le lancement d’alerte et la protection contre les représailles ont d’abord constitué des faits sociaux avant de devenir l’objet de débats publics. Leur transformation de faits sociaux en problèmes publics a suivi une trajectoire au terme de laquelle, dans certains contextes comme celui du Québec, une loi a été adoptée comme solution au problème de la protection contre les représailles, visant du même coup à faciliter la divulgation – c’est du moins ce que les promoteurs du projet de loi ont fait valoir. Dans notre recherche, nous nous sommes intéressé aux débats qui ont précédé l’adoption de la loi québécoise afin de voir, entre autres choses, si les propositions discutées par les personnes conviées à la discussion, suggéraient une conception plus ouverte ou plus restrictive du lancement d’alerte. Le mode et l’objet de l’alerte nous ont intéressé, mais nous avons également tenu compte du statut (d’employé ou non) et de la motivation du lanceur d’alerte (sa bonne foi, présumée ou pas) qui font également partie des dimensions qui servent à caractériser le lancement d’alerte et auxquelles nous reviendrons dans le prochain chapitre.

Notre question de recherche porte donc sur le travail de construction du problème public de la protection légale des lanceurs d’alerte contre les représailles réalisé par les personnes conviées aux discussions précédant l’adoption de la Loi facilitant la divulgation d’actes répréhensibles à l’égard des organismes publics⁶. Nous avons cherché à voir si les discussions témoignaient de conceptions plus larges ou plus restrictives du lancement d’alerte, examinant les possibles qui n’ont pas abouti dans la loi adoptée en 2017⁷, mais qui annoncent peut-être des éléments à venir du lancement d’alerte en démocratie. Plus largement, nous pourrions situer ces possibles dans le contexte des discussions ayant trait à la protection des lanceurs d’alerte ailleurs dans le monde, notamment en Europe où les premiers cas de jurisprudence, nous y reviendrons, suggèrent une avancée importante par rapport au contexte nord-américain.

⁶ Il s’agit du titre de la loi au moment de son adoption. Au moment des audiences publiques, on parlait plutôt de la Loi facilitant la divulgation d’actes répréhensibles *dans les* organismes publics

⁷ Un tableau comparatif du projet de loi déposé en 2015 et du texte législatif adopté en 2016 est placé à l’annexe C.

CHAPITRE II

RECENSION DES ÉCRITS

2.1 Introduction

Prolongeant les réflexions présentées dans la rubrique étayant la pertinence scientifique de notre projet, notre recension d'écrits portera sur le droit à l'information et le lancement d'alerte.

2.2 Le droit à l'information

Citant le Conseil de l'Europe, Sauvageau (1978) associe le droit à l'information aux médias, dont la mission serait de « fournir des renseignements complets et variés sur les affaires publiques » (p. 120). Le droit à l'information convoque donc pour Sauvageau à la fois les médias et les acteurs politiques : les premiers devant rendre compte des actions des seconds au public. Avec le temps, le droit à l'information a donné lieu à une première typologie distinguant le droit de savoir et le droit d'accès à l'information.

2.2.1 Le droit de savoir

Giroux (1983) identifie comme première composante du droit du public à l'information le « droit de savoir » (*right to know*), c'est-à-dire le droit d'être renseigné sur les faits de l'État et de la vie publique. « Lorsque la presse invoque le droit du public à l'information, à titre de principe justifiant son rôle social de “chien de garde” de la démocratie, c'est généralement de ce droit dont il est question. Elle ne l'invoque pas en son nom propre, car c'est au profit du public qu'elle réclame le respect de ce droit » (p. 31), avance-t-il, rejoignant Sauvageau.

Prenant soin de relever que rien n'est plus vague que le droit du public à l'information, Giroux (1983) avance néanmoins que celui-ci :

comprend le droit qu'a la population d'être renseignée le plus complètement et le plus impartialement possible, par l'entremise des canaux, ou médias, que les

messages empruntent généralement pour circuler à l'intérieur de la société civile, à propos des faits et des événements d'actualité qui concernent la vie publique (p. 39).

2.2.2 Le droit d'accès à l'information

Le droit du public à l'information doit être assorti d'un droit d'accès à l'information, soutient Giroux (1983), soulignant du même coup certaines entraves « légitimes » à ce droit d'accès :

Ce droit comprend également un droit d'accès, à la fois direct et inconditionnel, aux renseignements de première main, dont on peut se réclamer à l'intérieur de la société civile, dès que leur mise en circulation n'est pas légitimement entravée, soit en raison d'une invasion possible de la vie privée de citoyens soit à cause des dangers ou des préjudices que la liberté de l'information pourrait occasionner à l'endroit des institutions politiques existantes et des intérêts légitimes qu'elles ont comme rôle de protéger (en quel cas le secret peut être invoqué pour justifier un déni au droit d'"accès") (p. 39).

Pour Giroux (1983), le droit du public à l'information serait un droit délégué, puisqu'il se vit principalement par médias interposés, tandis que le droit d'accès à l'information relève de l'exercice citoyen auquel celui-ci aurait tort de renoncer – de le déléguer : sa seule possibilité constituant un instrument de dissuasion.

Dans un régime de secret discrétionnaire (c'est-à-dire où l'on ne trouve pas de droit d'"accès »), l'obligation d'information peut aisément se muer en liberté de propagande et il n'est pas facile au public de déceler les irrégularités administratives. Il s'agit d'un motif suffisant pour reconnaître à la presse et au public un droit distinct et spécifique d'accès aux documents administratifs. Ce droit sera pour eux la seule possibilité d'établir l'objectivité et l'exactitude des informations communiquées (Rowat, 1977, p. 49, dans Giroux 1983, p. 32).

Tout comme le droit de savoir, le droit d'accès à l'information serait donc aussi constitutif du droit du public à l'information. Pour Giroux (1983), il suppose la possibilité pour le citoyen de vérifier l'authenticité des faits qui lui sont soumis. « Le fonctionnement des institutions démocratiques serait faussé par une information inadéquate ou erronée. C'est en ce sens que l'on peut dire que la majeure partie des droits fondamentaux de la personne découlent du droit à l'information » (p. 34).

Le droit de savoir renvoie donc aux informations acheminées via les médias d'information, ce qui assigne à ceux-ci un rôle important en démocratie, alors que le droit d'accès à l'information comprend également un accès direct des citoyens, sans le recours aux médias. Le droit d'accès à l'information s'inscrit aussi dans le développement d'un mouvement

réclamant plus de transparence de la part des décideurs politiques, tous niveaux confondus, notamment via la mise à disposition de données ouvertes (Baudin et Gagnon, 2018), c'est-à-dire d'informations lisibles permettant aux citoyens de prendre des décisions éclairées.

2.2.3 La portée juridique du droit à l'information

Si Trudel (1991) convient qu'un flou entoure la notion du droit du public à l'information, il soutient que cela ne doit pas être perçu comme une pathologie du droit. « La transmission de l'information, caractérisée par son évolution rapide et la place importante qu'elle laisse à l'activité créatrice, s'accommode mal de règles détaillées [...] certaines notions demeurent fondamentalement réfractaires à toute définition exhaustive » (p. 195).

Plaidant pour une reconnaissance du droit (d'accès) à l'information⁸ qui lui vaudrait d'être élevé au statut de droit constitutionnel, les chercheurs en droit Peled et Rabin (2011) conçoivent celui-ci comme une condition initiale et essentielle à la participation du public à la vie démocratique. La capacité des individus, des groupes d'intérêt et des organisations de prendre part au débat et d'inscrire leurs préoccupations à l'ordre du jour dépend de façon intrinsèque de leur capacité à obtenir de l'information qui leur soit d'une quelconque valeur. À l'instar de Giroux (1983), Peled et Rabin confèrent ensuite au droit à l'information une valeur instrumentale, en ce sens que l'accès à l'information est souvent une condition première pour faire valoir un autre droit. Ils soutiennent de plus que l'information que les autorités détiennent a été construite ou créée par des fonctionnaires rémunérés par des fonds publics et que ceux qui financent sa collecte devraient en toute légitimité y avoir accès. Les deux chercheurs plaident enfin que les constitutions devraient prévoir des mécanismes de régulation et de surveillance des gouvernements et de leurs agences. Pour eux, ces mécanismes justifient la protection de la liberté de presse et du journalisme d'investigation. Cette justification se conceptualise aussi dans la notion de transparence, garante du bon fonctionnement d'un gouvernement dans un régime démocratique, insistent-ils.

⁸ Les auteurs évoquent « the right of individuals to obtain information held by public agencies » (Peled et Rabin 2011, p. 357), ce que nous associons ici au droit d'accès à l'information.

Professeur de philosophie du droit, Mark Bovens (2002) aborde pour sa part le droit à l'information dans une perspective historique. L'amorce du passage d'une société industrielle vers une société de l'information, au tournant du 21^e siècle, justifie selon lui la consécration du droit à l'information comme quatrième catégorie de droits du citoyen – après les droits civils, politiques et sociaux. Le philosophe soutient que le virage, caractérisé par la dématérialisation, soulève des questions fondamentales quant aux conséquences de l'importance croissante de l'information comme bien social sur la citoyenneté. Les données et leur traitement, tout intangibles soient-ils, ont surpassé en importance les produits du travail ouvrier ou industriel. Dans un tel contexte, plaide-t-il, il est important pour le citoyen d'avoir accès à l'information. Distinguant trois types d'information⁹, Bovens classe le droit qui concerne l'information du gouvernement comme étant essentiel (*primary information rights*).

2.2.4 Information et intérêt public

Lorsque le droit de savoir est évoqué en lien avec l'intérêt public, c'est d'abord et avant tout du point de vue des médias, c'est-à-dire du droit du public à l'information et non du droit (exercé directement par le public) de l'accès à l'information. Le lien entre droit de savoir et intérêt public est donc étroitement lié à la défense de la liberté d'expression – et plus particulièrement de la liberté de presse – et souvent mis en balance avec le respect de la vie privée et de la réputation.

Ainsi Trudel (1991) institue-t-il le droit du public à l'information comme « référant à l'intérêt public ». Dans le même ordre d'idées, Bernier (2014) associe « le droit du public à connaître les faits d'importance » (p. 121) à l'intérêt public. Les tribunaux canadiens ont fait du droit du public à l'information « un des standards utilisés afin de déterminer, à l'occasion d'un conflit, les limites spécifiques de la liberté d'expression et les droits qui viennent en limiter l'exercice, tel le droit à la vie privée et à la réputation » (Trudel, 1991, p. 184). Subjective, la notion varie d'une juridiction à l'autre, et d'une personne à l'autre.

⁹ Les droits d'information *primaires* qui regroupent les demandes d'accès à l'information détenue par le gouvernement; les droits d'information *secondaires* qui donnent aux citoyens le soutien du gouvernement dans leur volonté d'accéder aux canaux qui convoient de l'information; les droits d'information *tertiaires* qui soutiennent les citoyens dans leurs relations d'information avec les autres citoyens et les instances légales privées; qui commandent que le gouvernement établisse un cadre permettant aux citoyens de voir eux-mêmes à leurs besoins en information. (Bovens, 2002)

En ce sens, une personne occupant un poste électif verra les contours de sa sphère privée rétrécir, puisque ses agissements peuvent peser sur la confiance que lui porte le public, pointe Trudel, en parlant de « nécessités de l'information du public » et de « critique de l'opinion publique ».

Par le biais de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de son interprétation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, relatif à la liberté d'expression, Voorhoof et Cannie (2010) explorent les concepts de droit à la liberté d'expression et d'information, à la liberté de presse, à la liberté d'opinion et à la liberté du débat public. Des notions que les deux auteurs déclinent aussi sous l'angle du droit du public d'être informé; du droit de recevoir, de rassembler, de diffuser de l'information ou d'exprimer des idées.

Les auteurs abordent la notion d'information en la qualifiant d'intérêt public, de nécessaire ou d'utile au débat public, ou contribuant à l'essor du débat public. Et c'est précisément une préoccupation pour la liberté du débat public, et particulièrement la liberté du débat politique, qui caractérise la jurisprudence de la CEDH, soulignent-ils. Les deux auteurs font entre autres valoir que la critique des politiciens et des personnalités publiques ne connaît pas les mêmes limites que celle des autres citoyens – cela inclut les policiers, les militaires, les procureurs publics et même les juges. En plus d'être l'objet d'un examen rigoureux de la part des pouvoirs législatifs et judiciaires, les actions et les omissions du gouvernement doivent en effet être soumises à celui de l'opinion publique et des médias. Cette exposition à la critique ne devrait pas être instrumentalisée pour assouvir une curiosité ne servant pas le débat public, préviennent toutefois les deux auteurs. Il peut cependant être justifié de donner plus de poids à la liberté de presse, garante d'une d'information utile au débat public, qu'à la protection de la réputation ou de la vie privée d'un politicien ou d'une personnalité publique, faisant ainsi de la transparence un élément important d'une société démocratique, observent les chercheurs, ce qui rappelle la position exprimée par Trudel.

Explorant la distinction entre l'intérêt public et l'intérêt du public (la curiosité du public), l'ombudsman de Radio-Canada écrit que l'intérêt public « embrasse toute information qui pourrait être utile au citoyen pour bien comprendre un événement ou une situation

susceptible d'avoir, pour lui, une signification sociale, politique ou économique » (Société Radio-Canada 1993-1994, p. 65 cité dans Bernier 2014, p. 122). Selon le journaliste André Pratte, l'intérêt public « exige que l'information élargisse les horizons de la population pour lui permettre de mieux se situer, de mieux comprendre le monde et la société dans laquelle elle vit » (Pratte, 2000, p. 144 cité dans Bernier 2014, p. 122). Mentionnons enfin que selon les journalistes interrogés par Fortin (1992, p. 74-75 cité chez Bernier 2014, p. 123), une nouvelle est d'intérêt public lorsqu'elle diffuse une information pouvant susciter des débats ou faire progresser des débats.

Si, comme nous l'avons déjà mentionné, l'intérêt public est d'abord évoqué en lien avec la pratique journalistique, la jurisprudence recensée par Bernier fait état d'un certain élargissement : « le communicateur pouvant être aussi bien un journaliste amateur, un blogueur qu'un journaliste professionnel » (Bernier 2014, p. 123). Au final, « l'information juste est nécessaire à toute prise de décision éclairée » (Corriveau et Sirois 2012, p.11).

2.2.5 Droit à l'information, à l'opinion et à l'expression

D'après Landry (2013),

[...] les libertés d'opinion et d'expression [qui] ont pour objectifs d'assurer la libre circulation des idées et des informations entre êtres humains [...] s'accompagnent d'un droit d'accès à l'information exigeant de l'État qu'il publicise les lois, les règlements et les politiques qu'il adopte, qu'il soit transparent dans ses activités et les informations qu'il détient, et qu'il mette en place des procédures assurant un accès aux informations d'intérêt public le concernant (p. 122).

Dans le même ordre d'idées, la jurisprudence de la CEDH, soulignent Voorhoof et Cannie (2010), stipule qu'en plus de la presse, les organisations non gouvernementales et les groupes citoyens doivent aussi être en mesure de porter leur message dans l'espace public, de bénéficier de l'information d'intérêt public et d'avoir accès aux canaux leur permettant d'attirer l'attention du public sur des causes ou des situations qu'ils jugent contraires à la loi. Le débat public, s'articulant autour des possibilités d'accéder à de l'information d'intérêt public et de porter son discours à l'attention de tous, doit ainsi être conçu comme un espace où s'objective l'interdépendance des notions de liberté d'information et

d'expression. À cet égard, statue la CEDH, retenir de l'information nécessaire au débat public constitue une violation du droit à la liberté d'expression et d'information.

Landry (2013,) déduit le droit d'accès à l'information du principe plus large de liberté d'expression et précise que celle-ci « comporte une dimension médiatique : son exercice requiert une presse libre et diversifiée » (p. 124) tout en soulignant que « Les exigences d'une presse libre et diversifiée s'opposent aux monopoles médiatiques étatiques et de marché » (p. 124).

Sur le droit d'accès à l'information, Landry (2013) rappelle que :

[...] s'il convient que les pouvoirs publics s'abstiennent de limiter indûment l'accès de leurs citoyens aux informations (notamment par le blocage de sites ou le filtrage de contenus), ceux-ci doivent également éviter de retenir les informations qu'ils détiennent en regard de la gouvernance et de la gestion des affaires publiques. Il s'agit d'un droit d'exiger de l'État qu'il fasse montre de transparence et qu'il divulgue des informations sur ses agissements, ses procédures et ses décisions (p. 125).

Dans les démocraties libérales, le droit d'accès à l'information est consacré au sein de certaines lois. De manière générale, celles-ci reconnaissent des droits aux individus, et des devoirs aux administrations.

2.2.6 Lois d'accès à l'information (Québec et Canada)

Landry (2013) fait valoir que le droit d'accès à l'information est « un droit positif ¹⁰ requérant de l'État qu'il mette en place des règlements, des structures et des procédures administratives favorisant l'accès du public aux informations de nature publique » (p. 125).

Il précise que :

Ces lois d'accès à l'information comprennent habituellement :

Un droit reconnu aux individus, aux organisations et aux entités juridiques de demander des informations détenues par des agences publiques ;

Un devoir de ces agences de répondre à ces demandes et de mettre en place des mécanismes devant encadrer les procédures de demandes d'information et assurer que celles-ci soient traitées dans des délais prescrits ;

Des exemptions aux informations pouvant être obtenues par le public afin de protéger l'intérêt national, la vie privée d'individus et des discussions confidentielles ;

Des mécanismes d'appel externes permettant de contester le refus des agences publiques de divulguer de l'information ;

¹⁰ C'est-à-dire qui a des effets juridiques concrets.

Une obligation de la part des agences gouvernementales de publier des informations en regard de leurs structures, règlements et activités. (p. 124).

Au Canada, des lois portent sur l'accès à l'information tant au niveau fédéral que provincial. Sur le site du Commissariat à l'information du Canada figure la liste de 10 principes « au cœur du mouvement pour le droit à l'information »¹¹. Ceux-ci vont comme suit :

1. L'accès à l'information est un droit universel.
2. L'accès est la règle; le secret est l'exception.
3. Le droit s'applique à tous les organismes publics.
4. La procédure de demande devrait être simple, rapide et gratuite.
5. Les responsables ont l'obligation d'aider les demandeurs.
6. Les refus doivent être justifiés.
7. L'intérêt public a préséance sur le secret.
8. Chacun a le droit de faire appel d'une décision défavorable.
9. Les organismes publics devraient publier systématiquement l'information de base.
10. Le droit à l'information devrait être garanti par un organisme indépendant.

Néanmoins tant la loi québécoise que la loi canadienne sont l'objet de nombreuses critiques. La campagne électorale de 2021 aura permis à divers groupes d'exprimer leurs demandes à l'égard de la loi canadienne (Tromp, 2021) « depuis longtemps jugée obsolète et mal appliquée » (Bronskill, 2021, s.p.). On peut résumer celles-ci par les quatre éléments suivants : élargissement de la Loi d'accès à l'information à toute personne dans le monde ; réduction (et respect) des délais pour répondre aux demandes ; ajout de ressources pour améliorer le fonctionnement du système ; adoption d'un principe de l'accès par défaut et limitation conséquente des exceptions et exemptions.

La même année, la journaliste Marie-Ève Martel publiait un essai sur la loi québécoise : *Privé de sens. Plaidoyer pour un meilleur accès à l'information* (2021). Reprenant les propos tenus en 2014 par la FPJQ à l'occasion de la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction, Martel rapporte que « les intentions originelles ayant mené à la mise en place de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ont été perverties » (Fédération, 2014). Elle reprend également les propos de divers acteurs selon lesquels la Loi québécoise accorderait depuis une

¹¹ <https://www.oic-ci.gc.ca/dai-rtk/> La liste figure ici, mais on ne trouve aucune mention de l'auteur.e.

vingtaine d'années la part belle à la protection des renseignements personnels au détriment de l'accès à l'information. En effet, au Québec, le droit du public à l'information et la protection des renseignements personnels sont codifiés dans la même loi.

Au final et au-delà de la nécessité de revoir des lois élaborées à l'époque des « classeurs métalliques » et de contrer la culture du secret de l'appareil gouvernemental dénoncée tant au palier fédéral que québécois, la controverse provoquée par les révélations de lanceurs d'alerte comme Edward Snowden ou Chelsea Manning, traîtres pour les uns, défenseurs de la démocratie pour les autres, pose le problème de ce qui peut ou ne peut pas être divulgué au nom du droit du public à l'information. De fait, si le droit à l'information se taille une place dans un nombre croissant de législations à travers le monde, l'analyse montre que la polysémie de la notion se reflète dans le large spectre des types d'information dont il est question d'une loi à l'autre, de même que dans les branches du droit qui sont mobilisées pour en assurer sa réalisation, sans arriver à délimiter rigoureusement ce que recouvre l'intérêt public. On observera par ailleurs que tandis que la notion tend de plus en plus à être reconnue par les différentes législations, l'actualité démontre une tendance à limiter le droit d'accès à l'information sur la base de considérations relatives à la sécurité nationale (Kelmor, 2016).

2.3 Le lancement d'alerte

De la fuite à la délation, du risque perçu à l'acte répréhensible avéré, un parcours rapide des écrits donne à constater que le concept de lanceur d'alerte convie à une multitude de perspectives. Nous en rendons compte ici en tentant d'abord de circonscrire la notion, en départageant notamment l'alerte du lanceur d'alerte. Nous en venons ensuite à une proposition appuyée sur des travaux qui nous ont précédés.

2.3.1 L'alerte, le lanceur d'alerte et le whistleblower

Bujon, Decoster et Schmid (2019) évoquent le lancement d'alerte comme une « nécessité sociale », portée par « des individus face à leur conscience » (p. 36). La protection des lanceurs d'alerte exige ainsi, nous l'avons déjà évoqué, d'établir un difficile équilibre entre les valeurs et droits contradictoires que sont la liberté d'expression et la loyauté attendue du salarié envers l'organisation à qui il appartient (Simard, Desjardins et Morency, 2021).

De la Croix (2017) différencie à cet égard le lanceur d'alerte du délateur, l'action du premier relevant d'une démarche désintéressée. Dans cet ordre d'idée, le lanceur d'alerte se trouverait placé devant « la conviction, d'ordre moral, de ne pouvoir faire autrement que de prendre la parole pour alerter le public, tout en ayant conscience des risques potentiellement encourus » (Foegle, 2014, p.18). Cette tension entre dire la vérité et le risque qu'elle entraîne pour celui qui l'énonce renvoie à la notion de « parrhêsia » de Foucault (1984, dans Foegle, 2014), ou à ce que Mansbach (2011) qualifie de *fearless speech*. Le lanceur d'alerte se trouve ainsi au centre d'un paradoxe entre une parole valorisée d'un point de vue sociopolitique et un acte exposant son locuteur à un risque de représailles au niveau individuel.

Le processus de l'alerte, soulignent par ailleurs Bujon, Decoster et Schmid (2019), implique une variété d'acteurs : « le lanceur d'alerte, des organisations ou collectifs engagés, des journalistes d'investigation et relais médiatiques qui portent sa cause dans l'espace public, des institutions qui fixent un cadre juridique, des chercheurs... » (p. 37). Dans le même esprit, de la Croix (2016) observe que « d'autres acteurs participent à l'alerte, mais doivent être différenciés du lanceur » (p. 8), bien que, comme le précisent Culiberg et Mihelič (2014), les médias et les instances de régulation de certaines industries puissent aussi sonner l'alarme. Lochak (2016) avance ainsi que « si le ou la journaliste peut être amené à divulguer des informations qui lui ont été communiquées par un tiers [...] il n'est pas lui-même, stricto sensu, un lanceur d'alerte, puisque la diffusion de l'information fait partie de son métier » (p. 4), rejoignant Simard, Desjardins et Morency (2021), qui parlent des journalistes comme de « professionnels de transparence » (p. 106).

Foegle (2016) soutient de son côté qu'attacher le statut de lanceur d'alerte à des acteurs comme WikiLeaks ou Anonymous tend à neutraliser sa portée. « Aux États-Unis, c'est précisément la possibilité d'identifier de manière claire et précise la notion de lanceur d'alerte qui a permis à celle-ci de s'installer durablement dans le paysage juridique et culturel Nord-Américain » fait-il valoir (p. 3).

Dans une réflexion critique sur la distinction entre lanceur d'alerte et futeur d'information [leaker], Foelge (2016) avance encore que celle-ci se fonde généralement sur le caractère légal ou illégal de l'alerte, tout comme elle a tendance à confiner les divulgations relevant

de la défense ou du renseignement au rang de « fuites ». Une distinction basée sur le caractère illégal de l'alerte « conduit à occulter la diversité des fuites d'information et tend à commettre un contresens en excluant du qualificatif de "lanceur d'alerte" des personnes qui, telles qu'Edward Snowden et Bradley Manning, peuvent sans conteste se prévaloir d'un intérêt public prépondérant lié à la nature de leurs divulgations » (Foegle, 2016, p. 10), avance le chercheur. « Le futeur (*leaker*) revendique pour les citoyens le droit d'accéder aux documents et aux procédures de leur gouvernement afin de pouvoir les comprendre, les évaluer et les juger », proposent pour leur part Simard, Desjardins et Morency (2021, p. 106).

Se penchant précisément sur le cas d'Edward Snowden, Scheuerman (2014) observe que loin de s'inscrire contre toutes formes de lois, c'est justement l'incompatibilité entre le « contrat civil » qu'il avait conclu avec son gouvernement et les 4^e et 5^e amendements de la constitution américaine qui a poussé Snowden à agir. Pour lui, le cas Snowden peut contribuer à recadrer la notion même de désobéissance civile dans un contexte de mondialisation en intensification (*intensified globalization*). Pour Scheuerman, la formule simpliste voulant que « la loi c'est la loi », cache le fait que Snowden a toujours soutenu avoir agi pour répondre à ce qu'il considérait comme une contravention au droit international et à la constitution américaine.

Enfin, si les notions de lanceurs d'alerte et de whistleblower semblent interchangeables, des nuances existent. Celle de « lanceur d'alerte » s'inscrit dans la perspective d'un risque perçu, tandis que celle de « whistleblower », ayant d'abord émergé aux États-Unis, réfère davantage à « une pratique frauduleuse déjà à l'œuvre » (Dujin, 2019, p. 41). La distinction tendrait toutefois à s'estomper. « Au final, l'un et l'autre se préoccupent du sort du monde et sont prêts à se sacrifier pour éviter que le pire advienne », note Hartmann (2014, p. 24). Pour les besoins de notre démonstration, nous ne ferons pas de distinction entre les deux termes, en les abordant comme une traduction littérale d'un même concept. Concept que nous nous appliquerons maintenant à définir.

2.3.2 Instabilité de la notion de lanceur d’alerte

Ralph Nader, avocat spécialisé en droits de la consommation a été le premier à évoquer la notion de *whistle-blower* aux États-Unis. Insistant sur le statut d’employé ou de subordonné du lanceur d’alerte, tout en ouvrant de manière large sur l’objet des révélations qui sont dénoncées. Nader conçoit l’alerte comme « l’acte d’un homme ou d’une femme qui, ayant la conviction que l’intérêt public doit primer sur l’intérêt de l’organisation qu’il sert, lance l’alerte (*blows the whistle*) sur le fait que l’organisation est engagée dans une activité de corruption, une activité illégale, frauduleuse ou encore, présentant un risque pour le public » (dans Foegle, 2014, p. 9).

Référant également au statut d’employé du lanceur d’alerte, et précisant la façon dont l’alerte doit être lancée, Near et Miceli (1996) définissent le lancement d’alerte comme « le fait que des membres d’une organisation rendent publiques des pratiques illégales, immorales ou illégitimes, qui sont de l’autorité de leur employeur, à des personnes ou à des organisations dont l’action peut changer la situation » (dans Foegle, 2014, p. 7). Miceli, Dreyfus et Near, (2014), différencient par ailleurs le *whistleblower* du *bell-ringer*, posant le premier comme le membre de l’organisation visée par la dénonciation, tandis que le second se situe à l’extérieur de celle-ci [*outside whistleblower*].

Pour Chateauraynaud, qui a forgé la notion de lanceur d’alerte dans le monde francophone, l’intérêt premier de l’alerte est « d’ouvrir des espaces de discussion et d’amener des acteurs à confronter leur vision du monde » (Chateauraynaud cité dans Confavreux, 2013). Il parle de l’alerte en disant qu’« il s’agit, à partir d’indices ou de doutes sur une situation, ou de l’interprétation de données scientifiques, de mettre en lumière un risque et d’en appeler à l’action » (Dujin, 2019, p. 42).

En nous appuyant sur Foegle (2016), nous retiendrons qu’il coexiste sommairement deux visions du lanceur d’alerte. La première, restreinte, le conçoit comme un « dénonciateur légal », au service de la démocratie, mais agissant dans un cadre défini par les autorités; la deuxième, ouverte, le conçoit de manière plus radicale dans sa relation à l’État, agissant davantage comme un « désobéissant » et selon sa conscience individuelle. Le lanceur d’alerte « de conscience » viserait non seulement à dénoncer des actes qu’il juge illégaux

ou irréguliers, mais plus largement à susciter un débat public et à provoquer un changement politique (Foegle, 2014). Notons que cette façon d'envisager le lanceur d'alerte n'est pas sans parallèle avec la conception instrumentale du droit à l'information, qui le pose comme préalable à la possibilité de faire valoir d'autres droits (Peled et Rabin, 2011).

Qu'il soit question de risque perçu ou de pratique frauduleuse déjà à l'œuvre; de membre d'une organisation ou de citoyen lambda; de dénonciateur légal ou de désobéissant civil, nous prenons le parti d'envisager le lanceur d'alerte dans sa perspective la plus large possible dans le cadre de notre démarche. Nous retiendrons donc la définition que propose l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), qui considère comme lanceur d'alerte « toute personne soucieuse qui tire la sonnette d'alarme afin de faire cesser des agissements pouvant représenter un risque pour autrui » (APCE, 2010).

2.4 La protection contre les représailles

2.4.1 État des lieux législatifs

L'avancée européenne

Il est de plus en plus reconnu que les lanceurs d'alerte peuvent jouer un rôle important dans l'accomplissement d'un État de droit. L'Union européenne (UE) souligne ainsi que :

Les personnes qui dénoncent des actes répréhensibles constatés dans le cadre de leur travail jouent un rôle essentiel dans la révélation d'infractions au droit de l'Union pouvant nuire gravement à l'intérêt public. Elles peuvent fournir [...] des informations conduisant à détecter, enquêter et poursuivre efficacement les infractions aux règles de l'Union (Commission européenne, 2018).

En 2019, le Parlement européen a d'ailleurs émis la directive 2019/1937, qui a pour objet « de renforcer l'application du droit et des politiques de l'Union dans des domaines spécifiques en établissant des normes minimales communes assurant un niveau élevé de protection des personnes signalant des violations du droit de l'Union » (Journal officiel de l'Union européenne, 2019). Dans son préambule, la directive de l'UE reconnaît que « les personnes qui travaillent pour une organisation publique ou privée ou qui sont en contact avec une telle organisation dans le cadre de leurs activités professionnelles sont souvent les premières informées des menaces ou des atteintes à l'intérêt public qui surviennent dans

ce contexte » (Journal officiel de l'Union européenne, 2019). On donnait aux États membres jusqu'au 17 décembre 2021 pour adopter les dispositions législatives, réglementaires et administratives concordant avec la directive. Selon l'ONG Whistleblowing International Network, en décembre 2022, seuls 10 des 27 États membres de l'Union européenne avaient réussi à transposer la directive dans leur législation nationale, 16 autres y travaillaient, tandis qu'un dernier, la Hongrie, n'avait pas encore entamé de démarches en ce sens (Whistleblowing Monitor, 2022).

Les origines étasuniennes

Si la directive européenne est considérée comme une avancée majeure pour la protection des lanceurs d'alerte, c'est aux États-Unis qu'a été adoptée la première loi visant à les protéger, en 1970 (US Congress, 1970). Depuis, une soixantaine d'autres lois étasuniennes, dont le spectre d'application varie, offre une protection aux lanceurs d'alerte. Dans leur étude de 2021, Feinstein *et al.* (2021) notent que « the US system is successful in certain respects. It is significant when 10.8 per cent of federal and 31 per cent of corporate employees formally won retaliation claims, and a far larger percentage obtained informal relief¹² » (p. 38).

Au Canada

Adopté en 2004, l'article 425.1 du *Code criminel* porte au rang d'infraction criminelle toute représailles ou menace de représailles à l'endroit d'un employé qui fournit des renseignements relatifs à la violation d'une disposition d'une loi fédérale, provinciale ou du *Code criminel*, commise par l'employeur ou par quiconque agit en son nom.

L'analyse montre cependant que la portée de la mesure s'avère limitée (Simard, Desjardins et Morency, 2021). Elle ne s'applique d'une part qu'aux employés d'une organisation publique ou privée et, d'autre part, qu'aux dénonciations relatives à une infraction

¹² « système américain obtient du succès à certains égards. Il est à souligner que 10,8 % des employés fédéraux et 31 % des employés du secteur privé ont officiellement obtenu gain de cause en matière de représailles, et qu'un pourcentage encore plus élevé a reçu une forme de compensation moins formelle. » (Traduction libre)

criminelle ou légale, laissant dans l'ombre abus de pouvoir, violation de politiques internes et autre cas de mauvaise gestion.

L'employé qui désire prendre la parole pour dénoncer une situation qui lui apparaît répréhensible le fait donc à ses risques, tandis qu'il doit s'assurer au préalable qu'il s'agit bel et bien d'un acte à caractère criminel.

Entrée en vigueur le 15 avril 2007, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs* remplace la *Politique du Conseil du Trésor sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, elle-même en vigueur depuis novembre 2001. Elle « a pour objet d'encourager les employés du secteur public à se manifester s'ils ont des raisons de croire que des actes répréhensibles graves ont été commis en milieu de travail » (Affaires mondiales Canada, 2022).

Dans une critique de la loi, cinq ans après sa mise en œuvre, le Centre for Free Expression de l'Université Ryerson concluait en 2012 que celle-ci est lourde, complexe et coûteuse. On avançait que le spectre des actes répréhensibles entendu dans la loi s'applique difficilement à des situations susceptibles d'être observées dans le quotidien, tout comme on mettait en doute la capacité des tribunaux d'offrir aux lanceurs d'alerte une réelle protection. Cinq ans plus tard, le groupe de recherche réitère ses critiques (Centre for Free Expression, 2017) et ajoute que les mesures en place se sont avérées inefficaces à protéger les lanceurs d'alerte et à mettre en lumière des actes répréhensibles ayant cours dans la fonction publique; que les fonctionnaires ne font pas confiance à la loi; et que cette dernière ne fait pas l'objet d'un suivi conséquent de la part du parlement.

En 2017, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires procédait à un examen législatif de la loi fédérale, qui avait été l'objet de nombreuses critiques. L'examen a débouché sur une série de 15 recommandations qui vise à répondre aux six défis recensés par le comité en regard de la loi et de son application, à savoir :

- le manque de clarté quant à l'intérêt public de la Loi;
- les mécanismes de divulgation prévus par la Loi ne garantissent pas nécessairement la protection de l'intérêt public;

- la Loi ne protège pas suffisamment les divulgateurs des représailles puisque la plupart d’entre eux subissent des conséquences importantes sur le plan financier, professionnel et de la santé;
- la perception commune voulant que la culture organisationnelle fédérale envers la divulgation d’actes répréhensibles semble la décourager;
- les obligations annuelles en matière de rapport prévues par la Loi sont insuffisantes pour fournir une évaluation comme il se doit de l’efficacité des mécanismes de divulgation;
- les fonctionnaires et les experts externes n’ont pas confiance quant à la protection des divulgateurs d’actes répréhensibles en vertu de la Loi en raison notamment des conflits d’intérêts potentiels au sein du mécanisme de divulgation interne.

Martin-Bariteau et Newman (2018) observent que « Bien que la liberté d’expression et l’intérêt public soient au cœur de la protection des lanceurs d’alerte, certains soulèvent que l’intérêt public ne semble pas être *réellement* pris en compte par le cadre juridique applicable au secteur public canadien » (Chambre des communes, 2017; Transparency International Canada, 2013, dans Martin-Bariteau et Newman, 2018, p. 21).

Notons par ailleurs que dans son rapport annuel sur la Loi (2019-2020), le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2020) recensait 116 plaintes portant sur un acte répréhensible présumé dans l’appareil administratif fédéral. Du nombre, 38 ont mené à une enquête. Au final, des actes répréhensibles seront reconnus en seulement trois occasions.

En 2021, Feinstein *et al.* ont publié les résultats d’une étude intitulée *Are whistleblowing laws working?* Se basant sur vingt critères, celle-ci se penche sur l’étendue et la valeur des lois en matière de protection des lanceurs d’alerte dans les 48 États où de telles lois existent. Le rapport constate notamment que « Canada, Lebanon and Norway’s laws are tied for the world’s weakest whistleblower protection laws, only matching one out of 20 criteria¹³ » (Feinstein *et al.*, 2021, p. 20).

Dans un état des lieux dressé en 2021, Simard, Desjardins et Morency relèvent que la *Loi canadienne sur la protection de l’environnement* (LC 1999, chap. 33), le *Code canadien*

13 « Les lois du Canada, du Liban et de la Norvège sont à égalité quant à la faiblesse de leurs lois offrant protection une protection aux lanceurs d’alerte, ne rencontrant qu’un seul des 20 critères énoncés. » (Traduction libre.)

du travail (LRC 1985, chap. L-2) et la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LC 2000, chap. 5) sont d'autres lois plus sectorielles qui offrent une protection aux porteurs d'une divulgation.

Au Québec

Bien que la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* soit centrale dans notre démarche et qu'elle constitue le principal outil législatif québécois offrant une protection aux lanceurs d'alerte, Simard, Desjardins et Morency (2021) relèvent que le *Code civil du Québec*, la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, le *Règlement 52-110 sur le comité d'audit* adopté par l'Autorité des marchés financiers, la *Loi sur l'encadrement du secteur financier*, de même que différentes lois sectorielles traitent aussi de la question.

Les trois auteurs soulignent que l'article 1462 du *Code civil du Québec*, qui énonce que l'intérêt général a préséance sur le secret commercial quand la santé ou la sécurité du public sont en jeu, dégage de sa responsabilité civile quiconque fait une divulgation en ce sens, mais demeure peu utilisé devant les tribunaux.

Par la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, « le législateur a voulu préciser la structure, les pouvoirs et le fonctionnement de l'UPAC [Unité permanente anticorruption], et instituer la charge de commissaire à la lutte contre la corruption, dont la principale mission est de diriger l'UPAC » (Simard, Desjardins et Morency, p. 114). Son objet même vise à contrer la corruption dans l'octroi de contrats publics et ainsi favoriser la confiance du public dans les institutions. Les actes répréhensibles visés par la Loi sont la corruption, la collusion, la fraude, la malversation et le trafic d'influence en lien avec l'octroi de contrat dans le secteur public. La Loi établit par ailleurs la marche à suivre pour procéder à une dénonciation [c'est le mot utilisé], de même que les mesures de protection contre les représailles. Simard, Desjardins et Morency soulignent que la Loi n'offre pas de protection aux lanceurs d'alerte pour des dénonciations d'ordre plus général, visant par exemple à mettre au jour une corruption plus systémique, tout comme ils qualifient d'exigeante la marche à suivre vers une dénonciation. Par ailleurs, la procédure prévue par la Loi

n'encadre que la dénonciation faite à l'UPAC et laisse en plan les lanceurs d'alerte qui choisiraient une autre voie pour s'exprimer.

Adopté en 2005 par l'Autorité des marchés financiers du Québec, le *Règlement 52-110 sur le comité d'audit* « exige que tout émetteur assujéti se dote d'un comité d'audit chargé d'évaluer objectivement la justesse, entre autres, des pratiques des dirigeants en matière de comptabilité et de communication de l'information financière. Ce comité doit établir des procédures concernant l'envoi confidentiel, sous le couvert de l'anonymat, par les salariés de l'émetteur de préoccupations touchant des points discutables en matière de comptabilité ou d'audit [alinéa 2.3(7)b du règlement] » (Simard, Desjardins et Morency, p.119).

En juin 2016, l'Autorité des marchés financiers du Québec met en place le *Programme de dénonciation*, visant à offrir un environnement exempt de représailles, garantissant confidentialité et immunité au dénonciateur, entendu comme « une personne qui a un accès stratégique à des informations privilégiées » (Simard, Desjardins et Morency, p. 119). En 2019-2020, l'AMF rapporte avoir reçu 2765 plaintes ou déclaration de pratiques douteuses et en avoir traité 2568, soulignent les auteurs.

Juin 2018, l'Assemblée nationale modifie et ajoute différents articles à la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, devenue *Loi sur l'encadrement du secteur financier*. Notons que les dénonciations peuvent être faites malgré les dispositions de *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (exception faite du secret professionnel liant avocats et notaires à leur client) et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*. Simard, Desjardins et Morency soulignent que l'Ontario encourage la dénonciation par le biais de récompenses pécuniaires, mesure que l'AMF refuse d'adopter.

Adoptée en décembre 2017, la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics* donne à l'AMP « des pouvoirs d'intervention, de vérification et d'enquêtes en ce qui concerne l'adjudication et l'attribution des contrats publics au Québec » (Simard, Desjardins et Morency, p.120). La Loi prévoit une protection contre les représailles et garantit l'anonymat aux personnes qui,

de bonne foi, communiquent des informations relatives à la gestion des contrats publics qui ne serait pas conforme au cadre normatif.

« De façon plus sectorielle, la protection de la divulgation d'information se retrouve dans quelques lois du Québec ayant pour mission de protéger l'environnement, les personnes vulnérables, etc. » (Simard, Desjardins et Morency, p. 120). Le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques du Québec a notamment adopté en 2005 la *Politique ministérielle sur le traitement des plaintes à caractère environnemental* qui touche la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, la *Loi sur le développement durable* et la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*. La Politique permet à tout citoyen de signaler une situation qui lui paraît non conforme aux règlements administrés par le ministère.

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

En 2017, entré en vigueur la loi n° 87, *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (LFDAROP), visant à offrir une protection aux lanceurs d'alerte. Rétrogradation, suspension, congédiement [ou déplacement], mesure disciplinaire ou portant atteinte à l'emploi ou à ses conditions de travail sont au nombre des représailles définies par la Loi. Comme « il y a toujours un écart entre les meilleurs plans d'action et leur mise en œuvre » (Neveu, 2015, p. 204), l'application de la loi n° 87 s'avère, à l'usage, problématique à plusieurs égards.

En 2019, se penchant sur « l'affaire Robert¹⁴ », le Protecteur du citoyen constate différents manquements à la Loi dans le traitement d'une divulgation faite par le fonctionnaire Louis Robert [sans le nommer spécifiquement], et conséquemment au respect de ses droits.

Dans son rapport, le Protecteur du citoyen relève :

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

14 Louis Robert est un agronome qui a perdu son emploi au Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, en 2019, après avoir dénoncé l'ingérence d'intérêts privés dans la recherche publique sur les pesticides, en fournissant des informations confidentielles à un média. « L'affaire » suscitera l'indignation générale et l'agronome réintégrera son poste, moins de six mois plus tard.

conforme à la LFDAROP, tant auprès du divulgateur que de la personne ayant la plus haute autorité administrative (Protecteur du citoyen, 2019, p. 26).

Mars 2020, c'est au tour du Conseil du Trésor de publier un rapport sur la mise en œuvre de la Loi. Trois objectifs y sont énoncés :

1. Revoir le rôle et les responsabilités des acteurs sollicités dans l'application de la LFDAROP;
2. accroître l'efficacité de l'application de la LFDAROP; et
3. clarifier certaines dispositions ainsi que créer un comité multipartite (ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Protecteur du citoyen et Secrétariat du Conseil du trésor) pour analyser, dans son ensemble, le régime de protection contre les représailles afin de trouver des avenues pour en améliorer l'efficacité (SCT, 2020).

Encadrement législatif plus conséquent des responsables de la réception des divulgations, meilleur accompagnement des lanceurs d'alerte et préservation de leur anonymat, le rapport reprend textuellement certaines recommandations du Protecteur du citoyen, relèvent Simard, Desjardins et Morency (2021).

Comme nous l'avancions plus haut, il existe deux conceptions distinctes du lanceur d'alerte (Foegle, 2014), la plus restreinte l'envisageant comme un « dénonciateur légal », agissant dans un cadre défini par les autorités; la plus ouverte le concevant de manière plus politique, dénonçant des actes qu'il juge irréguliers, mais œuvrant d'abord pour activer un débat public. Si cette dernière conception rejoint la proposition de Pascual Espuny (2014), voulant que « les lanceurs d'alerte recherchent le relais de l'opinion publique » (p. 118) la loi n° 87, *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, tend en revanche à s'inscrire dans une vision plus restreinte (Aubin, Corriveau, Durocher et Houle, 2019). Dans une recherche portant sur la comparaison des lois québécoise canadienne, nous avons en effet constaté que les deux lois penchaient davantage du côté de la restriction que de l'ouverture et favorisaient ainsi la figure du dénonciateur serviteur des politiques publiques plutôt que celle du promoteur de débat public. La loi québécoise, plus récente, était plus ouverte quant au statut, mais l'était moins en ce qui concerne le mode (canal) de l'alerte. L'objet des révélations (contravention à une

loi, usage abusif de fonds ou de biens publics, cas graves de mauvaise gestion, risques graves et précis pour la vie, la santé ou la sécurité de personnes ou encore les risques pour l'environnement) et la motivation (de bonne foi) des deux lois reprenaient à peu près les mêmes termes.

Dans la présente recherche, nous cherchons à savoir si les audiences précédant l'adoption de la loi québécoise pouvaient suggérer une conception plus ouverte du lancement de l'alerte. Avant d'introduire notre devis méthodologique élaboré pour répondre à notre question, nous allons d'abord présenter le cadre théorique qui nous a servi à situer le terrain que nous avons exploré dans la trajectoire du problème public de la protection contre les représailles.

CHAPITRE III

CADRE THÉORIQUE

3.1 Introduction

Selon Neveu (2015), « Un problème public naît de la conversion d'un fait social en objet de préoccupation et de débat, éventuellement d'action publique » (p. 7). Le chercheur propose une approche en cinq opérations (identifier, cadrer, justifier, populariser, mettre en politique publique) qui permet d'appréhender la trajectoire d'un problème public depuis son émergence jusqu'à sa prise en charge – ou pas – par une politique. Mais puisqu'« il n'y a [...] pas de trajectoire unique de construction de problèmes publics » (Neveu 2015, p.17), il met en garde de ne pas concevoir celles-ci de manière séquentielle, mais davantage opérationnelle. Neveu souligne que les problèmes étant nombreux et en compétition, la démonstration de leur pertinence appuyée par la démonstration supplémentaire de leur caractère essentiel, augmentera leur chance d'être débattus et pris en compte par des politiques publiques.

Attentive à des acteurs auxquels s'intéresse la recherche en communication - dont les journalistes, les politiques et, dans le cas qui nous préoccupe, les lanceurs d'alerte -, la construction des problèmes publics s'articule autour de l'espace public et des débats qui y ont cours. L'approche de Neveu nous est donc apparue féconde pour aborder le débat sur la protection légale des lanceurs d'alerte au Québec.

3.2 Les problèmes publics

3.2.1 Identifier

Neveu (2015) avance que « Constituer un problème public, c'est se mettre à penser une situation comme non naturelle, non acceptable. C'est "réaliser" qu'elle est contestable [...]

C'est ensuite cibler le reproche : identifier des causes, des explications et souvent des coupables. C'est enfin formuler des demandes et identifier les interlocuteurs ou institutions vers qui les porter » (Neveu, 2015, p. 42).

Au cœur du processus, l'auteur place l'intervention d'un entrepreneur de cause, du parrain de celle-ci en quelque sorte, que ce soit un acteur ou une institution – voire un lanceur d'alerte! Il les divise en quatre grandes catégories : les intellectuels, les mouvements sociaux et les groupes de pression, l'État et les bureaucraties qui le composent, et enfin, les partis politiques et les médias.

Les intellectuels

Concédant le flou autour de la notion, Neveu (2015) aborde la figure de l'intellectuel « au sens diffus de détenteur d'un savoir intervenant sur un débat social » (p. 54). Il oppose celle-ci à celle du « technicien du savoir pratique » qui, bien que nanti d'un savoir spécialisé, « accepte l'ordre social sans trop se poser de questions » (p. 47). Pour lui, l'intellectuel est associé de manière historique à la mise à l'agenda de problèmes publics. Il a accès à l'espace public de par sa capacité à « inventer un répertoire de parole » (p. 46). Davantage doté d'un capital scientifique que d'un capital social, l'expert n'est, quant à lui, pas tant un entrepreneur de cause qu'un « définisseur de situations et de réponses » (p. 53).

Les think tanks

Outils d'intervention stratégique, les think tanks font l'objet d'un questionnement à part entière par Neveu (2015) : « Ces structures apparaissent aujourd'hui comme des lieux éminemment efficaces pour peser sur la mise en débat des problèmes publics et par ricochet sur les choix de politiques publiques » (p. 56), écrit-il.

Mouvements sociaux et groupes d'intérêt

Pour Neveu (2015), le mouvement social « désigne les situations dans lesquelles des agents sociaux combinent leurs initiatives pour soulever le caractère problématique, inacceptable d'une situation qu'ils transforment en objet de revendication » (p. 62). Il souligne que la capacité de mobilisation n'est pas le corollaire direct de l'intensité des souffrances ou d'injustice que véhicule une situation donnée.

Il emprunte à Berry et Wilcox (2008) la définition des groupes d'intérêt, qu'ils envisagent

comme « Une organisation qui essaie d'influencer le gouvernement ».

À l'instar d'Offerlé (1998), Neveu (2015) invite à penser l'espace entre mouvements sociaux et groupes d'intérêt comme un continuum entre deux pôles. La mobilisation est le facteur clé par lequel Neveu aborde ce qu'il peut y avoir de commun entre les deux types d'acteurs. La mobilisation peut être envisagée sous trois éclairages. Le premier voulant que « les mobilisations [soient] l'outil d'une vitalité démocratique dans la promotion des problèmes publics » (p. 62) ; le deuxième établit que les possibilités de mobilisations sont inégales entre les groupes et les causes ; le dernier voulant que « la propulsion des problèmes par des mobilisations est d'autant plus efficace que celles-ci enrôlent d'autres acteurs » (p. 62).

L'État et les bureaucraties

Neveu (2015) soutient que les individus au sein des institutions jouissent d'« une position stratégique pour saisir les mutations de leur secteur d'intervention » (p.77). Les administrations seraient cependant plus à même de témoigner de l'évolution de problèmes sous leur gouverne « que d'homologuer comme problèmes des faits sociaux inédits ou informulés » (p. 80). Or, avance Neveu, donner de la crédibilité à un problème public consiste notamment à amener une diversité d'acteurs à s'y intéresser.

L'importante capacité des administrations à identifier, porter, reformuler des problèmes se fonde sur leur capital informationnel et sur les dispositifs de remontées d'information dont elles disposent; sur leur capacité d'analyse et de production de connaissances; de même que sur leur capacité à construire des réseaux et à fédérer des acteurs situés au sein d'espaces décisionnels.

Neveu (2015) constate cependant que l'État exerce ce qui s'apparente parfois à un monopole « sur la production et la diffusion de connaissances capables d'éclairer des problèmes publics essentiels » (p. 83). Sa capacité à faire cheminer des problèmes vers leur solution trouve ses limites dans ce que Neveu appelle les routines intellectuelles de pensée d'État – « une pensée d'État qui finit par se pasticher sans le savoir, confinée dans l'entre soi élitiste et narcissique d'élites administratives convaincues jusqu'à l'aveuglement de leur extralucidité » (p. 83), expose-t-il.

Les partis politiques et les médias

Neveu (2015) évoque les moments électoraux comme des périodes privilégiées de « fixations d'une liste de problèmes publics prioritaires et de leurs solutions » (p. 84).

Si les années 1960 étaient une époque où les partis constituaient des « agrégations d'intérêts », Neveu (2015) constate depuis les 30 dernières années une tendance à l'effritement du lien entre les organisations associatives et les partis. Il déplore aussi une certaine abdication du politique face à la fatalité d'un ordre économique sans alternative. « C'est la revendication fondatrice de résoudre les problèmes qui se défait » (p. 85). Pour Neveu, les partis seraient davantage investis d'une logique de stratégies marketing axée sur les sondages « qui rend difficiles positionnements tranchés et préférences claires pour des couples problèmes-solutions » (p. 86).

En ce qui concerne les médias, Neveu leur accorde une capacité de visibilisation saisissante, mais fait aussi valoir que leur logique de fonctionnement (Neveu, 2013) laisse peu de place à ce qu'il appelle un journalisme de croisade. En fait, la mise en évidence des problèmes publics par les médias tient d'une co-construction avec d'autres entrepreneurs, souvent au fait des logiques de production de ceux-ci.

Neveu omet intentionnellement dans son inventaire « l'opinion publique », légitimatrice, mais dépourvue de capacité d'expression autonome ; il conceptualise les entrepreneurs de causes comme une « opinion mobilisée ». Il y aurait aussi une catégorie d'acteurs plus inclassables dans l'analyse. Or, Neveu invite à se méfier de trop vouloir compartimenter les entrepreneurs dans des catégories rigides, les problèmes publics étant au demeurant, plus souvent, le fruit d'une action coalisée que le résultat d'une entreprise solitaire.

3.2.2 Cadrer

Pour Neveu (2015), cadrer est l'une des premières actions qui incombent à l'entrepreneur de cause, celle de définir et d'explicitier la nature des problèmes dont il se fait le promoteur. Si cela sous-entend une part de créativité pour mettre en récit « une situation qui perturbe leur expérience [et qui] leur semble anormale ou menaçante » (p. 97), les entrepreneurs ne peuvent pas faire l'économie de la prise en compte des croyances des publics cibles, pas plus que du contexte politique et des réponses pouvant être appréhendées de la part

d'institutions possédant leur propre logique.

Neveu recense différentes définitions de la notion de cadre. Pour Goffman (1974), les situations sont définies en cohérence avec les principes d'organisation de base qui gouvernent la marche de la vie en société. « Cadre est le mot que j'utilise pour me référer à l'un de ces éléments de base quand je suis capable de l'identifier » (dans Neveu 2015, p. 98). Gitlin (s.d.) note que « Les cadres sont des principes de sélection, d'accentuation et de présentation, composés de petites théories tacites quant à ce qui existe, ce qui se passe et ce qui compte » (dans Neveu 2015, p. 98). Entman (1993) avance pour sa part que « Cadrer c'est sélectionner certains aspects d'une réalité perçue et les rendre plus saillants dans un support de communication, de façon à promouvoir une définition particulière de problème, des interprétations causales, une évaluation morale ou des recommandations de traitement » (dans Neveu 2015, p. 99), renvoyant le concept à l'étude des médias.

Pour Neveu, cadrer c'est construire un rapport de sens pouvant affecter un rapport de force. Cadrer permet de mettre des mots et des symboles sur une injustice ou une révolte ressentie qui motive la mobilisation. Il invite à penser à l'action de cadrer plutôt que de penser en termes de cadrage, laquelle réfère à la notion de *storytelling* supposant un œil extérieur surplombant une situation pour en supposer un diagnostic. Neveu réfléchit ainsi en termes de construction du sens par l'expérience. Il cite Cefaï et Terzi (2012), qui avancent que « Les situations problématiques sont indissociables de champs d'expériences dans lesquels elles sont identifiées, caractérisées, définies, interrogées, jugées, transformées, régulées ou supprimées » (dans Neveu, 2015, p. 104). Neveu (2015) parle d'un processus de dés-intellectualisation de la constitution des problèmes publics en suivant plutôt, pour la comprendre, « la façon dont [les populations concernées] s'emploient à transformer l'inquiétant en intelligible, dont ils doivent s'improviser enquêteurs » (p. 105). Il conceptualise ainsi l'action de cadre comme « un impératif pratique pour répondre au "Que se passe-t-il ici ?" » (p.105)

Neveu place ce qu'il désigne comme l'enquête au centre du processus. Il la décompose en quatre étapes : 1. la transformation des émotions en action ; 2. la quête et la production de savoir et d'information ; 3. la recherche par la parole, le contact et la confrontation avec d'autres personnes concernées dans un processus de co-construction ; 4. l'organisation, en

ralliant une association ou en se dotant de structures. Une étape qui se veut un résultat en elle-même. Ainsi, pour Neveu (2015), si les cadres sont pensés comme un inventaire d'interprétation déjà disponible pour usage, il conçoit davantage « l'expérience des problèmes publics comme un processus cognitif, un espace de créativité intellectuelle [...] comme un processus d'empowerment [...] » (p. 107) « les questions de définitions de situations, de cadrages sont aussi une pratique, une activité interprétative obligée. S'y exprime une réflexivité, un art de faire qui ne sont en rien le privilège des intellectuels » (p. 108).

Neveu, s'appuyant sur les travaux de Stone (1989), souligne l'importance d'attacher – et c'est là l'enjeu du cadrage – une cause-problème à une cause sociale : naming-claiming-blaming. Le concept d'imputabilité est ici central. « Il faut éviter la cause accidentelle qui rend impossible toute imputation de responsabilité, mais faire jouer autant que possible la cause intentionnelle où la responsabilité est la plus indiscutable » (Neveu, 2015, p. 111).

Neveu termine sur la notion de cadrage en parlant de contrainte ou de « trame de pertinence », concept qu'il emprunte à Cefaï (1996). Pour Neveu (2015), « les meilleurs cadrages se tissent à partir de valeur, de symboles déjà présents, assez institués pour capter des émotions, susciter l'adhésion, être acceptables des autorités » (p. 112).

Les trames de pertinence relèvent donc de trois catégories de ressources ou de contraintes. La première se situe au niveau des référents ou des stéréotypes culturels qui ordonnent le monde dans une société donnée. Neveu propose qu'il vaut mieux prendre appui sur des symboles à forte charge émotive et relevant du sens commun, à défaut de quoi il sera plus difficile de se faire entendre. Il suggère ainsi de penser le cadrage comme une opération créative et routinisée. « Créative puisque chaque cas est neuf, donne lieu à une expérience singulière. Routinisée dans la mesure où la construction s'opère le plus souvent avec des matériaux préexistants et qu'elle a d'autant plus de chances d'être convaincante qu'elle s'appuie sur un sens commun » (Neveu, 2015, p. 117). La deuxième catégorie est celle des opportunités idéologiques. Neveu évoque ici la façon dont peuvent varier la hiérarchie des enjeux, la qualification des groupes de même que l'interprétation des situations. Il évoque la « mutation majeure » qui s'est opérée entre la décennie 1960 et la période postérieure aux années 90 où émerge un sens commun néo-libéral.

Le trio formé par la disqualification des lexiques antérieurs de la revendication, la difficulté de formaliser un discours critique au-delà du compassionnel et la force acquise par un nouveau sens commun anti-étatiste, recodant la solidarité en assistanat indu n'est pas sans effets sur les ressources accessibles aujourd'hui pour traduire des malaises en problèmes et revendications. Tout un langage revendicatif lié à l'idée de droits sociaux extensibles, d'un devoir de réduction des inégalités devient suspect de paléo-marxisme liberticide. Les discours de la solidarité ou du cantonnement des inégalités risquent d'être recodés en parasitisme ou harcèlement des gagnants sociaux (Neveu, 2015, p. 120).

La troisième catégorie des trames de pertinence consiste à anticiper les arènes, c'est-à-dire d'adapter ses modes d'expression aux lieux décisionnels où la parole prend forme. On peut parler ici de cadrage « recevable ». Le poids de la contrainte est double, note Neveu, car les institutions fixent aussi des règles de recevabilité, souvent sous forme de formulaire, filtrant ainsi la contestation et l'engageant dans un jeu de négociation et de concessions.

En résumé : « Cadrer est une activité de part en part sociale. C'est un processus qu'on peut lier à l'enquête [...] cadrer est aussi une activité requérant une approche sociologique parce que le travail de mise en récit est puissamment contraint et puissamment doté en ressources par des cadres culturels, des rapports de forces idéologiques, des institutions qui canalisent la prise de parole » (Neveu, 2015, p. 124).

3.2.3 Justifier

Les problèmes publics étant nombreux et en compétition, la démonstration de leur pertinence appuyée par la démonstration supplémentaire de leur caractère essentiel augmentera leur chance d'être débattus et pris en compte par des politiques publiques. C'est ce que Neveu (2015) appelle la justification. « Il faut donc être entendu ou vu, mais bien vu, produire le sentiment de l'urgence et de la gravité [...] un travail de justification qu'on peut associer à une démarche de légitimation des problèmes, de démonstration de leur caractère d'évidence et de gravité, de l'aspect intolérable de leur persistance » (p. 125-126). Ce travail exige une transcendance des intérêts personnels et une montée en généralité, « double opération par laquelle un enjeu est dissocié des seuls intérêts de ceux qui revendiquent et sa prise en compte rapportée à un principe supérieur d'optimisation du vivre ensemble » (p. 127). Or, les entrepreneurs de cause ne sont pas également dotés des

mêmes capacités quant à l'articulation d'une justification. Neveu propose ainsi de baliser les régimes de justification sous trois thèmes : la science et le chiffre; les émotions; et la *vox populi*.

La science et le chiffre

Le recours à l'argument scientifique donne au discours de son promoteur un caractère objectif, non discutable; Neveu (2015) parle de puissance objectivante, loin de l'opinion. Il avance aussi que le recours aux statistiques, aux données et à l'évaluation est au goût du jour. Ceci s'expliquerait notamment par le nombre toujours croissant de problèmes publics. Il rappelle toutefois l'impératif d'envisager les données dans la perspective de « leurs conditions sociales de possibilités » (p. 129).

Neveu met aussi en garde contre certains paradoxes de l'argumentation scientifique dans l'espace public. Il dit entre autres que la suspension des jugements de valeur et la neutralisation des émotions que nécessite la démarche scientifique sont à l'opposé des normes du débat social. Une démarche aspirant à la transparence se voit ainsi parfois opacifiée par la confusion entre les champs. Autre paradoxe, la production scientifique engendre des résultats sur une base exponentielle, contribuant à augmenter ce qu'il appelle un essor de l'ignorance, ou la difficulté de « s'approprier le stock des savoirs » (Neveu, 2015, p. 131).

Neveu (2015) mentionne des dérives plus graves quand le savoir scientifique contribue à légitimer des situations problématiques, par exemple en matière de pollution ou de santé publique. Pire encore est le processus de l'agnotologie, que le chercheur décrit comme l'organisation planifiée de l'ignorance. Celui-ci prend forme quand des entreprises ou des organismes publics contribuent volontairement à semer le doute ou à disqualifier la contribution scientifique; « le principe est de nier toute spécificité de la discussion scientifique, de la ramener à l'expression d'opinions, de parti pris [...] cette rhétorique de disqualification du travail scientifique se double de la diffusion d'un discours explicatif alternatif, rassurant » (p.134).

Un autre piège de la montée en puissance des chiffres tient à la tentation de s'en prendre aux chiffres plutôt qu'aux problèmes. Si tout indicateur peut être discutable, Neveu

souligne qu'une attention peut à tout le moins être portée à leurs critères de sélection. Il cite Gingras (2008), qui en propose quatre : la transparence ; l'adéquation des données au problème dont on traite ; la notion de cohérence ou d'homogénéité ; finalement, le respect de l'inertie de l'objet.

Pour Neveu, le processus de justification fait de la mobilisation de la science et des chiffres un recours obligé. Il perçoit toutefois deux menaces, l'une voulant que le recours à la science en fasse un instrument de violence symbolique et d'exclusion face à la parole profane. L'autre serait de perdre ce recours objectif, reclassé au rang d'opinion.

Les émotions, le scandale

Les émotions (ou le scandale) peuvent être mobilisées pour justifier le caractère exceptionnel d'un problème public. Peur, malaise, jalousie, haine, aversion, dégoût, admiration, solidarité, etc., le registre est large. Elles seront dirigées vers la ou les victimes, le ou les coupables, voire vers le héros (entrepreneur de cause, lanceur d'alerte). Prenant leur source dans les valeurs sociales, elles peuvent être mobilisées ou canalisées, amplifiées ou manipulées. « Embrayant sur un sens commun, des morales sociales, elles ne demandent pas des entrepreneurs de cause un niveau d'élaboration conceptuelle ou une densité argumentative exceptionnelle. C'est au contraire une forme d'évidence silencieuse de situations insupportables, de comportements disqualifiants qui sera mise en avant » (Neveu, 2015, p. 140).

Certaines sont plus efficaces ou puissantes que d'autres dans l'intensité ou la spontanéité de l'engagement qu'elles suscitent. D'autres se distinguent dans la durée, longue ou fugace de l'adhésion qu'elles engendrent. Le « choc moral », ou le fait de saisir, serait un levier important dans la canalisation ou la gestion de l'émotion par les entrepreneurs de cause. Neveu propose une typologie en trois temps de la mise en récit valorisant l'utilisation du registre émotif : les histoires d'horreur, les scandales et les paniques morales.

Les histoires d'horreur sont des cas où un fort contraste est posé entre le bien et le mal. Une de ses constantes vient de ce que le récit prend toujours appui sur une anecdote ou une expérience personnelle douloureuse afin d'opérer une montée en généralité.

Le scandale est décrit par Neveu comme un dispositif d’embrayage de réactions émotionnelles dont l’assise porte souvent sur l’atteinte à des valeurs sacrées ou consensuelles dans une communauté. Rayner (2007) soutient que « l’importance d’un scandale dépend de sa surface sociale (de son degré de multisectorialité) » (dans Neveu, 2015, p. 142). Neveu rappelle que si les problèmes publics ne sont pas mathématiquement reliés à leur gravité objective, ainsi en va-t-il également des scandales.

Quant aux paniques morales, il s’agit de moments où, selon Cohen (1972), « une condition, un incident, une personne ou groupe de personnes émergent et sont définis comme une menace pour la société, ses valeurs et ses intérêts [...] Parfois la panique passe et n’existe plus que dans le folklore et la mémoire collective; d’autres fois elle a des répercussions plus durables et sérieuses et peut même produire des changements dans les lois, les politiques publiques ou même dans la manière dont la société se conçoit » (dans Neveu, 2015, p. 144). Certaines paniques viennent du haut, pilotées par des élites sentant leurs valeurs menacées. D’autres sont moins clairement énoncées. Elles tirent parfois leurs origines dans les légendes urbaines et les peurs sociales – leur passage vers une médiatisation leur insufflerait une force ascendante.

Quelle que soit leur direction, selon Cohen, c’est la diabolisation d’un groupe ou d’un comportement jumelé à un sentiment de transgression de normes sociales centrales qui provoquerait la « panique ». Au final, Neveu conceptualise la notion comme une réaction intense, dense en affects, ayant une prise rapide sur l’opinion (parfois fugace), restreinte à un nombre restreint d’enjeux, mais symbolique de ce qui peut être perçu comme marqueurs de « frontières morales » dans une société donnée.

La vox populi

Neveu propose quatre formes de l’expression de la volonté populaire empiriquement observable.

La première est le suffrage ou, dans sa forme la plus explicite, le référendum. Le deuxième est le sondage d’opinion, dont Neveu souligne l’importance des biais dont il peut être l’objet. La scientificité de l’objet est ainsi matière à débat, même si son importance sociale est énorme. La troisième forme est l’opinion mobilisée, dont l’un des outils sera la pétition. Une quatrième forme, non-objectivable, serait « l’opinion publique bricolée ». Neveu voit

ici la vision de l'opinion qui s'élabore sur la base de données moins probantes, mais donnant à « sentir le pouls », telles les conversations de dîner, les opinions sollicitées ou entendues, voire la discussion de taxis.

Neveu (2015) formule trois remarques finales pour clore la question de la justification. La première veut que les approches soient toujours mixtes, relevant de plus d'un registre. La deuxième est de penser dans une tension créativité/contrainte : il faut inventivité et talent pour mettre en récit; or il faut aussi des ressources pour mobiliser une expertise, des connexions dans le monde scientifique; l'arène de même que le pouvoir des institutions sont aussi à considérer. La dernière consiste en l'intensification de la place stratégique du chiffré, ce qu'il appelle aussi le culte de l'évaluation. « Elle structure un type nouveau d'organisation de l'État, de suivi des problèmes. Elle revendique le caractère computable de toute réalité. Elle porte une organisation inédite du pouvoir : panoptique dans sa prétention à tout évaluer (...) porteuse du paradoxe d'une « mise en responsabilité » qui baptise autonomie l'obligation de « remplir ses stats », institutionnalise le culte schizophrène de résultats dont chacun sait l'énorme flou des indicateurs » (Neveu, 2015, p. 154).

3.2.4 Populariser

« Populariser combine les notions de vulgarisation, de diffusion, d'amplification » (Neveu, 2015, p. 155). Amener un problème public dans un lieu destiné au débat social est un processus sans lequel celui-ci reste confiné à la confidentialité. Neveu (2015) prête aux médias, anciens et nouveaux, une place centrale, mais non exclusive dans le processus. Il considère ceux-ci comme « une composante structurante de l'espace public » (Neveu, p. 155). Neveu aborde la question de la popularisation des problèmes publics sous l'angle de la mise à l'agenda; celui des inégalités des ressources médiatiques; celui des logiques professionnelles des médias comme filtre à problèmes public; et finalement, celui dit des « courts-circuits », soit de la possibilité de faire l'économie de l'argumentation dans l'espace public.

Mettre à l'agenda

Le concept d'agenda setting (McCombs et Shaw, 1972; Funkhouser, 1973) « signale l'inscription d'un problème dans les perceptions, peut-être les préoccupations ou les plans

d'action de divers acteurs stratégiques » (Neveu, 2015, p. 156). Le questionnement renvoie à la hiérarchisation des problèmes dans l'opinion publique, les médias et la classe politique. Neveu parle « d'au moins » trois agendas. Le premier, celui des médias, devrait être envisagé comme un champ et ouvrir sur une sociologie des entreprises de média et du journalisme – chose trop peu faite, insiste Neveu. Il expose par exemple que si le New York Times ou CNN s'emparent d'un enjeu, il est probable que l'ensemble de la classe médiatique emboîtera le pas. Le deuxième agenda serait celui du public – ou d'une opinion publique mesurée par les sondages. Sans que les deux agendas concordent nécessairement dans la signification que l'on accorde aux différents thèmes abordés, Neveu souligne que McCombs et Shaw (1972) ont montré que le contenu de celui des médias commande celui du public. Ce qui n'est toutefois pas sans susciter des décalages, puisque le public placerait plus haut dans l'agenda des problèmes dont il a l'expérience directe. Par ailleurs, Neveu relève qu'un thème récurrent dans les médias deviendra paramètre d'évaluation politique pour le public dans un contexte électoral. Il cite Ivengar et Kinder (1987), qui notent ainsi qu'« En attirant l'attention sur certains sujets tandis qu'elle en ignore d'autres, l'information télévisée influence les standards par lesquels les gouvernements, présidents, les politiques publiques et les candidats aux fonctions officielles sont jugés » (dans Neveu, 2015, p. 159). Neveu indique toutefois qu'un consensus s'établit autour de l'idée que les effets ne seraient ni permanents ni univoques.

C'est à Cobb et Elder (1972) que Neveu donne crédit pour l'éclairage jeté sur la troisième catégorie d'agenda, celui des politiques publiques. Cette catégorie serait en quelque sorte la « liste d'attente » des problèmes publics susceptibles d'être pris en charge. Elle serait plutôt étanche à l'agenda médiatique, où les problèmes circulent à un rythme plus rapide en s'y installant rarement longtemps.

Neveu déplore que la recherche ait surinvesti le lien entre l'agenda des médias et l'agenda du public, une tendance qui laisse pour compte un questionnement sur le rôle des autres acteurs de la gestion de l'opinion. Il fait aussi valoir, en s'appuyant notamment sur Charron (1995), que l'agenda setting ne s'attarde que trop peu aux modalités de la mise en récit et au poids des sources, lesquelles relèvent souvent d'entreprises et d'institutions ayant acquis un professionnalisme dans les relations qu'elles entretiennent avec la classe

médiatique. Charron (1995) avance qu'« il manque en somme à l'agenda setting une théorie de l'espace public, une génétique de thèmes et une sociologie des sources » (dans Neveu 2015, p. 161). Si Neveu (2015) voit dans l'agenda building proposé par Cobb et Elder réponse à ces carences, il invite néanmoins à repenser le travail d'analyse des agendas en ces termes :

Un programme de recherche cohérent, formalisé par Scheufele, pourrait donc partir d'une sociologie des dynamiques de construction des agendas qui pense paradoxalement les journalistes comme un public, cible des promoteurs de problèmes et de cadres. Viendrait ensuite l'analyse des processus d'influence entre agendas qui doit se garder de postuler a priori une primauté générale de l'influence de l'agenda médiatique, et une généralité des mécanismes d'amorçage. Ce couple analytique devrait se doubler d'un autre plus sensible au contenu qualitatif des agendas (Neveu, 2015, p.162).

L'analyse, postule le chercheur, devrait chercher à comprendre les structures qui sous-tendent des offres concurrentes, pour ensuite ouvrir sur les conditions qui en font émerger certains cadres au détriment de d'autres.

Les inégalités de ressources médiatiques

Neveu souligne ici qu'il est faux de penser l'espace public comme un lieu où se confrontent les idées dans une relative égalité. Il cite les travaux de Thrall (2006), qui ont démontré qu'aux États-Unis la place accordée aux groupes de pression dans les médias est généralement proportionnelle à leur degré d'institutionnalisation et à leur budget. Neveu développe en s'appuyant sur deux concepts, ceux de la professionnalisation des sources et de définisseur primaire. Du premier il souligne leur importance (leur nombre excède celui des journalistes) et leur caractère actif. Le deuxième, dont il crédite Hall, Critcher et Jefferson (1978), peut être pensé comme l'interprète socialement « naturel » d'un phénomène, lequel sous-entend un écart de pouvoir dans la relation aux médias. « Le définisseur primaire constitue du côté de l'influence sur les médias un équivalent fonctionnel du "propriétaire de problèmes public" ayant un accès routinisé aux arènes de décision [...] il apporte une contribution à la compréhension des processus d'agenda building, en rappelant l'existence de rentes de situations médiatiques où certaines autorités disposent d'une crédibilité *a priori*, qui fait écran à la parole des outsiders » (Neveu, 2015, p.165).

L'inégalité entre entrepreneurs de cause, dans la popularisation de leurs problèmes, peut aussi tenir de leur capacité inégale à influencer sur les conditions dans lesquelles s'organise le débat autour d'un enjeu. Neveu parle notamment de culture institutionnelle où l'ouverture du débat à l'espace public peut être considérée comme une faute. Il évoque aussi le confinement, qui sans être de la censure à proprement parler, est une façon de tenir l'opinion publique à l'écart, celle-ci ne possédant pas les codes du cadre interprétatif d'une cause. Neveu évoque également de la notion de processus inversé, de l'hypothèse d'une « perte d'autonomie médiatique » (Neveu, 1999) ou « [des] tendances à une dépendance accrue de promoteurs de problèmes publics à l'égard des médias extérieurs et de leurs logiques, par érosion de leurs propres ressources communicationnelles » (Neveu, 2015, p.168). Une tendance qui pourrait trouver sa contrepartie dans Internet et les réseaux sociaux. Neveu ne limite pas l'enjeu du contrôle de la communication à la seule notion d'accès à l'espace médiatique. L'accès à des commissions, à des débats organisés ou à d'autres instances comptent aussi, de même que la capacité à jouer sur leur composition.

Les logiques professionnelles des médias comme filtre à problèmes publics

La question est abordée ici sous deux angles, celui du *newsworthiness* et celui de la division sociale du travail journalistique. La notion de valeur informationnelle renvoie à l'idée selon laquelle tous les problèmes ne réussiront pas à se tailler une place dans la sphère médiatique. « Il en est du journalisme comme du plaidoyer pour les problèmes publics. Avec des critères distincts, tous deux sélectionnent dans l'infinité de faits. Tous deux construisent une représentation de ce qui importe dans le monde » (Neveu, 2015, p. 173). Dans le jargon journalistique, on parlera de *bonne actualité*, celle qui couvre des enjeux chauds, spectaculaires et qui tient à l'écart les problèmes qui par définition se déploient lentement et sur de longues périodes. En lien avec l'idéologie d'objectivité, les sources institutionnelles, tenues pour plus fiables, se tailleront aussi plus aisément une place dans l'actualité. « Avoir une définition implicite ou nette de ce qui fait la valeur d'information d'un fait est un impératif pratique du métier journalistique. C'est aussi ce qui refoule la couverture de maints problèmes » (Neveu, 2015, p.174). Savoir à qui s'adresser dans les médias est un autre élément que doit maîtriser le promoteur de cause selon Neveu. Les médias ont des services dédiés à différents enjeux, des rubriques. Leur existence consiste en une première forme de cadrage. La prise en charge d'un problème

par une rubrique jouera ainsi sur la définition de celui-ci. Un problème se soustraira à la juridiction d'une rubrique si son importance politique le fait monter en Une. Neveu dit des rubriques qu'elles ne sont pas déconnectées des espaces sociaux, et que leur hiérarchie fluctue. Il prend pour exemple l'écologie qui n'était pas une catégorie de rubricage journalistique à l'époque, mais qui en est devenue une alors que l'enjeu a gagné en importance dans la société et qu'il bénéficie aujourd'hui, de la même manière, d'un ministère dédié à la question.

Courts-circuits

Dans cette dernière section, Neveu se penche sur les promoteurs de problème qui ne se soumettent pas à l'argumentation dans l'espace public. Les « propriétaires de problèmes publics » seraient de ceux qui, puisqu'automatiquement consultés, gagneraient à faire l'économie d'une opération de publicisation. La discussion publique pourrait notamment constituer un risque de perdre en influence. Par ailleurs, l'identification d'une solution à un problème prélude aussi à la fermeture d'un espace de discussion laissant place à ce que Baumgartner et Jones (2009) nomment des « monopoles publics », espaces institutionnalisés, durablement hermétiques aux acteurs qui n'étaient pas présents à la première heure.

Or, même derrière des portes closes, pointe Neveu en évoquant Naurin (2007), le recours à la notion d'intérêt général (même pour défendre ses intérêts) est un impératif. La montée en généralité auquel toute politique doit se soumettre dans son passage à l'espace public en serait un des facteurs explicatifs. Neveu nuance toutefois en soulignant que des rapports de force prévalent dans les systèmes politico-administratifs et que les fautifs dans des problématiques publiques sont aussi parfois de grands bailleurs de fonds des partis.

La réflexion sur les logiques et les difficultés de popularisation doit aussi tenir compte que le discours ne s'adresse jamais à un seul public. « Il n'est pas besoin d'avoir recours au cliché d'un personnel politique roublard ou fourbe pour comprendre une obligation pratique d'habileté, parfois de funambulisme rhétorique. Il faut cloisonner les discours selon les lieux, les séquencer dans le temps en anticipant sur un rendez-vous électoral, éviter que les propos musclés tenus devant le noyau de ses soutiens ne soient les seuls repris ou mémorisés dans les grands médias » (Neveu, 2015, p.181-182). Neveu invite en

conclusion à penser les espaces, hors du champ médiatique, pouvant se constituer en arènes de débat. Il pense aux forums d'institution dont ce ne serait pas la vocation première, à des procès, des activités relevant de l'événementiel, des productions culturelles, etc.

3.2.5 Mettre en politique publique

La prise en charge d'un problème public par une politique est l'aune à laquelle le succès d'un promoteur de cause se mesure. Le mérite des travaux qui s'interrogent – et l'intérêt de les connecter entre eux – sur la constitution des problèmes publics est de porter attention aux causes qui font émerger des problèmes inédits dans une bureaucratie déjà surchargée.

Neveu fait valoir que la prise en charge d'un problème ne constitue pas nécessairement un aboutissement, mais au contraire souvent le début d'une deuxième vie. Les solutions mises de l'avant pour s'attaquer à un problème vont même parfois être source de révolte de la part des entrepreneurs de cause l'ayant d'abord porté, ouvrant la porte à une nouvelle mobilisation. Cela fait partie de l'ensemble plus large, processus complexe et jamais prévisible, que Best (2008) appelle « travail des problèmes publics », note le chercheur.

Fenêtre, enthousiasme et confinements

Neveu aborde les travaux de Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984), qui proposent un modèle métaphorique – celui de la "soupe", agitée par trois flux – du passage d'un problème à une politique publique.

Dans le premier flux, celui dit de problème, les situations qui ne sont pas appuyées par des indicateurs, des événements-choc ou des dispositifs de rétroaction auront davantage de difficulté à capter l'attention des autorités gouvernementales. Cela serait encore plus vrai pour les situations qui n'entrent pas en conflit avec des valeurs importantes. Dans le second flux, celui des politiques publiques, toutes les situations n'ont pas les mêmes chances d'émerger. La faisabilité technique, l'acceptabilité au niveau des valeurs, l'approbation publique, la réceptivité des élus, les considérations budgétaires seraient autant de facteurs facilitants. Dans le troisième flux – politique –, l'acceptabilité de certains changements n'est pas garantie, certains sont plus plausibles que d'autres, de même, tous n'ont pas les mêmes capacités à se mouvoir dans cet environnement. Plus en avant, les fenêtres, au sens de fenêtre d'opportunité, ne s'ouvrent pas nécessairement de façon synchrone entre les

différents flux, rendant le couplage solution-problème ou solution-politique moins probable. Il existe aussi des constances, des contraintes, propres aux systèmes où les acteurs évoluent. Le flux politique serait l'hôte de nombre de ces contraintes, dû notamment à l'opinion publique, aux impératifs budgétaires, à la constitution, la jurisprudence, etc. Finalement, la rareté des fenêtres – des ouvertures – place les acteurs en compétition face à un agenda où le nombre de problèmes publics pouvant être pris en charge demeure limité. « Une fenêtre désigne le fait que puissent se synchroniser la mobilisation autour d'un problème et de demandes pour le traiter, une disponibilité des autorités à relayer cette demande et l'existence de solutions pratiques pour sa prise en charge par les politiques publiques », explique Neveu (2015, p. 188). Envisagées comme des occasions à saisir, il avance qu' « avoir l'intuition des moments où les fenêtres peuvent s'ouvrir simultanément, travailler à coordonner ces ouvertures, savoir propulser au moment opportun un couple solution-alternative en obtenant l'appui des élus, en proposant des mesures qui soient digérables par les contraintes budgétaires et les capacités des structures administratives, tout cela suppose ressources, compétences, un "métier" d'intermédiaire entre les agents et institutions qui ont prise sur les flux » (Neveu, 2015, p.189).

Neveu attribue aux travaux de Baumgartner et Jones, *Agendas and Instability in American Politics* (1993 et 2009), la source d'une réflexion sur la création de « monopoles », de propriétaires de problèmes publics. L'apport original de leurs travaux, qui s'extirpe d'une vision classique, figée et centrée sur les dynamiques opérant de manière fermée entre groupes de pression et décideurs, est de jeter un éclairage sur ce qu'ils nomment la « policy image », « c'est-à-dire la mise en récit des problèmes et des solutions de politiques publiques : invocation de schémas de causalité, usage d'exemples édifiants ou repoussants, rôle de témoignages ou d'analyses percutantes » (Neveu, 2015, p. 190). Sans nier l'existence de tels monopoles, Baumgartner et Jones leur découvrent quelques éléments de fragilité. « Cette sensibilité inédite à la mise en récit se combine cependant à la volonté de confronter à des vérifications empiriques ce qui serait le mythe d'un système étanche aux outsiders, où les propriétaires de problèmes publics pilotent les politiques publiques » (Neveu, 2015, p. 190). Ainsi selon Baumgartner et Jones, les « perdants » d'un problème ayant échoué à se traduire en politique demeurent, suite à leur mobilisation, « une armée

de réserve »; une apparente perte d'enthousiasme n'est pas non plus le gage qu'un germe n'a pas germé dans l'opinion publique.

Retour sur les agendas

Les limites de l'influence de l'agenda des médias sur celui des politiques publiques ayant déjà été soulignées, Neveu invoque l'apport des travaux de Nollet (2010) pour poser des conditions où ce ne serait pas le cas et que l'agenda médiatique exercerait une pression sur les politiques publiques : inscription dans la durée, installation dans les « Unes », dramatisation qui suggérerait une négligence de la part des autorités, etc.

Quant à l'influence de l'agenda de l'opinion sur les politiques publiques, les conclusions des travaux qui s'en préoccupent sont qualifiées de molles par Neveu. Les critères énumérés plus haut pour l'agenda médiatique seraient les mêmes ici. La sociologie des sondages serait une avenue à explorer pour questionner la mise en opinion de « l'addition de réponses facialement similaires mais de sens divergents » (Gaxie, 1990, dans Neveu, 2015, p. 193). La sociologie des sources démontre quant à elle la corrélation entre opinion publique et activisme communicationnel de la part des autorités dans certains domaines. Il faut aussi prendre en considération certains facteurs événementiels pouvant à l'occasion promouvoir un problème dans l'agenda médiatique ou celui des politiques publiques (catastrophe naturelle, accident nucléaire, déversement pétrolier, etc.). Parce que si de tels événements sont de facto assurés de se tailler une place dans les médias, leur prise en charge par des politiques publiques suppose une communauté de politiques publiques préexistantes, prêtes à l'accueillir et aptes à mettre de l'avant des solutions de prévention ou de réparation. Des communautés qui font figure de médiatrice dans le processus d'interdépendance entre les agendas.

L'addition de tous ces facteurs et de la surcharge d'information qu'elle suppose font dire à Neveu (2015) que s'intéresser à l'agenda des politiques publiques devrait renvoyer à la prise en compte de la « politique de l'attention ». « Le coût cognitif qu'implique le fait de penser des problèmes inédits, la propension des institutions administratives à reconduire l'existant sont de puissants facteurs d'inertie, de méconnaissance de signaux d'alerte » (p. 194). L'auteur propose de construire une théorie de l'attention qui reposerait sur deux repères stratégiques principaux. Le premier renverrait à la rareté; les acteurs des

trois champs ne peuvent se fixer que sur un nombre très limité d'enjeux, ce à quoi réfèrent Hilgartner et Bosk (1988) quand ils parlent de capacité de transport. Cela engendre la nécessité de refouler, disqualifier ou confiner des enjeux concurrents. Neveu aborde ensuite les travaux de Garraud (1990), qui cartographient les problèmes publics selon des trajectoires types. Le « modèle mobilisation » passe par des entrepreneurs de cause mobilisant une base militante sur un mode conflictuel en créant des événements médiatiques pour populariser leur démarche. Le « modèle de l'offre politique » voit les problèmes publics portés par une classe politique agissant ici comme moteur sans que le problème ait a priori été porté par l'opinion publique. Le modèle de « médiatisation » place les médias au centre de la valorisation d'événements sociaux constitués en problèmes sans que ceux-ci aient préalablement mobilisé des acteurs autour de la cause; le bruit généré verra des acteurs de la classe politique ou des organisations, y trouvant un intérêt, s'emparer de la cause. Le « modèle de l'anticipation » est celui qui voit l'administration prendre en charge un problème par des lois ou des mesures sans que celui-ci ait commencé à émerger dans l'espace public. Le « modèle de l'action corporatiste silencieuse » est celui où les groupes de pression jouant de leurs entrées dans les cercles de pouvoir réussissent à mettre en place des politiques servant ce qu'ils tiennent pour problématique.

Neveu invite à penser la prise en charge de problèmes publics par le complexe des politiques publiques selon deux trajectoires avales, l'une dite de logique ouverte et faite d'attention médiatique durable, de mise en débat dans un espace public dépassant les seules parties prenantes et, ou, de mise en œuvre au profit d'une population large et diverse; l'autre relevant du confinement, où pas plus d'un de ces critères ne serait présent. Le confinement, dans la durée, a pour effet de soustraire à la discussion dans l'espace public les mesures de résolution à un problème. « La critique majeure qui peut être faite au confinement, lorsqu'il installe durablement la mise en politique publique d'un problème dans un dispositif asymétrique et clos est son effet dépolitisant : il soustrait à l'exercice public de la discussion critique, central dans l'idée d'espace public, des problèmes tenus pour résolus quand ils peuvent n'être qu'occultés [...] Deux constantes s'associent au confinement. Il tend à figer et perpétuer des rapports de force. Il écarte d'un espace de débat et de contrôle public la mise en œuvre de politiques qui peuvent porter sur des problèmes aux enjeux conséquents » (Neveu, 2015, p. 195-197).

Acteurs et appuis institutionnels des processus de connexion

Broker, entrepreneur, épistémocrate sont autant de synonymes désignant l'entrepreneur de politiques publiques et utilisés pour conceptualiser celui qui « [joue] le rôle de médiateur entre les processus de mobilisation sur des problèmes et leur prise en charge par des politiques publiques » (Neveu, 2015, p. 197). Ils agissent comme traducteurs entre les revendications liées à un problème et les critères de crédibilités attendus par les administrateurs concernés. Ils peuvent suggérer des formulations pour les textes juridiques. Leur savoir-faire est sollicité quand vient le temps de comprendre les moments opportuns où pousser un problème ou au contraire, faire preuve de retenue. Leur capital social leur fait jouer ici le rôle de modérateur, là celui de passeur. Neveu évoque la typologie du *policy entrepreneur* de Giuliani (1998). « La contribution innovante de l'entrepreneur peut s'objectiver dans deux compétences. L'une tient en une capacité à construire des réseaux. Parce qu'ils ont un fort capital social, occupent des positions qui leur donnent une légitimité ou des connexions dans des espaces sociaux divers [...] il y oppose un second savoir-faire, "cognitif", qui consiste alors à promouvoir des idées, à faire accepter [au monde des politiques] la redéfinition radicale de politiques publiques, une autre hiérarchisation des problèmes, à faire même concevoir comme pouvant relever de l'action publique des initiatives qui lui semblaient étrangères, voire indésirables » (Neveu, 2015, p. 198). Ces entrepreneurs peuvent provenir du monde public et agir de l'intérieur, comme des intermédiaires pour les entrepreneurs de cause ou même agir comme réformateurs de politiques publiques. Ils peuvent aussi être issus du privé ou des mouvements sociaux et agir de l'extérieur pour mettre de l'avant de nouvelles conceptualisations ou organisations de l'action publique.

Neveu (2015) invite cependant à penser hors de ce modèle pour s'insérer davantage dans une logique de champ et imaginer des acteurs pouvant occuper simultanément plusieurs cases. Une telle approche expliquerait notamment « le succès des think tanks, connectant privé et public, politique et intellectuel, saturant l'espace des compétences entrepreneuriales » (p. 201).

La seule existence de guichets identifiables ou de ministères dédiés rend légitime la demande de certaines interventions. Or, souligne Neveu, plusieurs catégories de politiques

publiques aujourd'hui cognitivement et normativement évidentes ne l'ont pas toujours été. Le processus qui a rendu possible un support administratif suppose qu'ait été opérée une démarche de légitimation engendrant une nouvelle catégorie d'action publique. L'intervention publique en culture, par le biais de politiques dédiées, les politiques de défense de l'environnement ou le volontarisme dans la défense des droits des femmes sont autant d'exemples de consécration de catégories qu'évoque Neveu pour illustrer son propos. Se gardant de suggérer un modèle type, il identifie trois repères pouvant jalonner un tel processus. Le premier relierait l'ouverture d'une catégorie à la cristallisation d'un réseau d'opérateurs (Hilgartner et Bosk, 1988). « Plus un fait social inédit ou en essor [...] en vient à être perçu comme problématique, plus se multiplient les fonctions, métiers et discours qui le prennent en charge, plus ceux-ci quadrillent densément l'espace social, plus est forte la probabilité qu'il devienne objet de politiques publiques quitte à subvertir l'ordonnement de guichets et les habitudes administratives » (Neveu, 2015, p. 203). Le deuxième repère consiste à la capacité d'intégrer une catégorie en se fixant sur les modalités d'adoption d'une politique publique, quitte à, comme l'image Neveu, y entrer « de biais ». Le dernier repère renvoie finalement à la présence d'un porteur doté d'un capital politique au sein de l'appareil administratif.

La seconde vie des problèmes publics

Nous l'avons évoqué, pour Neveu (2015), la mise en place d'un plan d'action est souvent le point de départ de ce que Best nomme « travail du problème public ». « Il y a toujours un écart entre les meilleurs plans d'action et leur mise en œuvre. Parce que les politiques publiques sont aussi génératrices de nouveaux problèmes ou que les groupes mobilisés découvrent que les mesures qu'ils revendiquaient sont insuffisantes » (p. 204).

Neveu fait enfin valoir que peu importe l'efficacité des réponses ou des solutions mises de l'avant pour répondre à une problématique, elles seront à l'occasion source de nouvelles mobilisations autour de problèmes inédits. L'insatisfaction des mesures proposées ou adoptées se veut la première cause de l'émergence d'un nouveau cycle. « Si la mise en œuvre d'une politique peut fissurer le front de ceux qui revendiquent, elle peut tout autant – et d'autant plus que l'enjeu est politiquement constitué ou d'une résonance symbolique ou émotionnelle puissante – remettre en branle perdants et opposants » (Neveu,

2015, p. 214). Par ailleurs, le refus d'être pris en charge, pour des raisons de dignité par exemple, l'appréhension de se heurter à une bureaucratie et une paperasserie lourde, la peur de se dévoiler au grand jour sont motivations à ce que Neveu appelle la résistance silencieuse ou que Warin (2011) conceptualise comme « non-recours aux politiques publiques ». L'économie sociale ou l'économie solidaire seraient d'autre part des stratégies relevant de l'*exit* (Spector et Kitsuse, 1977), qui voient des groupes déçus ou défiant l'État mettre en branle leurs propres solutions. Ces formes diverses de dérobades ou de résistance ont pavé la voie à une activité croissante d'expérimentation en amont, permettant d'identifier les problèmes potentiels d'une solution. Les suivis statistique et médiatique des solutions sont enfin des mécanismes permettant une vigilance aux solutions mises en œuvre.

Les cinq opérations que nous venons de définir constituent un cadre théorique large, profond, apte à jeter un éclairage fécond sur notre objet de recherche. Nous retiendrons notamment que lesdites opérations ne doivent pas être envisagées de manière chronologique, qu'elles peuvent être escamotées ou prises à rebours, et qu'elles convoquent une multiplicité d'acteurs. Rappelons ici que le problème public de la protection légale du lanceur d'alerte se déploie dans une sorte de mise en abîme qui place en son centre le porteur des germes de nouveaux problèmes publics. Chateauraynaud souligne à ce titre que :

l'alerte évoque la transindividualité chère à Gilbert Simondon, qui met en avant les modes de passage ou de transfert d'un individu à l'autre, nécessaires à la création de processus collectifs. Parfois, tout débute grâce à l'entêtement d'une personne, avec ou sans expérience politique, mais capable d'agir, de secouer des milieux en créant un problème public par le simple fait de chercher des soutiens (Chateauraynaud *et coll.*, 2019, p. 60).

Ambitieuse, notre entreprise se doit maintenant de s'appuyer sur une méthodologie de recherche d'autant plus rigoureuse. Nous nous appliquons dans les pages qui suivent à baliser notre démarche.

CHAPITRE IV

MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

4.1 Introduction

Ce chapitre est consacré à l'aspect méthodologique de notre démarche. Après avoir défini l'objet, l'objectif et notre question de recherche, nous nous appliquons à circonscrire notre terrain et à présenter le corpus sur lequel nous nous sommes penchés.

Le dispositif d'enquête que nous délimitons ensuite se fonde sur nos choix épistémologiques. Nous le verrons, notre approche qualitative et hypothético-inductive s'articule au moyen d'une grille d'analyse construite autour de quatre dimensions relevant de notre recension des écrits portant sur le lancement d'alerte.

Nous détaillons enfin la façon dont nous avons procédé au codage de notre corpus.

4.2 L'objet, l'objectif et la question de recherche

Dans le but d'inventorier et d'analyser les choix et les orientations du législateur qui ont mené à la loi de 2017, nous avons entrepris de retracer la trajectoire du « problème public » (Neveu, 2015) de la protection légale des lanceurs d'alerte au Québec en nous intéressant tout particulièrement à la lutte des cadrages ayant eu cours à l'occasion des audiences de 2016. Comme nous l'avons écrit au moment de présenter notre problématique (chapitre 1), nous nous sommes intéressé aux débats qui ont précédé l'adoption de la loi québécoise afin de voir, entre autres choses, si les propositions discutées par les personnes conviées à la discussion suggéraient une conception plus ouverte ou plus restrictive du lancement d'alerte que celle qui figure dans la loi adoptée en 2017. Le mode (de divulgation) et l'objet de l'alerte (de la divulgation) nous ont intéressé, mais nous avons également tenu compte du statut (d'employé ou non) et de la motivation du lanceur d'alerte (sa bonne foi, présumée ou pas) qui font également partie des dimensions qui servent à caractériser le lancement d'alerte.

Notre objet de recherche était donc la construction du problème public de la protection légale des lanceurs d’alerte contre les représailles réalisées par les personnes conviées aux discussions précédant l’adoption de la Loi québécoise et notre question principale portait sur l’écart éventuel entre les discussions précédant la loi et celle-ci.

Notre regard s’est donc posé en amont des choix du législateur. Si la loi n° 87 relève d’une préoccupation pour le respect des politiques publiques (Aubin, Corriveau, Durocher et Houle, 2019), Foegle (2014) observe que « s’interroger sur l’étendue des protections qu’une démocratie entend accorder aux “*lanceurs d’alerte*” conduit nécessairement à s’interroger sur l’étendue et sur les limites de la transparence, de la liberté d’expression et de la responsabilité des gouvernants, problématiques sans cesse renouvelées par le déploiement des technologies et des libertés économiques » (p. 20). La façon de concevoir le lancement d’alerte étant tributaire d’une tension entre des séries de cadrages opposés (des dilemmes), par exemple la liberté d’expression et la loyauté attendue du salarié envers son organisation – dusse-t-il se taire –, quelles ont été les options qui se sont offertes au législateur ? Comment s’est éventuellement négocié l’équilibre entre ces deux pôles ? Comment l’enjeu du droit du public à l’information et l’intérêt public ont-ils été pris (ou non) en compte ?

4.3 Terrain

L’adoption et l’entrée en vigueur de la *Loi facilitant la divulgation d’actes répréhensibles à l’égard des organismes publics* furent précédées par des auditions publiques tenues par la Commission des finances publiques (ci-après appelée la Commission) les 9, 10, 15 et 16 février 2016.

Composées de députés, les commissions parlementaires sont chargées d’étudier et d’examiner des questions relevant de la compétence de l’Assemblée nationale, dont font partie les projets de loi. Bonsaint (2012) souligne que c’est au sein des commissions que se fait une large part des travaux de l’Assemblée nationale. Ainsi lorsque l’Assemblée accepte de se saisir d’un projet de loi, elle peut choisir de l’envoyer à une commission afin que les personnes et les organismes qui le désirent puissent être entendus par les élus qui y siègent.

En général, les commissions sont composées de dix députés, soit six provenant du parti formant le gouvernement, et quatre autres provenant de l'opposition officielle. Il arrive toutefois – comme dans le cas présent – que des députés indépendants ou provenant d'un deuxième ou troisième groupe d'opposition siègent également à la commission. Dans ces occasions, le nombre de députés est porté à douze, le parti au pouvoir y déléguant alors sept députés. Le temps de parole accordé à chaque parti est également proportionnel à son rang au sein de l'Assemblée nationale.

Bonsaint (2012) souligne que les modalités entourant le fonctionnement des commissions (choix des intervenants, dates, durée des auditions, etc.) font l'objet d'un débat entre les élus de l'Assemblée nationale. Si la chose n'est pas débattue, lesdites modalités relèvent de la commission elle-même. Dans le cas qui nous préoccupe, les élus de l'Assemblée nationale se sont entendus sur la liste des intervenants invités à exprimer leur opinion sur le projet de loi en amont des travaux de la Commission.

4.4 Corpus

Ce sont les consultations et auditions tenues les 9, 10, 15 et 16 février 2016 au sujet de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* qui ont été l'objet de notre attention au moment d'étudier la construction de la protection du lancement d'alerte comme problème public au Québec. Pour y arriver, nous le verrons plus loin, nous avons eu recours aux archives de l'Assemblée nationale du Québec¹⁵, où étaient consignés les 13 verbatim et les 19 mémoires sur lesquels nous nous sommes penchés.

De manière concrète, c'est l'analyse des 13 verbatim relatant les témoignages entendus lors des auditions publiques, – un corpus consigné sur le site Web de l'Assemblée nationale du Québec – qui nous a permis de poser un regard sur la construction du lancement d'alerte observée à partir des quatre dimensions déjà présentées. Le recours aux enregistrements vidéo des audiences – aussi disponibles en ligne – a été un élément complémentaire à notre démarche. Nous avons donc étudié les interventions des différents intervenants devant la Commission et les mémoires qui y ont été déposés.

¹⁵<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cfp/mandats/Mandat34219/index.html>

Notons qu'au total, la Commission a reçu les représentations de 21 intervenants, soit deux organismes paragouvernementaux, sept organisations syndicales, 11 groupes d'intérêts (ordres professionnels, fédérations, regroupements, etc.), de même qu'un lanceur d'alerte. Les intervenants entendus disposaient d'une période allant de 10 à 30 minutes pour présenter leur point de vue sur le projet de loi. Leur allocution était suivie d'échanges avec les députés représentant les partis politiques présents à l'Assemblée nationale. Ces échanges débutent par le parti au pouvoir, suivi des groupes d'opposition, allant du 1er au 3e. Le temps imparti pour les échanges va en décroissant, suivant le rang du parti à l'Assemblée nationale. La liste des intervenants figure en annexe B et comprend un lien menant à leur captation vidéo ou à leur mémoire s'il y a lieu. Quant aux mémoires, ils ont été déposés en amont des audiences publiques. Certains députés se sont appuyés notamment sur ces écrits pour questionner les intervenants.

Parmi les participants, 11 sont intervenus en personne devant la Commission, en plus d'y déposer un mémoire; deux intervenants ont été entendus, mais n'ont pas produit de mémoire; huit mémoires ont été déposés, sans que leurs auteurs ne comparaissent devant les membres de la Commission. Soulignons par ailleurs que la Protectrice du citoyen, en plus d'avoir rédigé un mémoire, a été entendue à deux reprises, ouvrant et concluant les auditions de la Commission.

4.5 Dispositif d'enquête

De la posture constructiviste que nous adoptons, Neveu (2015) met cependant en garde contre quelques dérives. Il ne s'agit pas de réduire le travail à une démarche statisticienne objectivée, ni de conférer à sa parole valeur de mesure de vérité surplombant le discours des acteurs. Il s'agit plutôt d'enrichir la réflexion et notre intelligence sur les problèmes publics de même que sur les activités sociales qui les propulsent.

On peut être constructiviste, l'appliquer à l'activité sociologique, et revendiquer de produire une intelligibilité des faits sociaux qui – sans jamais être quelque vérité ultime et majuscule, ni le seul éclairage qui aide à les comprendre – cumule les ressources de l'enquête (tant sous leur volet objectivant que dans l'écoute des acteurs et de leurs subjectivités), de la mobilisation d'un outillage théorique de schèmes explicatifs et de circuits de causalité et de probabilité, tout cela intégrant aussi une réflexivité sur les biais qu'engendre la posture scolastique d'un analyste extérieur ou surplombant (Neveu, 2015, p. 248).

Notre démarche aspire donc à jeter un éclairage sur la trajectoire du problème public de la protection légale des lanceurs d’alerte contre les représailles et en particulier sur le moment précédant sa prise en charge formelle par une politique publique – dans le cas qui nous occupe, par l’adoption d’une loi.

« Le travail de mise en récit [étant] puissamment contraint et puissamment doté en ressources par des cadres culturels [et] des rapports de forces idéologiques » (Neveu, 2015, p. 124), c’est à l’aide de notre grille d’analyse que nous avons passé en revue la façon dont les quatre dimensions (statut et motivation du lanceur d’alerte, objet et mode de l’alerte) étaient présentées dans le discours des acteurs étant intervenus lors des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 87, les 9, 10, 15 et 16 février 2016. L’analyse visait à mettre en saillance et à confronter les différents cadrages du lancement d’alerte qui furent mis de l’avant à cette occasion.

Notre approche étant qualitative, il s’agissait de cartographier les différentes considérations et arguments qui ont été déployés, et non de dresser l’inventaire de leurs occurrences, de manière à aboutir à une saturation des données. Labelle, Navarro-Flores et Pasquero (2012) décrivent ainsi le chemin menant à la saturation :

Chaque phase d’analyse réduit et reclasse les données précédentes en des “catégories” qui se consolident et s’enrichissent au fur et à mesure qu’entrent de nouvelles données. Le chercheur doit ainsi continuer à collecter des données jusqu’à ce que ses catégories conceptuelles soient “saturées” (p. 78).

Aussi, une fois les 13 verbatim passés en revue, nous nous sommes astreints à relever les différents arguments, idées, notions et concepts évoqués, suivant notre grille d’analyse. Nous rendons compte de ceux-ci dans le chapitre des résultats. Ce travail pave la voie à la présentation de notre travail d’analyse contenu dans la section suivante.

4.6 Quatre dimensions à considérer

En isolant les différentes considérations relatives à la conceptualisation du lanceur d’alerte, il est possible de situer les balises que pose une loi visant à le défendre et d’appréhender les conditions que celui-ci doit remplir pour bénéficier d’une protection légale. Ainsi avons-nous proposé (Aubin, Corriveau, Durocher et Houle, 2019) que quatre variables (dimensions) – le mode et l’objet de l’alerte, de même que le statut et la motivation du

lanceur d’alerte – permettent de situer sur un continuum entre deux pôles – restreint et ouvert – la façon de concevoir le lancement d’alerte.

4.6.1 Le statut de la personne qui lance l’alerte.

On se demandera d’abord si la loi qui vise à protéger le lanceur d’alerte s’adresse à un fonctionnaire, à un employé du secteur privé ou à l’ensemble des citoyens. Plus elle élargit son spectre, plus on dira que la loi est ouverte. Plus le nombre d’acteurs ou de citoyens à qui elle s’adresse est ciblé – pensons à une loi sectorielle, par exemple –, plus on la dira restreinte.

4.6.2 L’objet de l’alerte

On verra par ailleurs que certaines lois cautionnent les dénonciations d’actes illégaux et que d’autres étendent leur champ d’application aux actes immoraux et aux actes posant un risque ou un danger pour la santé et la sécurité. La loi pourra aussi être confinée à un secteur déterminé d’activités, comme c’est souvent le cas aux États-Unis (Loyens et Vandekerckhove, 2018b). Une conception totalement ouverte, qui relève davantage d’une perspective militante, reconnaîtra la légitimité de révélations ne visant, dans sa forme la plus radicale, qu’à provoquer le débat public. À l’extrême, sur le plan philosophique, marquant un écart entre ce qui est légal et ce qui est légitime, c’est de désobéissance civile dont il peut ultimement être question.

4.6.3 Le mode de l’alerte

On tiendra ensuite compte du *modus operandi* du lanceur d’alerte : vers qui les révélations peuvent-elles être légitimement dirigées ? De manière générale, on parlera de canaux internes et de canaux externes pour départager respectivement les divulgations portées à l’attention de l’organisation visée par la divulgation de celles portées à l’attention des autorités compétentes (comme le Protecteur du citoyen) ou, ultimement, directement à l’attention du public, par le biais des médias.

4.6.4 La motivation de la personne qui lance l’alerte

Finalement, la motivation, instituée par la notion de bonne foi dans la plupart des lois visant à protéger les lanceurs d’alerte, réfère au caractère désintéressé de la démarche du lanceur

d'alerte. Ce critère éviterait d'exposer des individus à une fausse dénonciation ou à une dénonciation calomnieuse. On constatera toutefois qu'au Royaume-Uni, l'article 18 de l'Enterprise and Regulatory Reform Act de 2013 a éliminé ce critère du Public Interest Disclosure Act de 1998, puisque celui-ci porterait son attention sur le caractère subjectif de l'intention du lanceur d'alerte, au détriment du caractère objectif de l'intérêt public (Foegle, 2015).

Synthétisées, les quatre variables peuvent être entendues par la question « Qui peut dire quoi à qui et pourquoi? » et forment la grille d'analyse nous permettant d'observer les différentes façons dont les participants aux débats entourant l'adoption du projet de loi n° 87 conceptualisent le lancement d'alerte.

4.7 Grille d'analyse

S'interroger sur la constitution d'un problème public, c'est porter une attention aux causes qui le font émerger au sein d'une bureaucratie, souligne Neveu (2015). Il soutient également que la prise en charge d'un problème ne constitue pas nécessairement un aboutissement, mais au contraire souvent le début d'une deuxième vie. Si la trajectoire du problème public de la protection légale des lanceurs d'alerte au Québec peut être observée au moins depuis les travaux de commissions parlementaires (Commission Gomery [2004]; Commission Charbonneau [2011]), et que l'on peut aussi se pencher sur les difficultés de l'application de la loi n° 87 (le début d'une deuxième vie du problème public), c'est en amont de la dernière opération que nous portons notre attention, au moment où différents acteurs débattent publiquement de la mise en politique d'une solution au problème de la protection légale des lanceurs d'alerte. Nous postulons que la lutte de cadrages qui s'opère à ce moment est tributaire de la conception du droit du public à l'information dans le discours des acteurs en présence. L'arène parlementaire où se déroule le débat est évidemment à prendre en compte. Pour Neveu (2015), « les meilleurs cadrages se tissent à partir de valeur, de symboles déjà présents, assez institués pour capter des émotions, susciter l'adhésion, être acceptables des autorités » (p. 112). Évoquant les « trames de pertinence », une notion qu'il emprunte à Cefaï (1996), il souligne qu'il importe notamment d'anticiper les arènes. Il s'agit ici d'adapter ses modes d'expression aux lieux décisionnels où la parole prend forme – on peut parler ici de cadrages « recevables ». Or,

s'il faut anticiper le public et les arènes pour rendre le cadrage efficace, le poids de la contrainte est double, en ce sens que les institutions fixent aussi des règles de recevabilité, filtrant ainsi la contestation et l'engageant dans un jeu de négociations et de concessions.

La grille d'analyse ci-contre, opérationnalisant les différentes conceptions du processus du lancement d'alerte, sert de point d'appui à notre investigation. Elle répond à la question que nous avons synthétiquement formulée plus haut : « Qui peut dire quoi à qui et pourquoi? ». C'est-à-dire qui peut lancer l'alerte à quel sujet auprès de qui et pour quelle raison.

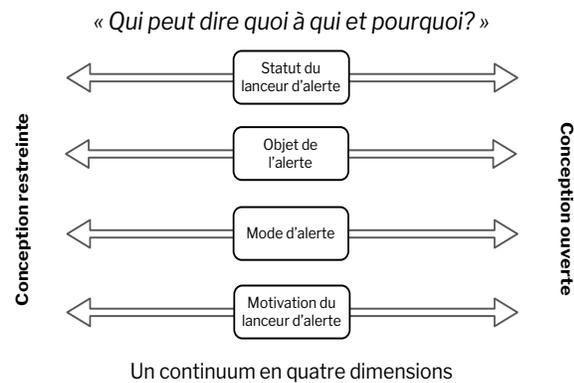


Figure 1. Grille d'analyse du processus du lancement d'alerte

L'analyse des débats ayant eu cours tout juste en amont de la prise en charge du problème par une politique publique nous permet de jeter un éclairage sur les forces en présence, sur les arguments mis de l'avant, et sur les choix qui s'offraient au législateur, notamment en ce qui a trait au mode de l'alerte et donc à la divulgation dans l'espace public.

4.8 Codage

Nous avons procédé dans un premier temps au codage des différents verbatim afin d'inventorier « qui parle de quoi ». De manière concrète, cette démarche visait à repérer des unités de sens, c'est-à-dire des mots, des phrases ou même des ensembles de phrases desquels se dégageait une idée ou un concept pouvant être synthétisé en un code relevant d'une ou l'autre des quatre variables que nous avons évoquées. « Une unité de sens peut délimiter un thème, de la même façon qu'un mot peut l'incarner. » (Oude Engberink, Arino, Julia et Bourrel, 2013. p. 107) Ce premier survol du corpus a été l'occasion de poser un regard d'ensemble préliminaire sur les travaux de la Commission.

Le codage dans le cadre d'une analyse de contenu est un exercice où le chercheur a recours à un jugement subjectif (Dorais, 1993). La fidélité de pareille démarche peut néanmoins être validée de deux manières : la fidélité intercodeur et la fidélité intracodeur. Cette

dernière, qui consiste à « teste[r] l'uniformité du jugement d'un même codeur dans l'espace et le temps » (Dorais, 1993, p. 24), est celle à laquelle nous avons d'abord soumis un échantillon de nos résultats. De façon concrète, nous avons codifié un même verbatim (environ 24 pages) à quelques mois d'intervalle et avons pu observer une grande cohérence et une grande stabilité dans nos interprétations, qui tient sans doute au fait que nous avons déjà travaillé avec les dimensions qui ont constitué notre grille à l'occasion de notre collaboration à la recherche menée par notre directrice de mémoire sur le lancement d'alerte et évoquée à quelques reprises dans le présent document. Nous avons ensuite procédé à un test de fidélité intercodeur avec celle-ci sur une partie du corpus. Une fois de plus, l'interprétation de nos observations s'est avérée cohérente et convaincante.

Nous avons procédé en attribuant une couleur différente à chaque variable (dimension) :

Statut, **Objet**, **Canal** et **Motivation**.

4.8.1 Codage du statut de la personne qui lance l'alerte

Le statut de la personne qui lance l'alerte n'est pas toujours évoqué directement et il ne l'est jamais sous ce vocable (statut). S'appuyant sur le libellé de la loi, la plupart des intervenants vont plutôt parler d'organismes assujettis à la loi, organismes à propos desquels ils vont ensuite chercher à préciser le lien, d'emploi ou non, du lanceur d'alerte (par ex. patient, usager, parent). Est qualifiée de restreinte une approche du statut le limitant à celui d'employé des organismes assujettis. Est qualifiée d'ouverte, une approche qui vise à protéger toute personne divulguant un acte répréhensible, sans égard à son lien d'emploi.

4.8.2 Codage de l'objet de l'alerte

L'objet de l'alerte est abordé sur deux plans. Le premier relève du type d'acte répréhensible dont il est question. De manière restreinte, on s'en tiendra à des considérations d'ordre légal : l'acte en question contrevient-il à la loi? De manière plus ouverte, nous l'avons vu, l'acte répréhensible peut porter sur des considérations d'ordre moral ou éthique, voire même dénoncer des politiques publiques que le lanceur d'alerte juge contraires à l'intérêt public.

Sur le deuxième plan, l'objet de l'alerte peut aussi s'interroger sur les secteurs d'activités où l'alerte peut être lancée. Dans le cas qui nous préoccupe, nous le verrons, il a été relevé que la loi omettait d'inclure le secteur municipal. D'autres ont souligné que le secteur privé était également absent du document législatif. Plus le nombre de secteurs couverts est grand, plus on dira que la loi est ouverte.

Pour faciliter notre compilation de résultats et notre travail d'analyse subséquent, nous avons départagé les interventions relevant de l'une et de l'autre des deux considérations. Ainsi, au moment de coder, nous avons utilisé **une autre couleur** pour identifier les interventions qui portaient sur l'étendue du projet de loi à d'autres secteurs d'activités, bien qu'ultimement il s'agit bien d'une même préoccupation, soit celle de savoir ce qui peut ou ne peut pas être dit.

4.8.3 Codage du mode de l'alerte

Le mode de l'alerte est souvent abordé en termes de procédure, d'instances ou de réception de la divulgation, renvoyant par exemple au rôle du bureau du Protecteur du citoyen, à l'accompagnement du syndicat ou encore au recours aux médias. Le terme de canal sera souvent utilisé et on précisera alors s'il est interne ou externe.

Notons que la désignation du Protecteur du citoyen comme récepteur des divulgations, bien qu'il soit extérieur à l'organisation à proprement parler, ne vise pas à rendre l'alerte publique. Le traitement de l'alerte se fait à l'abri de l'examen de l'opinion publique. De la même manière, le passage vers une divulgation publique peut être strictement encadré par la loi et assorti de différentes conditions préalables. La variable est donc à envisager sur un continuum plutôt que dans une perspective binaire.

4.8.4 Le codage de la motivation de la personne qui lance l'alerte

L'allusion à la bonne foi de la personne qui lance l'alerte a été associée à la dimension de la motivation. Notons cependant que la référence à l'intérêt public de la divulgation peut aussi être associée à la motivation ou à l'objet, selon le contexte. Lorsque l'intervenant parle du caractère intéressé ou désintéressé du lanceur d'alerte, il est plutôt question de

motivation. Quand l'accent est mis sur la gestion des fonds publics, souvent présentée comme l'objectif premier de la loi, il est question de l'objet.

4.8.5 Autres

Bien sûr, nous avons prévu une catégorie supplémentaire pour noter tout ce qui relevait de considérations en marge de notre analyse, mais dont la pertinence nous apparaissait néanmoins significative dans le cadre de notre démarche – pensons par exemple au type de protection éventuellement offert à un lanceur d'alerte. Il s'agissait par ailleurs, intuitivement, de relever de premières pistes d'interprétation, dans un processus itératif, sur le mode du « note à nous-mêmes ». Des citations marquantes, des points de vue exprimés avec une certaine éloquence, voire des observations dissonantes ont ainsi été soulignées et assorties de commentaires au fur et à mesure que nous progressions.

Nous ne nous sommes pas appliqués à synthétiser cette catégorie informelle. Elle a davantage servi d'appui au moment de l'analyse de nos résultats.

On trouvera un exemple de codage à l'annexe A.

CHAPITRE V

RÉSULTATS

5.1 Introduction

Reprenant la séquence chronologique des auditions, nous nous affairons ici à décortiquer la teneur des propos mis de l'avant par les différents intervenants de la Commission, en départageant ce qui dans leur discours relevait de l'une ou l'autre des quatre dimensions de notre grille d'analyse, soit le statut et la motivation du lanceur d'alerte, de même que l'objet et le mode de l'alerte. Nous procédons ensuite de la même façon pour les mémoires déposés par d'autres intervenants (section 5.7).

5.2 Les remarques préliminaires du 9 février

En ouverture des consultations particulières et des auditions publiques sur le projet de loi n° 87, chacun des partis politiques conviés à la table [Parti libéral du Québec, Parti Québécois, Coalition avenir Québec et Québec solidaire] formule quelques remarques préliminaires en guise d'introduction.

C'est le président du Conseil du trésor, **Sam Hamad, du Parti libéral du Québec**, qui en sa qualité d'auteur du projet de loi, entame les délibérations. Son intervention constitue un survol du contenu et de l'esprit du document législatif à l'étude.

Sur la dimension du statut du lanceur d'alerte, le ministre Hamad souligne que le projet de loi n° 87 vise « toute personne témoin d'un acte répréhensible ». Sur la portée du projet de loi, soit l'objet de l'alerte dans notre grille d'analyse, M. Hamad note que « les ministères et organismes, les universités, les sociétés d'État, les établissements de santé et les commissions scolaires sont ciblés par ce projet de loi ».

Abordant la définition de l'acte répréhensible, qui relève également de l'objet de l'alerte, le ministre détaille ainsi :

La définition de ce qu'est un acte répréhensible implique une contravention à une loi du Québec, une loi fédérale applicable au Québec ou un règlement applicable au Québec, un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie, un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public, un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, le fait de porter gravement atteinte ou de risquer de porter gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement soit par un acte ou une omission, le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible.

Enfin, évoquant les modalités de dénonciation prévues dans le projet de loi [dimension du mode de l'alerte], M. Hamad énumère les trois voies définies par le texte à l'étude.

La responsabilité de recevoir et de traiter les divulgations provenant des employés et non-employés serait confiée au Protecteur du citoyen. [...] Soulignons qu'en plus de détenir une expertise en matière d'enquête, le Protecteur du citoyen jouit de l'indépendance et de la connaissance nécessaires de l'administration publique pour appliquer ce projet de loi.

[...] autre voie de dénonciation [...] la plus haute autorité administrative de chaque organisme public devra établir une procédure facilitant la divulgation par les employés d'actes répréhensibles.

[...] Ce projet de loi prévoit également qu'une personne pourrait, dans certaines conditions, si elle a, par exemple, des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible qui présente un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement, procéder à une divulgation publique. Dans le cas d'une divulgation publique, les renseignements doivent d'abord être transmis à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption.

Notons enfin que le ministre Hamad n'aborde pas la dimension de la motivation du lanceur d'alerte. Il avance cependant que « Ce projet de loi démontre la volonté du gouvernement de rétablir la confiance des citoyens envers leurs institutions ».

Représentant de l'opposition officielle, **Gaétan Lelièvre, du Parti québécois**, soutient de son côté que « des organismes ne sont pas visés » par le projet de loi, abordant ainsi la dimension de l'objet de l'alerte. « Ça va être important de faire le tour vraiment de cette question-là pour s'assurer que l'ensemble des parties, l'ensemble des organisations qui méritent d'être visées par ce projet de loi là soit couvert », déclare-t-il.

Éric Caire, de la Coalition avenir Québec, deuxième groupe d'opposition à l'Assemblée nationale, porte également à l'attention de la Commission l'omission de certains organismes dans le projet de loi [dimension de l'objet de l'alerte] :

Est-ce qu'il y en a dans les entreprises privées qui collaborent avec le public? [...] Ce n'est pas parce qu'on travaille pour une entreprise privée, quand on est témoin de malversations ou d'actes répréhensibles qui sont commis dans le cadre d'un mandat avec le gouvernement, qu'on devrait être exclu de la protection.

M. Caire souligne également que le secteur municipal est absent du projet de loi. « Corruption », « collusion », « malversations », sont par ailleurs les vocables qu'utilise l'élue pour synthétiser l'objet de l'alerte. Enfin, abordant la dimension du mode de l'alerte, M. Caire soutient que si le Protecteur du citoyen est le canal privilégié, il faudra s'assurer qu'il soit doté de moyens conséquents pour mener à bien son mandat.

En abordant la dimension de l'objet de l'alerte, la dernière élue à intervenir en ouverture de la Commission, **Manon Massé, de Québec solidaire**, déplore que « le projet de loi qui est sur la table, malheureusement, ne traite pas les citoyens de la même façon [...] il faudrait aussi protéger le secteur privé ». Dans le même esprit, la députée souligne à son tour que « même si on aborde la question du secteur public, [le projet de loi] ne fait même pas état de la question municipale ». Mme Massé aborde brièvement la dimension du mode de l'alerte, insistant pour dire que le Protecteur du citoyen doit avoir une capacité d'action proportionnelle au mandat qui lui est confié.

5.3 Les audiences du 9 février

C'est de sa perspective d'ombudsman de la « qualité des services publics du Québec » que **la Protectrice du citoyen**¹⁶ Raymonde St-Germain aborde la dimension de l'objet de l'alerte, entendue de manière large comme « actes répréhensibles » dans le projet de loi n° 87. À l'instar du ministre Hamad, elle considère ainsi que « le respect de cette loi sera un autre pilier pour renforcer la confiance de la population envers la probité de la

16 La Protectrice du citoyen [Raymonde St-Germain, titulaire du poste] est la seule intervenante à avoir été entendue à deux reprises par la Commission, soit les 9 et 16 février – en plus d'y soumettre un mémoire. Le procès-verbal de la Commission ne précise pas pourquoi les élus ont choisi de l'inviter en deux occasions, mais comme le souligne elle-même Raymonde St-Germain lors de sa seconde intervention devant la Commission, « l'institution [est] appelée à jouer un rôle central dans l'application de la loi ».

gouvernance des organismes publics ». Mme St-Germain estime que « les articles 3 et 4 du projet de loi définissent avec clarté et suffisamment de souplesse ce qui constitue ou non un acte répréhensible pouvant être divulgué – nous pourrions en faire une interprétation très large, en d’autres termes. Cette définition donne une marge d’interprétation suffisante et facilitera [sa] mise en œuvre ». Elle souligne par ailleurs que « les actes visés devraient aussi comprendre ceux qui sont commis à l’égard des organismes publics ».

Toujours sur la dimension de l’objet de l’alerte, Raymonde St-Germain propose également que la loi vise « les actes répréhensibles commis non seulement au sein, mais à l’égard des services publics ». Pour elle, « la définition large d’“organisme public” inclut des organismes privés qui sont financés à même des fonds publics ». Elle soulève aussi l’idée d’arrimer la portée du projet de loi n° 87 aux organismes assujettis à la Loi concernant la lutte contre la corruption et à la Loi sur le Protecteur des usagers [relative à la santé et aux services sociaux]. Si le législateur persiste par ailleurs à ne pas assujettir les municipalités au projet de loi, il devrait considérer la modification de la Loi sur l’éthique et la déontologie en matière municipale afin de faire de la Commission municipale du Québec un canal de réception des divulgations d’actes répréhensibles. La Protectrice du citoyen estime également qu’elle devrait elle-même être assujettie à la loi et qu’une instance distincte devrait être chargée du traitement des divulgations éventuellement faites à son égard. La Protectrice du citoyen suggère enfin que le projet de loi « pourrait certainement servir d’inspiration à tout organisme ou entreprise privée qui souhaiteraient s’autoréguler en matière de probité et de bonne gouvernance, et il pourrait aussi éventuellement inspirer un projet de loi qui s’applique au secteur privé ».

Désigné par le projet de loi comme principale réceptrice des divulgations [dimension du mode de l’alerte], la Protectrice du citoyen avance que « même si certains pourraient souhaiter que la divulgation au public soit permise et protégée en tout temps et pour tout acte répréhensible, je considère que les balises prévues sont raisonnables et permettront de prévenir les atteintes à la réputation des personnes visées à tort ». Elle propose néanmoins d’élargir davantage la portée de l’article 6, qui encadre la divulgation publique, « pour que la seule référence, en plus du corps de police, soit à un organisme d’application de la loi compétent ». De manière générale, la Protectrice du citoyen entrevoit son rôle éventuel comme « un cadre protégé » et estime qu’il devrait lui revenir de produire un document de

référence à l'intention des organismes devant établir des mécanismes internes de réception des divulgations, tel que le projet de loi le prévoit. La possibilité qu'offre la loi de se tourner vers elle, de par son caractère indépendant, au lieu d'une instance strictement interne (également prévue dans le projet de loi), « est essentiel[le] pour conserver l'impartialité, réelle et perçue, nécessaire à l'efficacité et à la crédibilité même du processus de divulgation à [son] endroit », soutient-elle.

Quant aux divulgations faites à l'intérieur même des organisations, la Protectrice du citoyen suggère d'en uniformiser le traitement, par souci de cohérence, et qu'un processus rigoureux de reddition de comptes soit mis en place.

Cette reddition de comptes pourrait se faire de la même façon que celle qui porte sur les données concernant la protection des renseignements personnels, l'accès à l'information et l'éthique, par exemple. Une telle reddition de comptes me paraît essentielle pour favoriser la confiance du public et aussi pour mieux évaluer le succès des mécanismes mis en place dans les organismes.

La Protectrice du citoyen revendique également de « disposer des principaux pouvoirs [qu'elle] détient déjà en vertu de la Loi sur le Protecteur du citoyen et de la Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et services sociaux »; et d'ajouter que « le Protecteur du citoyen, s'il avait compétence, donc, ferait enquête sur les allégations de représailles ».

Avec un souci affiché pour la protection de l'anonymat des lanceurs d'alerte et la présomption d'innocence des personnes éventuellement visées par une divulgation, Mme St-Germain aborde sommairement la dimension de la motivation, tout en continuant de parler des mécanismes de divulgation. En évoquant « l'intérêt public », elle s'inquiète ainsi que « de bonne foi, mais mal informées, certaines [personnes] peuvent juger pertinent de dénoncer publiquement une situation. Elles pourraient alors entacher, sinon détruire la réputation des personnes qu'elles présument à tort être les auteurs d'actes répréhensibles qu'elles allèguent ».

La Protectrice du citoyen se penche enfin sur la dimension du statut du lanceur d'alerte :

la protection contre les représailles semble exclusivement liée à la notion d'emploi [...] J'estime primordial d'accorder à des tiers [fournisseurs, mandataires, ou sous-traitants faisant affaire avec un organisme public] une protection équivalente,

puisque le projet de loi prévoit à juste titre qu'ils pourront aussi divulguer des actes répréhensibles.

À l'instar d'autres intervenants qui suivront, elle observe que « l'équilibre entre le devoir de loyauté envers leur employeur et leur sentiment de justement devoir divulguer au nom de l'intérêt public un acte répréhensible peut sembler très difficile à atteindre ».

Si le **Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec** (SFPQ) aborde les quatre dimensions de l'alerte définies par notre cadre d'analyse, c'est surtout pour se réjouir du projet de loi n° 87, qu'il accueille comme « une bonne nouvelle ». Dans l'ensemble, les quatre propositions qu'il met de l'avant pour améliorer le projet de loi sont davantage d'ordre mécanique que de nature à en élargir ou à en restreindre sa portée. Il est ainsi question de soutien aux lanceurs d'alerte, notamment pour ceux ne jouissant pas d'une représentation syndicale [dimension du statut]. On suggère de faire porter le fardeau de la preuve à l'employeur, cantonnant implicitement le lanceur d'alerte au statut d'employé.

La députée Manon Massé tente d'envisager la chose plus largement et questionne à ce sujet la représentante du syndicat : « Si on s'assurait que les gens qui ne sont pas nécessairement des employés, mais qui mettent de l'avant une dénonciation pourraient aussi avoir accès à un soutien quelconque de la part, dans ce cas-là, de la Protectrice du citoyen, est-ce que c'est quelque chose que vous sentez qui aurait du sens, ça, suite à votre expérience? ». La députée avance que les poursuites, les poursuites abusives et les poursuites-bâillons sont autant d'exemples de représailles s'inscrivant en marge d'un lien d'emploi – « tous les citoyens mériteraient d'être protégés », insiste l'élue. Dans le même esprit, le syndicat dira à son tour que

quelqu'un qui a droit à l'aide juridique, au moins qu'on l'aiguille vers l'aide juridique, sauf que, les gens qui n'ont pas accès à l'aide juridique, qui n'ont pas accès à un syndicat qui puisse... il devrait y avoir un montant, oui, pour lui permettre de se défendre s'il y a des mesures de représailles [...] Nous, on souhaite que, tous les actes, il n'y ait pas de mesure de représailles.

Le SFPQ prône par ailleurs le maintien des possibilités de divulgations publiques prescrites dans le projet de loi n° 87 [dimension du mode de l'alerte], bien qu'il souligne que certaines juridictions permettent une divulgation rapide et publique « si on croit vraiment que ça risque de demeurer secret ou que les preuves peuvent être détruites ». Il souhaite que le

Protecteur du citoyen, récepteur privilégié des divulgations, soit assujetti à un devoir de reddition de comptes proportionnel au « grand pouvoir discrétionnaire » que le projet de loi lui confère. Il soulève également l'idée d'inclure les parlementaires au nombre des récepteurs possibles d'une divulgation.

Le SFPQ propose enfin de moduler le mécanisme de divulgation en y intégrant un critère qui relève de la dimension de la motivation du lanceur d'alerte : « Il faut [qu'elle] soit faite de bonne foi, pas par pure vengeance [...] Il faut que l'ampleur de ta divulgation, ce ne soit pas disproportionné non plus à ce que tu veux dénoncer, et il faut que ce que tu dénonces, ce soit la vérité également ». Ce à quoi le ministre Hamad répond que les balises que la loi envisage de mettre en place préviennent la diffusion de propos diffamatoires, une précaution qu'il qualifie de bénéfique à la « santé démocratique ». « Ce qu'on essaie de faire, c'est de faire ça comme du monde », soutient-il.

Critique du projet de loi n° 87, qu'elle qualifie de « système interne de gestion de la divulgation plutôt qu'un mécanisme de transparence », la **Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ)** déplore l'absence de la notion d'intérêt public dans le texte à l'étude. Une notion qu'elle rattache à « l'éthique de nos institutions et également notre santé démocratique ». « Si [elle] ne l'est pas, alors toutes les excuses sont bonnes pour écarter les remarques d'un divulgateur qui a agi dans l'intérêt du public », soulignent les représentants de la Fédération. La notion peut être utile quand il s'agit de déterminer la motivation du lanceur d'alerte : « Nous sommes aussi conscients qu'il peut exister des contextes où la divulgation n'est pas justifiée, si, par exemple, quelqu'un utilise ou agit dans son seul intérêt ou encore pour nuire à une autre personne ». Notons cependant que c'est surtout autour de la dimension du mode de l'alerte [divulgation interne vs publique] que la FPJQ déploie son argumentaire.

« [Il peut y avoir] différentes façons de déterminer si une révélation est effectivement d'intérêt public, mais il nous paraît limité de confier cette seule analyse à un seul organisme ou encore à l'organisme même au sein duquel se fait la divulgation », pointe d'abord la FPJQ. Selon elle, l'encadrement proposé de la divulgation publique « constitue une forme de judiciarisation du processus de divulgation [et] apporte aussi un effet pervers qui est non négligeable, celui de garantir pratiquement qu'aucune information ne sera rendue

publique ». « Nous en profitons pour rappeler également que cette commission n'aurait jamais vu le jour sans les nombreux scandales exposés par des journalistes et avec l'aide de divulgateurs », souligne la Fédération pour étayer sa démonstration. La FPJQ fait également valoir que c'est l'initiative de lanceurs d'alerte qui a pavé la voie à la Commission Charbonneau. « La collusion dans l'industrie de la construction ne représentait ni un risque pour un environnement ni un risque pour la santé publique », souligne-t-elle. « On y a exposé des actes qui ne constituaient ni risque sanitaire ni risque environnemental, mais qui ont causé un tort énorme à la santé de notre démocratie et à nos institutions également », continuent les représentants de la Fédération, en spécifiant que les lanceurs d'alerte en question s'étaient d'abord tournés en vain vers des mécanismes internes ou des corps policiers, comme le prévoit le projet de loi à l'étude.

Plaidant pour une « libre circulation de l'information », la FPJQ soutient que :

Il semble y avoir chez le lanceur d'alerte ou le sonneur d'alarme [...] un manque de confiance dans l'institution publique et quelle qu'elle soit, que ce soit le Protecteur du citoyen, que ce soit le gouvernement lui-même, ou une autre de ses branches, ou un autre de ses organismes [...] On ne demande pas une divulgation exclusive à un journaliste, évidemment, on ne demande pas de passer devant les gens qui devraient recevoir ces plaintes-là ou ces divulgations-là [...] Par contre, ce qu'on dit, c'est qu'on doit aussi les protéger pour parler à un journaliste si toutefois ils décident de ne pas faire confiance à ces organismes-là, pour des raisons qui leur sont propres et dont le gouvernement et même le journaliste ne doivent pas juger.

Les remarques ne sont pas sans susciter de réactions chez le ministre Sam Hamad, qui demande avec ironie : « là j'ai constaté que, dans la loi déposée, il n'y a rien de bon, là. Alors, dites-moi, à part, mettons, de vous confier la responsabilité d'aider les lanceurs d'alerte à faire vos affaires, à part de ça, y a-tu une solution qu'on peut faire pour protéger la santé démocratique? ». L'auteur voit dans son projet de loi des balises permettant de protéger des réputations, tandis qu'un article journalistique, avance-t-il, peut s'appuyer sur « "des il pense que", puis à la fin ça arrive que, dans le fond, ce n'est pas vrai ».

La FPJQ estime de son côté que la restriction du mode de l'alerte peut également agir à la manière d'un filtre et avoir une incidence sur l'objet de l'alerte :

Le Protecteur du citoyen [mode de l'alerte] peut aussi mettre fin au traitement d'une divulgation si celle-ci, et je cite, "met en cause le bien-fondé d'une politique ou

d'un objectif de programme du gouvernement ou d'un organisme public". Est-ce donc à dire qu'il n'y a aucune place pour la critique, aucune place, donc, pour la dissidence ou aucune remise en question ?

La FPJQ déplore également l'absence des municipalités du projet de loi n° 87 [dimension de l'objet de l'alerte], alors que « les plus grands scandales de corruption au Québec, ces dernières années, proviennent des municipalités », tout comme elle voudrait voir la portée de la loi s'étendre au secteur privé, comme le suggérait la recommandation n° 8 du rapport de la Commission Charbonneau.

Sur le statut du lanceur d'alerte, en citant la Commission Charbonneau, la FPJQ observe que « les personnes qui œuvrent au sein d'une organisation ou qui travaillent avec celle-ci sont souvent les mieux placées pour devenir des "lanceurs d'alerte" et fournir aux organismes de surveillance et de contrôle des informations dont ils ont besoin pour ouvrir une enquête ».

De façon plus globale, au sujet des lanceurs d'alerte, la FPJQ remarque que :

Quand ils nous parlent, ils sont terrorisés, ils ont peur de subir des graves conséquences, des conséquences sur leur carrière, des représailles, alors que normalement ils devraient être considérés comme des héros qui font un travail tout à fait sain pour la démocratie et pour notre société, et donc vraiment de lancer le message qu'il y a plusieurs portes qui sont ouvertes à eux, qu'ils peuvent s'adresser à plusieurs endroits, et qu'ils vont être écoutés, et que c'est une attitude qui va être célébrée plutôt que réprimée [...] le divulgateur, ce qu'il veut avant tout, ce n'est pas tant qu'une personne soit arrêtée ou peu importe, c'est que la situation cesse et que tout soit démasqué.

La **Fédération des cégeps** concentre sa présentation autour des dimensions du mode de l'alerte et de la motivation du lanceur d'alerte. Elle stipule d'emblée que « les cégeps sont des organisations de taille relativement modeste, et les ressources dont ils disposent sont assez limitées », demandant ainsi que les cégeps ne soient pas tenus de mettre en place des mécanismes de réception des divulgations. « Instaurer deux processus concurrents nous apparaît redondant, particulièrement dans un contexte où l'on tente d'optimiser l'utilisation des ressources de l'État », argumente la Fédération.

Sur la question de la motivation, elle s'inquiète d'éventuelles « dénonciations sans fondement ou mensongères visant à attaquer la réputation, l'intégrité ou l'honnêteté du personnel des services publics et parapublics ». La Fédération des cégeps demande donc

« qu’il soit précisé au projet de loi qu’un dénonciateur ne sera protégé contre d’éventuelles représailles que si sa démarche est effectuée de bonne foi, comme c’est le cas dans plusieurs réglementations du même type ». Alors que le député Lelièvre (PQ), qui réfère aux divulgations faites de mauvaise foi comme de « fausses alertes », estime que « c’est comme un élément incontournable dans nos discussions », le député Caire (CAQ) se demande « dans la mesure où cette divulgation-là demeure anonyme et donc sans conséquence, même si elle était faite de mauvaise foi, quel est l’avantage, pour le législateur, de punir l’intention de quelqu’un qui n’aura causé aucun dommage? » La Fédération des cégeps insiste cependant, y voyant un enjeu de « confiance de la population face à ses institutions ».

À l’instar d’une majorité d’intervenants, la **Confédération des syndicats nationaux** (CSN) souligne et déplore d’entrée de jeu l’omission du monde municipal dans le projet de loi n° 87 [dimension de l’objet de l’alerte] :

L’ensemble des allégations, des problèmes qu’on a identifiés au Québec ont beaucoup été dans le secteur des municipalités québécoises. Pour toutes sortes de raisons, des contre-pouvoirs n’existent pas : absence de média, absence de capacité d’avoir une meilleure vision ou un regard critique apporté aux politiques municipales.

Dans le même esprit, elle fait un lien entre l’objet de l’alerte et le statut du lanceur d’alerte :

ça peut paraître curieux, mais on exclut, dans ce projet de loi là, toute divulgation liée à l’application de politiques gouvernementales, de compressions budgétaires, par exemple. Alors, est-ce qu’on pourrait prévoir que cette loi-là couvrirait les salariés ou des patients, des clients qui souhaiteraient dénoncer, compte tenu des politiques gouvernementales qui sont mises en place?

La CSN revendique donc le droit de dénoncer les impacts de compressions ou de politiques gouvernementales mettant en péril un service public : « évidemment, c’est des processus législatifs, mais [...] le citoyen peut avoir ce droit-là de dire : “Écoutez, moi, je travaille dans une organisation publique, je m’aperçois des impacts catastrophiques et je veux dénoncer la situation dans laquelle ils se passent” ». La députée de Québec solidaire Manon Massé formule la chose autrement en demandant s’il n’est pas « possible d’imaginer une loi qui ne fait pas que défendre la question des fonds publics, mais aussi l’intérêt du public? »

Notons ici que le ministre Sam Hamad exprime son profond désaccord avec pareille posture, en soutenant que « le principe du projet de loi, dans ma compréhension, c'est tout ce qui touche les fonds publics [...] vous voulez que les gens font une divulgation sur les programmes gouvernementaux qui reflètent la politique. Donc là, on est dans le domaine politique, on est dans le domaine idéologique ». Son collègue de la Coalition avenir Québec, Éric Caire, renchérit en qualifiant la position que défend la CSN de « dénonciations idéologiques ». Il avance que « dans les dernières décennies, on a travaillé très fort à dépolitiser notre fonction publique, à la professionnaliser [...] vous nous proposez de la repolitiser ».

Sur la dimension du statut, tandis qu'elle aborde la condition de salarié de ses membres, la CSN avance sur la question de la liberté d'expression impartie à un lanceur d'alerte et observe que :

quand on est employé, c'est qu'on a, comme employé, une obligation de loyauté envers l'employeur [...] En recensant l'ensemble de la jurisprudence, quand on analyse l'approche des tribunaux d'arbitrage, c'est qu'effectivement la prise de parole n'a pas le pas sur l'obligation de loyauté, autrement dit on accorde un poids beaucoup plus important à l'obligation de loyauté qu'à la liberté d'expression.

Demeurant sur la liberté d'expression, la CSN se penche sur la dimension du mode de l'alerte, en déplorant le strict balisage du recours aux médias pour une divulgation, tel que le prescrit le projet de loi.

Une loi qui est pour la divulgation de l'information ne devrait pas être une loi qui porte atteinte à la liberté d'expression [...] Or, ici, on vient nous dire : Bien, vous savez, si vous allez vers les médias, bien vous en paierez les conséquences. On peut très bien, selon nous, multiplier les canaux [...] on peut tout à fait mettre en place une procédure de divulgation soit à l'interne de l'organisme soit via le Protecteur du citoyen, avec des garanties, mais on ne devrait pas pour autant forcer les gens dans ce seul canal-là [...] l'idée qu'on ne puisse pas utiliser les médias, pour nous, c'est un grave problème.

Enfin, la CSN élargit son propos en abordant la dimension de la motivation du lanceur d'alerte. Si elle convient que « la bonne foi se présume », elle soutient aussi « [qu']on n'est jamais trop vertueux ». Pour l'organisation syndicale, s'interroger sur la motivation du lanceur d'alerte c'est se questionner sur la probité de l'alerte :

Deux critères principaux [...] pourraient mériter d'être soulignés dans cette loi-là, c'est la bonne foi et l'intérêt public [...] celui qui n'est pas de bonne foi et qui ne dénonce pas dans l'intérêt du public devra assumer jusqu'à un certain point les conséquences de ses gestes [...] on a beau avoir une garantie de la liberté d'expression, sa limite, c'est la diffamation, on ne réinvente pas la roue [...] Et la jurisprudence saura faire la différence entre des divulgations faites de bonne foi, ou de façon frivole ou téméraire, ou par vengeance personnelle.

5.4 Les audiences du 10 février

La **Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec** (FIQ) évoque la dimension du statut en abordant la tension induite par les balises déontologiques régissant les professionnels de la santé et, à l'opposé, le devoir de loyauté des travailleurs envers leur employeur. « Notre code de déontologie nous oblige à dénoncer toute situation qui pourrait compromettre la sécurité des soins, mais notre employeur, le ministère de la Santé, tente de nous contraindre de ne pas le faire ». La FIQ souligne ainsi que le projet de loi omet d'offrir une protection complète face à de possibles poursuites.

Une telle situation mine par ailleurs la confiance des travailleurs et du public envers les institutions, constate la FIQ, qui aborde du coup l'enjeu du mode de l'alerte en disant que « Faute de mécanisme de protection, [d]es dénonciations ont dû se faire par l'entremise des médias ». L'organisation syndicale relate par ailleurs qu'une ligne de dénonciations anonyme visant à recueillir des témoignages d'utilisateurs du réseau de la santé qui auraient vécu des situations aberrantes a connu un succès instantané, preuve, soutient-elle, du manque de confiance du public envers les autorités publiques : « Plusieurs personnes nous ont confié ne pas vouloir dénoncer publiquement ou auprès des canaux officiels par crainte de représailles envers eux ou envers leurs proches. Plusieurs nous ont confié avoir vécu de l'intimidation ». De tels mécanismes ne garantiraient pas, en outre, la confidentialité des lanceurs d'alerte potentiels : « il n'y a rien qui se passe à l'intérieur d'un établissement qu'on n'est pas au courant », avance ainsi la FIQ.

Se penchant la dimension de l'objet de l'alerte, la FIQ prône une définition large, pouvant, au besoin, englober des décisions politiques :

Comment ça se fait qu'on a coupé 2 millions dans mon établissement, mais dans les mêmes mois on a refait la salle d'opération, mais il n'y a pas personne pour aller là, elle est super neuve [...], pas personne, on n'avait pas prévu le personnel pour

mettre là, les chirurgiens n'avaient pas donné le O.K.? Mais là, on se fait répondre : ce n'est pas le même budget [...] Et, pour nous, c'est quelque chose qu'on doit dénoncer parce que, comme professionnelle en soins, je ne suis pas capable de donner des soins sécuritaires.

Critique, la FIQ synthétise en disant que « l'impunité des gestionnaires et l'absence de volonté politique de réformer les modes de gestion, de manière à intervenir et à prévenir les actes répréhensibles, sont totalement évacuées du projet de loi n° 87 » et que « la définition des actes répréhensibles est imprécise et incomplète ».

La proposition fait toutefois dire au ministre Hamad que « pour ça, le Parlement existe ». La FIQ synthétise sa démonstration par 13 recommandations (voir annexe B); sept d'entre elles touchent la dimension du mode de l'alerte, tandis que les six autres sont relatives à son objet. Elle propose notamment d'élargir la portée du projet de loi aux « entreprises privées, qui ont des relations d'affaires avec les organismes publics. »

La **Ligue d'action civique** s'inscrit dans chacune des dimensions de notre grille d'analyse lors de sa présentation. Elle parle d'abord de l'objet de l'alerte en déplorant que les organisations municipales soient exclues du projet de loi étant donné que de nombreux cas de collusion y ont été constatés. Ce à quoi le député Lelièvre répond « qu'il y a un large consensus au sein de l'ensemble des représentants et représentantes qui sont venus nous rencontrer, et le ministre manifeste une grande ouverture, c'est apprécié ». Dans le même ordre d'idée, la Ligue d'action civique suggère d'inclure dans le projet de loi n° 87 les actes répréhensibles commis dans le secteur privé, mais à l'égard des organismes publics. Leur deuxième proposition touche la notion de mode de l'alerte, appuyant toutefois son argumentaire sur la question de l'objet de l'alerte : puisque la loi vise à endiguer la corruption dans le secteur public, l'UPAC¹⁷ devrait en toute logique être le récepteur des dénonciations, plutôt que le Protecteur du citoyen. Une proposition à laquelle le ministre Hamad répond que l'UPAC demeure pertinente pour les cas de collusion, mais que le projet

17 Unité permanente anticorruption: « Créée par le gouvernement du Québec le 18 février 2011, est un regroupement d'organismes publics qui, sous la responsabilité du Commissaire à la lutte contre la corruption, coordonne et dirige les forces et expertises en place au sein du gouvernement pour lutter contre la corruption. » <https://www.upac.gouv.qc.ca/upac/mandat.html>

de loi n° 87 vise plus large encore. Toujours en lien avec le mode de l'alerte, la Ligue d'action civique souhaite que l'entité désignée pour recevoir les divulgations ait un pouvoir de suivi conséquent, « pour s'assurer que ce soit vraiment un mécanisme qui soit efficace dans la visée du projet de loi ». Elle effleure ensuite la question du statut du lanceur d'alerte en observant que « les dénonciateurs, dans le cadre actuel, ont tendance à être des gens qui sont, dans leur milieu de travail, plus isolés, parce qu'ils violent une norme, ils violent une norme dans le groupe ». À l'instar de la Protectrice du citoyen, la Ligue d'action civique invite cependant à ne pas « transformer la dénonciation en procès du dénonciateur », abordant ainsi la dimension de la motivation du lanceur d'alerte.

« En n'excluant d'emblée aucun motif de divulgation », la **Centrale des syndicats du Québec** (CSQ) soutient que la bonne foi du lanceur d'alerte [dimension de la motivation] devrait être le jalon à partir duquel une protection est consentie au lanceur d'alerte, plutôt qu'un obstacle à la réception d'une divulgation. Dans le même esprit, elle maintient que « ce n'est pas le rôle des lanceurs d'alerte de démontrer ou de prouver qu'un acte répréhensible a été commis, il ne faut pas lui donner ce fardeau-là ». Elle conçoit plutôt le lanceur d'alerte comme « un maillon de la chaîne dans le transfert puis la collecte d'information ». L'organisation syndicale demande ainsi de réviser la formulation de l'article 5, « parce que le mot “démontrer” est synonyme de prouver. Ça pourrait être un frein. [...] un motif raisonnable de croire, il me semble que c'est suffisant ».

Sur la question du mode de l'alerte, la CSQ demande que le Protecteur du citoyen soit doté de « ressources nécessaires pour [la] mise en application [efficace de la loi] ». Sur l'objet de l'alerte, elle avance « que ce serait faux de prétendre que toute divulgation dont l'objet serait de mettre en cause les objectifs du gouvernement, ce serait nécessairement mal fondé ou interdit ». Revenant sur le mode de l'alerte, elle propose de laisser au Protecteur du citoyen le soin de trancher la question.

Le **Conseil québécois des syndicats professionnels** (CQSP) axe principalement sa présentation autour des dimensions du statut du lanceur d'alerte : « Nous devons privilégier un régime fort et universel applicable à tous les employés du secteur public et du service public, qu'ils relèvent du palier provincial ou du palier municipal » ; et du mode de l'alerte : « la procédure de divulgation établie par la loi doit informer le divulgateur de l'évolution

du dossier ou justifier la fin des procédures ». L'organisation syndicale voit dans cette dernière proposition un élément clé de la confiance du public en l'appareil judiciaire – le député Lelièvre (PQ) y voit lui « une question de respect ». Dans la même veine, le CQSP craint que la désignation d'un responsable des divulgations au sein d'une organisation ne laisse place à l'arbitraire. Il suggère ainsi une limitation du champ d'action dudit responsable, sous la guidance du Protecteur du citoyen.

5.5 Les audiences du 15 février

Seul lanceur d'alerte à s'exprimer devant la Commission, **François Beaudry** parle du mode de l'alerte en décrivant le parcours du lanceur d'alerte depuis son expérience personnelle :

...j'ai même rencontré quatre enquêteurs ou vérificateurs du bureau du Vérificateur général du Québec sur le même sujet [...] Je réalise que, malgré les preuves accablantes, absolument rien de concret ne semble se passer. Le 15 octobre 2009, je parle donc publiquement du dossier à l'émission *Enquête* de Radio-Canada [...] je me serais autoexclu de l'application de la loi, car l'article 6 n'autorise la divulgation au public qu'en cas d'urgence seulement, soit lorsqu'il s'agit d'un risque grave pour la santé ou la sécurité des personnes.

M. Beaudry plaide ainsi l'ouverture à divulgation publique sans restriction. « Le moyen le plus efficace et presque le seul pour démasquer ces crimes est d'obtenir la collaboration des lanceurs d'alerte. Ce constat, la commission Charbonneau l'a bien compris, elle en a fait sa huitième recommandation sur 6418 [...] Jamais des mesures majeures ne seront prises si ça ne passe pas par les médias », soutient le lanceur d'alerte.

À l'opposé, le ministre Hamad maintient que « ce n'est pas des valeurs démocratiques de m'en aller dans les médias puis accuser tout le monde, puis après ça tout le monde va se défendre, et, vous savez, il y a une réputation des gens qu'il faut protéger ». M. Beaudry

18 « **Recommandation 8**

Mieux soutenir et protéger les lanceurs d'alerte

[...]

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'améliorer 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. »

s'en remet ici à l'éthique journalistique : « [les] journalistes, sont redevables [...] Tout ce que j'ai dit a été vérifié, contre-vérifié. Ils ont bâti quelque chose pour préserver les réputations, ils sont obligés de le faire ».

En abordant la dimension de l'objet de l'alerte, M. Beaudry puise à nouveau dans son parcours pour illustrer son propos : « Je déclare entre autres que la mafia montréalaise contrôle les principaux contrats de génie civil sur le territoire de la ville de Montréal ». Sur l'objet de l'alerte toujours, le lanceur d'alerte préconise un élargissement de la portée du projet de loi au secteur privé : « toute ma démarche et mon témoignage s'appuyaient sur des preuves venant d'un lanceur d'alerte du secteur privé ». Il soutient par ailleurs que « Le chemin législatif suivi donne l'impression que la protection offerte n'a qu'un seul objectif, les préoccupations liées au contrôle des dépenses, alors que les lanceurs d'alerte sont surtout guidés par des valeurs éthiques et morales ».

Appelé à donner des exemples d'actes dont il a été témoin du temps qu'il œuvrait au ministère des Transports, M. Beaudry expose les risques que courraient ceux qui refusaient de prendre part aux stratagèmes de collusion dans l'industrie de la construction : « Je sais, par exemple, qu'il y a de la machinerie d'entrepreneur qui a passé au feu parce que cet entrepreneur-là a montré certaines réticences ou n'a pas accepté de jouer le jeu ». Critique, l'ancien ingénieur avance que « cette loi-là, si elle s'était appliquée à l'époque, comme je l'ai mentionné, je n'aurais eu aucune protection. Au contraire, d'après moi, ça aurait été générateur de problèmes ».

L'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ) souligne que la protection de l'anonymat des lanceurs d'alerte est une mesure importante et peu coûteuse [dimension du mode de l'alerte]. Néanmoins l'APIGQ déplore que le projet de loi ne prévoient pas de mécanisme de suivi d'une divulgation : « le Protecteur du citoyen accuse réception, bingo, c'est fini ». Évoquant les travaux de la Commission Charbonneau, l'Association ne s'explique pas que le projet de loi ne s'applique pas au monde municipal [dimension de l'objet de l'alerte] et se questionne sur l'ambiguïté de l'énoncé « au sein d'organisme public » : « on dirait que ça ne va toucher que ceux qui travaillent au sein du ministère et non pas ceux qui vont corrompre ceux qui travaillent au sein du ministère ».

Elle souligne enfin, sur la question du statut du lanceur d'alerte, que « le divulgateur peut être tout autre chose qu'un salarié ».

Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) prône un élargissement du projet de loi, en l'étendant à différents secteurs [dimension de l'objet de l'alerte]. « Sont ainsi ignorés [dans le projet de loi] notamment les municipalités, les écoles privées, les CHSLD privés non conventionnés et l'ensemble des sociétés privées. Il convient aussi d'inclure les sous-traitants, les consultants, dont les malversations de certains ont été dénoncées récemment ».

Toujours sur l'objet de l'alerte, le ministre Hamad évoque avec un certain scepticisme les propositions faites par l'entité syndicale dans le mémoire qu'elle a déposé devant la commission.

Vous dites [...] " une liste non limitative des actes répréhensibles. " Là, on ouvre ça large. On finit où là-dedans? Évidemment, je vous comprends. Comme syndicat, plus qu'on a plus large, plus qu'on peut toucher les relations de travail en même temps. Mais à un moment donné, dans une loi, il faut limiter ça, parce que, quand il y a des poursuites, on va regarder toujours la définition de... l'envergure du projet de loi. [...] Recommandation 8, l'article 4, c'est que vous voulez un divulgateur parle de la politique gouvernementale, là, politiques et objectifs gouvernementaux. On a eu des discussions, puis, je pense, mon collègue le député de La Peltrie [Éric Caire], il a bien expliqué ça, en fait, là, c'est que nous, on pense que c'est démocratique, un parti politique, avec ses convictions, il se présente à l'élection, il est élu, mais notre système démocratique permet à l'opposition d'être là puis les critiquer [...] Donc, on ne va pas mettre la politique là-dedans, mais plutôt vraiment sur la gestion des fonds publics. Alors, ça, je ne pense pas qu'on est d'accord avec ça.

Sur la question du mode de l'alerte, le SPGQ salue la désignation du Protecteur du citoyen comme récepteur privilégié des divulgations, à condition qu'il ait « les ressources nécessaires pour être indépendant, autonome et capable de faire le travail d'accompagnement, de soutien financier, au besoin, d'enquête et de suivi ». Cependant, l'organisation syndicale « ne voit pas la pertinence d'obliger les ministères et organismes à se doter d'un système de plainte à l'interne » – « Si jamais on met ces systèmes de plainte là à l'interne, nous, on va spécifiquement recommander à nos membres de ne pas les utiliser ». Sur la question du mode de l'alerte encore, le SPGQ évoque l'idée d'un

« renforcement positif » en proposant « l’octroi aux divulgateurs d’un pourcentage des sommes récupérées, similaire à ce qui se fait aux États-Unis ».

Enfin, en parlant du statut du lanceur d’alerte, le SPGQ revient à son tour sur « [l’] acte de loyauté envers le public et non de trahison envers l’organisation », que constitue une divulgation. Il plaide l’importance d’un changement de culture dans les organisations afin « de mettre fin à la loi du silence, à l’intimidation et aux réflexes d’étouffement des plaintes à l’interne ».

Le **Syndicat canadien de la fonction publique** (SCFP) appelle le législateur à élargir la définition d’un acte répréhensible, ou l’objet de l’alerte :

Il faut qu’il soit clair pour les lanceurs d’alerte que tous les renseignements pertinents sont bienvenus et non seulement ceux qui portent sur des gestes graves ou abusifs [...] car des gestes qui paraissent anodins, une fois associés à d’autres, peuvent mener à la découverte d’actes répréhensibles [...] la définition devrait s’appliquer aux situations affectant la dignité d’une personne ou d’un groupe [...] Il ne s’agit pas de faciliter l’opposition à des politiques gouvernementales, comme tel, mais il s’agit de protéger ceux qui auront le courage de dénoncer [...] des dérives dans la mise en œuvre de ces politiques par un organisme public.

Le ministre Hamad voit à nouveau dans une telle proposition une tentative de politiser la visée du projet de loi : « On ne s’entend pas, c’est clair, on ne s’entendra pas [...] le Parlement, c’est le meilleur endroit de critiquer le gouvernement. »

Le député péquiste Gaétan Lelièvre demande pour sa part si l’on doit

fermer la porte à tout ce qui pourrait s’appeler, entre guillemets, de l’abus ou des demandes frivoles, mais le défi qui nous interpelle ici, c’est d’évaluer si on va trop loin en termes d’exigences. Par exemple, quand on ajoute un terme comme “grave”, etc., “abusif”, on va perdre peut-être... comment de bons dossiers, de bonnes situations, versus peut-être le risque d’avoir quelques situations frivoles?

Se penchant sur le mode de l’alerte, le SCFP émet d’importantes réserves quant à la mise en place de mécanismes de réception des divulgations, au sein des organismes publics : « Nous estimons que cette procédure à deux voies risque de mener à des résultats différents pour deux dossiers qui seraient tout à fait semblables [...] il vaudrait mieux confier l’ensemble des divulgations au Protecteur du citoyen ». Enfin, l’entité syndicale estime que le chemin permettant à un lanceur d’alerte de se tourner vers les médias est trop complexe, voire contre-productif : « La protection des sources journalistiques pourrait notamment

être compromise par l'avis que le lanceur d'alerte doit donner à la police avant de parler aux médias ».

5.6 Les audiences du 16 février

À l'occasion de sa deuxième intervention devant les membres de la commission, Raymonde St-Germain, **Protectrice du citoyen**, réitère ses recommandations formulées quelques jours plus tôt, en ouverture des audiences. Elle appuie, nuance, voire peaufine son propos, en s'appuyant cette fois sur les arguments soulevés dans l'intervalle par les différents intervenants entendus par la commission.

« J'ai compris des propos du ministre que la principale logique suivie pour l'application de la loi projetée en est une de fonds publics », pose en ouverture Mme St-Germain, circonscrivant le paradigme du projet de loi n° 87 autour de l'objet de l'alerte, entendu par la notion de « fonds publics ».

Toujours dans la perspective d'ombudsman qui est la sienne, la Protectrice du citoyen jette par la suite un regard large sur la portée du projet de loi, qui recoupe les quatre dimensions de notre cadre d'analyse.

Sur l'objet de l'alerte, Raymonde St-Germain croit que si le projet de loi n° 87 élargit sa portée aux actes répréhensibles commis à l'égard des organismes publics, nombre d'inquiétudes formulées au cours des quatre jours d'audience pourraient être atténuées :

Donner suite à cette recommandation permettrait concrètement de couvrir des actes répréhensibles dont l'État est victime, puisqu'ils impliquent des fonds publics. Des actes répréhensibles commis par des personnes du secteur privé seraient ainsi visés et pourraient faire l'objet de divulgations, puis d'enquêtes, et ultimement voir leurs auteurs être sanctionnés. Avec un tel ajout, plusieurs situations actuellement non couvertes par le projet de loi et identifiées par plusieurs intervenants [...] pourraient faire l'objet d'une divulgation, et le divulgateur pourrait bénéficier de la protection contre les représailles.

Dans la même veine, la Protectrice du citoyen confirme sa position quant à l'assujettissement du monde municipal à l'esprit du projet de loi n° 87.

À mon avis, les entités du domaine municipal doivent être assujetties à un mécanisme facilitant la divulgation d'actes répréhensibles de même calibre que le projet de loi n° 87, qui protège aussi les divulgateurs. Avec les ressources appropriées, le Protecteur du citoyen réitère qu'il est disposé à assumer un rôle à l'égard des municipalités.

La Protectrice du citoyen rappelle également qu'elle considère que le projet de loi n° 87 doit couvrir le terrain que la Loi concernant la lutte contre la corruption :

Les entités additionnelles auxquelles je réfère ici sont les établissements privés agréés aux fins de subvention en vertu de la Loi sur l'enseignement privé, les établissements privés conventionnés, les centres de la petite enfance, garderies et bureaux coordonnateurs. De plus, le projet de loi pourrait être bonifié par quelques amendements simples afin d'en élargir encore plus la portée à l'égard du secteur privé.

De manière pointue, sur la dimension du statut, la Protectrice du citoyen observe que le projet de loi n° 87 reconnaît à tout citoyen le droit de se faire divulgateur d'un acte répréhensible commis dans un organisme public et dont il aurait eu connaissance, mais « aucune protection particulière n'est prévue pour des représailles non liées à l'emploi ».

À nouveau sur l'objet de l'alerte, la Protectrice du citoyen se penche sur la question de la remise en cause du bien-fondé d'une politique gouvernementale, soulevée par quelques intervenants.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que, même avec ce libellé, il aura la latitude nécessaire pour déterminer ce qui constitue la mise en cause du bien-fondé des politiques et des objectifs de programmes et ce qui constitue un cas grave de mauvaise gestion.

Raymonde St-Germain laisse par ailleurs entendre que si une divulgation n'est pas recevable en vertu du libellé du projet de loi n° 87, elle pourrait être retenue dans le cadre d'une enquête relevant de la Loi sur le Protecteur du citoyen et de celle sur le Protecteur des usagers en matière de santé. « Il s'agit là, si cela était encore à démontrer, d'un avantage de confier la responsabilité du suivi des divulgations d'actes répréhensibles au Protecteur du citoyen », expose-t-elle, s'avancant dans la dimension du mode de l'alerte.

La proposition trouve écho chez le député du Parti québécois Gaétan Lelièvre :

Si on veut que la loi n° 87 soit une réussite, si on veut redonner confiance aux gens à l'égard de leurs institutions, redonner aussi, je dirais, la volonté, hein, aux gens et la population de s'impliquer dans la gestion publique et, au besoin, de dénoncer, on doit s'assurer de mettre à votre disposition, comme organisme répondant, les moyens satisfaisants.

Également dans la dimension du mode de l'alerte, Mme St-Germain reprend les arguments de certains élus, voulant que des remparts soient maintenus quant à la possibilité de procéder à une divulgation publique.

Même si certains pourraient souhaiter que la divulgation au public soit permise et protégée en tout temps et pour tout acte répréhensible, le Protecteur du citoyen croit, en prenant pour acquis que sa recommandation 13¹⁹ sera retenue, que les balises prévues sont raisonnables et permettent de limiter les atteintes à la réputation des personnes visées [...] Le droit du public à l'information de même que la liberté d'expression des divulgateurs doivent être soupesés avec le droit des personnes impliquées à un traitement juste et équitable.

Abordant la dimension de la motivation du lanceur d'alerte, la Protectrice du citoyen rappelle d'une part que le Code civil « enseigne que la bonne foi se présume toujours », et d'autre part que celle-ci devrait davantage être abordée au moment de statuer sur la protection d'un lanceur d'alerte que sur la recevabilité des faits allégués. Elle avance cependant « [qu']une personne pourrait fort bien faire une divulgation de bonne foi, mais l'enquête pourrait démontrer par la suite que ses craintes n'étaient pas fondées. Cette personne devrait bénéficier de la protection de la loi, et le texte actuel nous permet de croire qu'elle serait protégée ». La Protectrice du citoyen sert par ailleurs cette mise en garde :

Rappelons que l'objectif ultime de la loi est de mettre fin aux actes répréhensibles au sein et, je l'espère, à l'égard des organismes publics. Il faut être conscients que cet objectif pourrait parfois être atteint par des divulgations dont les motivations ne sont pas totalement pures, mais qui néanmoins servent l'intérêt public.

Elle soutient enfin que « l'analyse de la bonne foi ne doit pas prendre la forme d'un procès d'intention du divulgateur ».

5.7 Les mémoires déposés devant la Commission par les autres intervenants

Dans le mémoire qu'il présente à la Commission, le **Barreau du Québec** souligne d'emblée qu'« aucune réelle protection [contre les représailles] ne semble être prévue » dans le projet de loi n° 87. En outre, il observe « que le projet de loi n'offre pas de possibilité d'avoir accès à des services juridiques pour orienter les dénonciateurs ». Hormis

19 Que soit modifié l'article 6 du projet de loi, en remplaçant « ou au Commissaire à la lutte contre la corruption » par « ou à un organisme d'application de la loi compétent »

ces considérations, l'organisation articule sa présentation autour des dimensions du mode et de l'objet de l'alerte.

« Le Barreau du Québec estime que le projet de loi serait mieux servi si la procédure de dénonciation était uniforme, de type "guichet unique" ». Il appuie essentiellement son argumentaire sur le code de déontologie inhérent à l'institution du Protecteur du citoyen, qu'il privilégie comme canal interne. Quant au canal externe, le Barreau s'explique mal l'obligation d'alerter d'abord les autorités policières avant de faire une divulgation publique. « Pourquoi prévoir ce préalable? Quel serait l'intérêt d'alerter le public si les autorités policières sont informées? », peut-on lire dans son mémoire. L'organisation ne prend cependant pas formellement position sur la pertinence d'une divulgation externe.

En ce qui concerne l'objet de l'alerte, le Barreau estime que « La responsabilité de qualifier et ultimement de démontrer qu'il s'agit bien d'un "acte répréhensible" » est « un fardeau beaucoup trop lourd à faire porter au citoyen qui désire faire une dénonciation ». Une telle démonstration devrait relever du Protecteur du citoyen, propose-t-il.

Le **Bureau de coopération interuniversitaire (BCI)** soutient qu'« assimiler les universités aux organismes de l'administration gouvernementale dénote une méconnaissance de leur nature véritable et de leur statut » et demande ainsi à ce que celles-ci soient exclues de l'application du projet de loi. L'instauration d'un mécanisme de divulgation [mode de l'alerte] relève de l'autonomie universitaire, plaide le BCI. « Il existe une diversité de lieux et d'interlocuteurs désignés au sein des établissements pour recevoir et traiter des actes répréhensibles », peut-on lire dans le mémoire présenté à la Commission.

Pour étayer son argumentaire, le BCI souligne que des règles de gouvernance encadrent le fonctionnement des conseils d'administration. Code d'éthique [notamment dans la conduite de la recherche] et de déontologie, gestion de risque, ombudsman, comité d'audit, « bureau de la prévention, de la sûreté ou de la sécurité », le document énumère une série de remparts dont se sont dotées les universités pour se prémunir de la commission d'actes répréhensibles [dimension de l'objet de l'alerte]. Dans le même esprit, on fait valoir que nombre d'établissements universitaires ont adopté des politiques internes en matière de divulgation d'actes répréhensibles.

De plus, au sujet de l'objet de l'alerte, le BCI souligne que « les universités sont assujetties au pouvoir de vérification du Vérificateur général du Québec pour l'utilisation des fonds et subventions en provenance du gouvernement du Québec, de même qu'à une intervention du Commissaire à la lutte contre la corruption si un acte répréhensible lui était signalé ». Sur l'aspect de la motivation, le BCI soutient enfin que « la liste des actes répréhensibles du projet de loi n° 87 ne doit pas être utilisée à des fins de revendication politique pas plus qu'elle ne doit servir des fins personnelles. [Le critère de la bonne foi] pourrait s'avérer utile afin de sensibiliser les divulgateurs à la portée du geste qu'ils s'appêtent à poser. Notons que sans égard à sa demande de voir les universités être exclues du projet de loi, le BCI formule en annexe de son mémoire cinq propositions d'ordre technique, visant à bonifier le projet de loi.

Dans son mémoire, la **Commission d'accès à l'information** (CAI) aborde de manière pratiquement exclusive la dimension de l'objet de l'alerte. Elle « constate que l'article 7 du projet de loi [n° 87] prévoit [notamment] une dérogation à la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ». Or, cette dernière « consacre les principes fondamentaux de transparence de l'État et de protection de la vie privée. Elle revêt à ce titre un caractère quasi constitutionnel », peut-on lire. La CAI déplore les dérogations répétées à la Loi par le législateur [150 fois au cours des 30 dernières années, avance-t-on]. Elle propose ainsi que le projet de loi n° 87,

plutôt que de faire référence à l'article 33 de la *Loi sur l'accès*, devrait identifier clairement mais succinctement les documents ou les renseignements que le législateur veut exclure de la communication permise par le projet de loi [...] Une rédaction dans un langage clair et plus facilement compréhensible pour un éventuel dénonciateur éviterait à ce dernier de se retrouver dans une situation délicate où un renseignement échappant à la protection du projet de loi serait communiqué.

La CAI propose sa propre formulation de l'article 7²⁰, laquelle ne sera toutefois pas retenue par le législateur.

20 « 7. La personne qui fait une divulgation ou qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation peut communiquer conformément à la présente loi tout renseignement, à l'exception de ceux préparés ou produits par ou pour le compte du Conseil exécutif, du Conseil du trésor ou d'un comité ministériel, pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être.

La **Confédération pour le rayonnement étudiant en ingénierie au Québec** (CRÉIQ) estime que le projet de loi ne va pas assez loin et, abordant la dimension de l'objet de l'alerte, observe que « la majeure partie de ses étudiantes et étudiants ne seront pas protégés dans leur carrière ». « Huit ingénieur(e)s québécois sur dix travaillent dans le secteur privé ou au sein des municipalités et ne seraient pas couvert(e)s convenablement par le projet de loi 87 », soutient le CRÉIQ. L'organisation plaide en faveur d'un élargissement de la portée du projet de loi, et prône même l'inclusion des étudiants stagiaires dans le texte législatif, soulignant que 5 % « disent avoir déjà été confrontés à au moins un cas de collusion [dimension de l'objet] dans leur stage ».

Dans son mémoire, la **Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec** (FTQ) aborde le lancement d'alerte comme un exercice citoyen, « puisque les lanceurs d'alerte nous informent de situations qui affectent autant leur milieu de travail, leur communauté, l'environnement ou l'intérêt public ». L'organisation syndicale salue le projet de loi n° 87 et émet quatre recommandations visant à le bonifier.

À l'instar de nombre d'intervenants, la FTQ déplore l'exclusion des municipalités du projet de loi n° 87 [dimension de l'objet de l'alerte].

L'organisation syndicale revendique également une meilleure protection des lanceurs d'alerte. Elle touche aux dimensions du mode de l'alerte et de la motivation du lanceur d'alerte. Elle suggère ainsi de faire du receveur de la divulgation le responsable de la mise en place de mesures de protection, « tout en instaurant des mesures pour limiter le recours à la délation ». « Certains régimes de dénonciation ont adopté une telle approche en n'accordant aucune protection à ceux qui effectuent une dénonciation de mauvaise foi », fait valoir la FTQ.

Le premier alinéa s'applique malgré toute autre restriction de communication prévue par une loi et toute obligation de confidentialité ou de loyauté pouvant lier une personne, notamment, à l'égard de son employeur ou, le cas échéant, de son client. Toutefois, la présente loi n'a pas pour effet d'autoriser une personne à communiquer des renseignements protégés par le secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client.

Toute personne qui effectue une divulgation conforme à la présente loi qui contient des renseignements administratifs ou personnels visés par la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* ou la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* ne peut faire l'objet d'une poursuite pénale malgré les articles 159, 159.1 et 159.2 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* et l'article 91 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*. »

Abordant la dimension de l'objet, la FTQ préconise par ailleurs une clarification de la portée du projet de loi. Puis, sur la dimension du mode de l'alerte, elle suggère

[d']inclure des critères additionnels pour la divulgation de renseignements au public [...] Il pourrait s'agir, par exemple, de permettre la divulgation externe lorsque tous les recours internes ont été épuisés, que le Protecteur du Citoyen (ou le Commissaire de la nouvelle instance) n'a pas donné suite au dossier ou lorsqu'aucune mesure correctrice n'a été mise en place après un certain délai. »

Enfin, à nouveau dans la dimension du mode de l'alerte, la FTQ plaide pour que des ressources supplémentaires soient allouées au Protecteur du citoyen, responsable du traitement des dénonciations. « Sans moyens supplémentaires pour mettre la loi en exécution, on peut douter de son efficacité », écrit-elle.

Les avocats et notaires de l'État québécois (LANEQ) se prononcent de leur côté sur des aspects du projet de loi recoupant les dimensions de l'objet et du mode de l'alerte. Sur la question de l'objet, tout en saluant « l'exception protégeant le secret professionnel de l'avocat et du notaire », ils estiment qu'« il serait préférable qu'un tiers veille à déterminer si les renseignements détenus par un avocat ou un notaire sont ou non visés par le secret professionnel lorsque ceux-ci font l'objet d'une divulgation d'acte répréhensible ou qu'une telle divulgation est envisagée ». Sur celle du mode de l'alerte, ils soutiennent « que la dénonciation à travers la ligne hiérarchique peut poser problème lorsque les organismes sont de petite taille ou lorsque la situation d'illégalité survient au sommet de la hiérarchie.

Dans son mémoire, l'**Ordre des comptables professionnels agréés du Québec (OCPA)** souligne que « le statut quasi constitutionnel du secret professionnel au Québec constitue un choix de société ». Sur cette question spécifique, qui relève de la dimension de l'objet de l'alerte, l'Ordre s'explique donc mal que le projet de loi n° 87 ne prévoit qu'une exception liant avocats et notaires à leur client, et non les autres ordres professionnels.

La protection du secret professionnel reconnu par l'article 9 de la Charte québécoise [...] vise à assurer une relation de confiance entre le professionnel et son client, qui doit être en mesure de transmettre au professionnel toutes les informations pertinentes à l'exercice de l'acte professionnel. La qualité de l'acte professionnel repose sur ce lien de confiance.

Toujours sur la dimension de l'objet, l'organisme note par ailleurs « qu'un régime global d'encadrement des lanceurs d'alerte devrait être mis en place, en en délimitant les pourtours et les effets, préférablement à un régime ne visant que les organismes publics ».

Enfin, le **Conseil interprofessionnel du Québec** (CIQ), dans un commentaire relatif au mode et à l'objet de l'alerte, considère :

qu'il serait essentiel que les ordres professionnels soient [...] informés si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent servir dans le cadre d'une enquête relative à une infraction présumée au *Code des professions*, à une loi constituant un ordre professionnel ou au code de déontologie applicable aux membres d'un ordre professionnel.

CHAPITRE VI

ANALYSE ET INTERPRÉTATION

6.1 Introduction

Dans ce chapitre, nous avons choisi de structurer la présentation de nos résultats en nous appuyant sur la question qui nous avait aidés à résumer les 4 dimensions conceptuelles du lancement d’alerte, à savoir Qui dit quoi à qui et pourquoi ?

6.2 Qui... le statut du lanceur d’alerte

Le statut du lanceur d’alerte, rappelons-le, définit celui que la loi vise à protéger – parle-t-on d’un employé du secteur public, du secteur privé, des deux à la fois, ou des citoyens en général? Nous l’avons vu, le projet de loi n° 87 envisage le lanceur d’alerte de manière ouverte en ce sens que tous les citoyens, sans égard à un quelconque lien d’emploi, peuvent procéder à une divulgation. La Protectrice du citoyen le détaille en observant que : « toute personne – salarié du secteur public ou privé, membre d’un conseil d’administration, travailleur autonome, fournisseur, chômeur, étudiant, usager, aîné – pourrait faire une divulgation au Protecteur du citoyen relativement à des renseignements pouvant démontrer qu’un acte répréhensible a été commis au sein d’un organisme public ou est susceptible de l’être » (16 février 2016).

Comme le fait cependant remarquer la Fédération professionnelle des journalistes du Québec, en citant le rapport de la Commission Charbonneau, les personnes les plus à même de constater qu’un acte répréhensible a été ou est sur le point d’être commis sont souvent celles qui œuvrent au sein d’une organisation. C’est ainsi qu’il a beaucoup été question de liens d’emploi durant les représentations faites devant la Commission, d’autant que huit des douze intervenants entendus étaient des centrales syndicales, en plus d’une association professionnelle – la FPJQ –, parlant tous au nom de leurs membres.

La question de la protection légale du lanceur d'alerte contre les représailles est donc abordée par une majorité d'intervenants sous l'angle du travail, voire de la carrière. Il en va également de même avec le projet de loi à l'étude, puisque la protection contre les représailles y est envisagée dans la perspective d'un lien d'emploi. Certains, dont l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ), ont cependant fait remarquer qu'un lanceur d'alerte peut aussi être un simple citoyen. La députée Manon Massé s'est ainsi questionnée sur la forme que pourraient prendre des mesures de protection pour ce dernier. La députée avance que les poursuites dont peut faire l'objet un citoyen (dont les poursuites-bâillon) sont des exemples de représailles s'inscrivant en marge d'un lien d'emploi.

Si un consensus est établi quant à la dimension du statut – la loi entend protéger tous les citoyens qui se feraient lanceurs d'alerte, en balisant toutefois la marche à suivre –, le lien d'emploi ouvre cependant sur la notion du « conflit de loyauté ». Il a été mis de l'avant qu'un employé témoin d'un acte répréhensible se voie coincé entre son devoir de loyauté envers son employeur et les lignes tracées par un code de déontologie, ou plus largement par le sentiment de devoir divulguer au nom de l'intérêt public. Pareils dilemmes renvoient à la notion de liberté d'expression – on y a opposé une « loi du silence » qui régnerait dans certains secteurs. En réponse à une jurisprudence qui tend à subordonner la liberté d'expression au devoir de loyauté dicté par le droit du travail, l'idée d'un droit d'alerter a été évoquée.

Notons que les élus siégeant à la Commission se montrent attentifs aux questions qui sont soulevées relativement au statut du lanceur d'alerte, sans véritablement contre-argumenter – les positions antagonistes viendront sur d'autres questions, nous le verrons. Ils s'interrogent cependant sur la manière d'articuler des protections contre des représailles qui ne sont pas reliées à un lien d'emploi.

En somme, le lanceur d'alerte, bien qu'envisagé dans le projet de loi n° 87 le plus largement possible, est surtout anticipé comme un employé, souvent sous l'autorité de l'État. Ce parti pris peut s'expliquer d'une part par l'objet de la loi, qui vise à encadrer les divulgations dans la fonction publique, et de l'autre, par l'identité de la majorité des acteurs entendus, pour la plupart des organisations syndicales.

Les échanges auront mis en lumière la contradiction possible entre le devoir relevant de la loyauté à l'organisation et celui inhérent au statut de citoyen ou encore découlant d'un code de déontologie. Lavena (2016) appréhende le dilemme en proposant le concept de *mission valence*, qu'elle emprunte à Rainey et Steinbauer (1999), pour parler de la perception par l'employé de la finalité et de la valeur sociale de l'organisation, de même que de la satisfaction qu'il retire de promouvoir et d'adhérer à cette finalité. Plus grand est son attachement à la mission organisationnelle, plus l'employé travaillerait à contribuer à son succès et plus il serait susceptible de lancer l'alerte, particulièrement dans le cas des organisations publiques (Wright et Perry, 2010, dans Lavena, 2016). Il faudrait donc comprendre, quand le SPGQ plaide pour un « changement de culture » dans les organisations publiques, qu'il en appelle à un recentrage autour de leur caractère fondamental (public). Ainsi entendu, le lancement d'alerte serait considéré comme « un acte de loyauté envers le public », ou comme un « devoir d'alerte ». Poursuivant cette logique et rejoignant Bovens (2002), pour qui les droits à l'information devraient être portés au rang de droits constitutionnels, l'alerte serait donc le moyen par lequel le public obtient l'information qui lui est cruciale, tant sur le plan social que politique. Ces considérations referont surface, nous le verrons, au moment d'aborder la dimension de la motivation du lanceur d'alerte.

Le droit d'alerter qui a été évoqué peut être associé au droit à l'information, un concept que Peled et Rabin (2011) rattachent à la notion de publicité, qu'ils envisagent comme une composante du bon fonctionnement d'un gouvernement dans un régime démocratique. Dans l'esprit de ce que certains auront défendu durant les travaux de la Commission, les deux chercheurs soutiennent que l'information que les autorités détiennent, a été construite ou créée par des fonctionnaires rémunérés par des fonds publics et que ceux qui financent sa collecte devraient en toute légitimité y avoir accès.

Restreindre la liberté d'expression d'un employé au nom de son devoir de loyauté envers l'organisation relève par ailleurs d'une logique de confinement (Neveu, 2015). Suivant celle-ci, la prise en charge d'un problème public est assignée au seul dispositif institutionnel, reléguant à la marge les entrepreneurs de cause, dont font partie les lanceurs d'alerte.

Le confinement, avance Neveu (2015), « soustrait à l'exercice public de la discussion critique, central dans l'idée d'espace public, des problèmes tenus pour résolus quand ils peuvent n'être qu'occultés » (p. 196) – une façon de tenir l'opinion publique à l'écart, en somme. Foegle (2014), qui a inventorié différentes législations offrant une protection aux lanceurs d'alerte, note que celles-ci reposent en général sur l'idée que les employés d'une organisation sont les seuls à avoir accès à des informations pouvant être transmises à des autorités ayant le pouvoir de remédier à la situation décrite²¹. Cela sous-entend un lien de subordination. Autrefois plus limité, le droit tend à s'étendre à des catégories toujours plus grandes d'employés, soutient-il.

Nous retiendrons que si un consensus se dégage quant au statut du lanceur d'alerte, la prise en charge du problème public de sa protection légale met en exergue une tension entre des devoirs de loyauté divergents.

L'obligation, reconnue par la loi, de se taire [...] se décline dans le secteur privé en de multiples " *clauses de confidentialité* " préservant les intérêts économiques de l'entreprise; dans le secteur public, ce sont des obligations liées à la nécessité de garder les " *secrets de l'administration* " et de maintenir une discrétion supposée vertueuse qui font obstacle au discours du lanceur d'alerte (Foegle, 2014, p. 89).

Suivant notre grille d'analyse, nous avançons ici que de donner préséance au devoir de loyauté à l'employeur constitue une manière restreinte d'envisager l'alerte. À l'inverse, arrimer le droit d'alerter à la liberté d'expression, laquelle repose sur une libre circulation d'idées et d'informations, de même qu'à la transparence de l'État dans ses activités (Landry, 2013), relève d'une conception ouverte du lancement d'alerte.

Notons néanmoins que l'enjeu n'est pas tant d'étendre le droit de lancer l'alerte à un nombre d'acteurs toujours plus grand – le projet de loi ne pourrait ouvrir davantage sur ce point –, mais de circonscrire la liberté de parole que l'on confère à ceux qui se prévalent dudit droit. Le poids prépondérant qu'accorde la jurisprudence à l'obligation de loyauté au détriment de la liberté d'expression au sein des organisations demeure le paradigme du

²¹ L'idée recoupe un constat de la Commission Charbonneau, voulant que « Les personnes qui œuvrent au sein d'une organisation ou qui travaillent avec celle-ci sont souvent les mieux placées pour devenir des "lanceurs d'alerte" et fournir aux organismes de surveillance et de contrôle les informations dont ils ont besoin pour ouvrir une enquête » (p.1313).

projet de loi à l'étude. Ce constat est mis en exergue dans les lignes qui viennent, tandis que nous abordons la dimension de l'objet de l'alerte.

6.3 ...dit quoi... L'objet de l'alerte

Le projet de loi n° 87 définit en six points ce qu'est un acte répréhensible, puis souligne en quelques lignes ce qu'il n'est pas : notamment « de mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme du gouvernement ou d'un organisme public ». Pour son auteur, le ministre Sam Hamad, le projet de loi porte essentiellement sur les fonds publics, de même que sur des actes répréhensibles pouvant mettre en cause la santé, la sécurité ou l'environnement. Il s'oppose à l'élargissement de la définition d'un acte répréhensible, comme le revendiquent certains, qui inclurait des politiques gouvernementales jugées contraires à l'intérêt public. Notion d'intérêt public, soulevée notamment par la Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ), par le lanceur d'alerte François Beaudry et par la députée de Québec solidaire Manon Massé, que l'on rattache à des considérations d'éthique, de morale et de saine démocratie.

Pour le ministre Hamad, les débats entourant les politiques gouvernementales devraient être restreints à l'enceinte de l'Assemblée nationale. Son collègue Éric Caire, de la Coalition avenir Québec, voit dans l'élargissement de l'objet de l'alerte aux politiques du gouvernement un risque de glissement idéologique et politique. M. Hamad craint également une instrumentalisation syndicale du droit d'alerter.

À l'opposé, la dénonciation de politiques gouvernementales mettant en péril un service public a été présentée par plusieurs intervenants (dont la FPJQ, la CSN, la FIQ, la CSQ et le SPGQ) comme un geste citoyen relevant du droit à la liberté d'expression. La décrépitude de bâtiments scolaires, les fermetures de lits et de services dans le réseau de la santé ont notamment été évoquées. Le cas de Sylvie Therrien²², la fonctionnaire du

²² Sylvie Therrien est une ex-fonctionnaire fédérale qui a perdu son emploi en 2013 après avoir dénoncé, dans les médias, un système de quotas imposé aux enquêteurs de l'assurance-emploi visant à restreindre l'accès au programme d'assurance gouvernementale à des prestataires, admissibles ou non. Mme Therrien a toujours soutenu avoir agi dans l'intérêt public. L'ancienne fonctionnaire n'a pu porter sa cause devant les tribunaux parce que le Commissariat à l'intégrité du secteur public, Joe Friday, n'a pas retenu son dossier (Bérubé, 2019).

gouvernement fédéral qui a dénoncé sur la place publique un système de quotas exigés à l'assurance-emploi, a aussi été donné en exemple. De manière générale, la définition d'acte répréhensible inscrite dans le projet de loi est jugée limitative et incomplète par les intervenants, à l'exception notable de la Protectrice du citoyen, qui a dit y voir assez de souplesse quant à son éventuelle interprétation.

Des remarques préliminaires du 9 février à l'allocution de clôture de la Protectrice du citoyen, prononcée le 16 février, il est par ailleurs amplement souligné (et déploré) que le projet de loi n'englobe pas le secteur municipal, d'où sont venus nombre de scandales au fil des dernières années. De façon générale, le ministre Hamad dit en avoir pris bonne note²³. Dans une moindre mesure, l'absence du secteur privé dans le projet de loi est aussi soulignée. Les débats entourant la question verront les élus opter pour une modification du titre du projet de loi, où il n'est plus question d'actes répréhensibles *dans* les organismes publics, mais bien *à l'égard* des organismes publics.

Notons que le ministre Hamad n'utilise l'expression « lanceur d'alerte » que pour qualifier une posture qu'il juge militante ou intéressée. Dans le même esprit, quand les différentes parties invoquent des idéaux supérieurs (liberté d'expression, droit à l'information, santé démocratique, etc.), le ministre les ramène aux intérêts qu'ils représentent.

À l'opposé du ministre Hamad, la thèse des représentants de la FPJQ, des entités syndicales et de François Beaudry fait écho à la pensée de Bovens (2002), pour qui, dans une société d'information, l'accès à l'information gouvernementale ou aux canaux de communication qui structurent la société est crucial quant aux dimensions politique ou sociale de la vie citoyenne. Rejoignant leurs propos, Peled et Rabin (2011) font pour leur part valoir que le lien entre liberté d'expression et droit à l'information n'est pas que théorique. La capacité des individus, des groupes d'intérêt et des organisations de prendre part aux débats publics et d'inscrire leurs préoccupations à l'ordre du jour dépend de façon intrinsèque de leur capacité à obtenir de l'information qui leur soit d'une quelconque valeur. Neveu le formule ainsi : « La capacité des administrations à identifier, porter, reformuler des problèmes

²³ Il faudra cependant attendre l'adoption de la Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal et la Société d'habitation du Québec, en avril 2018, pour que les municipalités soient assujetties à un régime semblable à celui du projet de loi n° 87.

publics [est notamment tributaire du] capital informationnel lié au suivi de secteurs d'activités, à des dispositifs de remontées d'information [...] Elles peuvent tourner à vide dans une combinaison d'information partielle et biaisée » (2015, p. 83). Dans le même ordre d'idée, Dacheux (2020) avance que dans l'exercice démocratique, la légitimité se mesure à l'aune de l'accessibilité du débat public à l'ensemble des citoyens.

Nous pouvons synthétiser en disant que deux visions opposées de l'alerte – et de ce qui constitue un acte répréhensible – s'affrontent durant la Commission. La première cadre le lanceur d'alerte comme vigie de l'intégrité administrative des fonds publics; l'autre le pose comme un agent de la libre circulation de l'information, au profit d'un idéal démocratique. Foegle départage les deux façons d'envisager l'alerte, en parlant de la première comme une prise de parole « fonctionnelle », remplissant en quelque sorte un objectif de politique publique et faisant du lanceur d'alerte un dénonciateur. De l'autre côté du fossé philosophique et politique, la notion de lanceur d'alerte portée par les associations assimile cette même prise de parole au « droit du public à l'information » et confère à chaque citoyen le droit d'alerter le public sur des enjeux susceptibles d'alimenter le débat public.

Encore ici, comme c'était le cas quand dans notre analyse de la dimension du statut du lanceur d'alerte, l'idée de confinement que développe Neveu (2015) permet d'illustrer la position du gouvernement et promoteur du projet de loi n° 87. L'absence de débat public autour d'enjeux qui dépassent les acteurs directement concernés paverait la voie à un confinement, qui « tend à figer et perpétuer des rapports de force » (p. 197) et à produire, à terme, un effet dépolitisant sur la façon de traiter les problèmes, voire même de les identifier. La stratégie de confinement vient donc perpétuer le déséquilibre des forces en présence, tout en annihilant l'articulation d'un débat public portant sur les décisions publiques.

En somme, malgré nombre de propositions allant en ce sens, les représentants du gouvernement ont choisi de ne pas élargir la portée du projet de loi quant à la nature des actes pouvant faire l'objet d'une divulgation. En contrepartie, une certaine ouverture a été démontrée quant aux différents secteurs où la loi pourrait être appliquée. Nous avançons ici que si le projet de loi se fait horizontalement plus large, suite aux commentaires

formulés par les intervenants, il demeure objectivement restreint en regard du droit du public à l'information. Cette volonté d'ainsi circonscrire l'objet de l'alerte vient en quelque sorte cristalliser « l'inégale capacité des groupes et individus à accéder aux arènes de débat public » (Neveu, 1999, p. 4) et trouve sa prolongation, nous y venons, dans la restriction du mode de l'alerte.

6.4 ...à qui... Le mode de l'alerte

Le chapitre 2 du projet de loi n° 87, portant sur la façon de divulguer un ou des actes répréhensibles – ce que nous conceptualisons comme le *mode d'alerte* dans notre grille d'analyse –, fera l'objet d'échanges animés devant la Commission qui mettront en lumière des positions frontalement divergentes.

Rappelons que le projet de loi fait de la Protectrice du citoyen et des mécanismes internes aux organisations publiques les récepteurs privilégiés de l'alerte. Toutefois, une personne peut aussi faire une divulgation publique aux conditions expresses qu'un acte répréhensible « présente un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement et qu'elle ne peut, compte tenu de l'urgence de la situation, s'adresser à l'une des personnes visées à l'article 5 » et que cette personne au préalable, communique « ces renseignements à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption ».

Les conditions préalables à une divulgation dite publique – qui sous-entend qu'elle est faite par le truchement des médias – sont décriées par différents intervenants. On qualifie tour à tour la marche à suivre de « quasi-bâillon », d'atteinte à la liberté d'expression, de judiciarisation de l'alerte, voire de stratégie visant à taire des situations condamnables. On en veut pour preuve la mise en place de la Commission Charbonneau, directement attribuable à la prise de parole de lanceurs d'alerte, qui n'aurait pas vu le jour si le chemin dicté par la loi avait été emprunté. Critique, le lanceur d'alerte François Beaudry, nous l'avons vu, ne voit tout simplement pas comment les mécanismes proposés l'auraient aidé – il soutient même qu'ils auraient pu lui nuire – au moment où il a lui-même dénoncé des actes malveillants dans l'industrie de la construction.

Les différentes affirmations et réserves formulées à l'endroit des mécanismes de divulgation prévus dans le projet de loi ne sont pas sans rappeler les propos de Landry (2013), qui, citant lui-même Ducomte (2007), pose l'entrave à la libre circulation des idées et de l'information comme un fondement politique de la censure. Elles rejoignent par ailleurs les constats de Voorhoof et Cannie (2010), qui se sont penchés sur l'Article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, relatif à la liberté d'expression. Les deux chercheurs relèvent que la jurisprudence de la Cour Européenne stipule que les organisations non gouvernementales et les groupes citoyens doivent être en mesure de porter leur message dans l'espace public et d'avoir accès aux canaux leur permettant d'attirer l'attention du public sur des causes ou des situations qu'ils jugent contraires à la loi.

Au nombre des critiques également entendues, la CSN anticipe la quasi-impossibilité de recourir aux médias, tandis que le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) parle d'un fardeau trop grand pour le lanceur d'alerte, tout en invoquant une entrave au travail des journalistes. Les deux entités syndicales rejoignent à nouveau Voorhoof et Cannie (2010), pour qui les actions et les omissions du gouvernement doivent être soumises à l'examen de l'opinion publique et de la presse.

De son côté, le ministre Sam Hamad défend le projet de loi en rappelant que la Protectrice du citoyen est indépendante du gouvernement et qu'elle est nommée unanimement par l'Assemblée nationale²⁴. Il voit dans les balises entourant une divulgation publique une précaution contre la diffusion de propos diffamatoires, nécessaire dans une démocratie. Invoquant la présomption d'innocence et la bonne conduite de la justice, la Protectrice du citoyen insiste pour sa part sur l'importance de l'aspect confidentiel d'une dénonciation. Raymonde St-Germain, titulaire de la fonction, souligne par ailleurs que la possibilité qu'offre la loi de se tourner vers elle, de par son caractère indépendant, au lieu d'une instance interne, relevant de l'organisation même (également prévue dans le projet de loi), est garante de l'impartialité du processus.

²⁴ « L'Assemblée nationale nomme, sur proposition du premier ministre, une personne appelée "Protecteur du citoyen" et fixe son traitement. » (article 1 de la Loi sur le Protecteur du citoyen, <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/P-32>)

La position défendue par la FPJQ, la CSN, le SFCP et par François Beaudry rejoint l'affirmation de Raboy (1991) voulant que « [les médias] en tant qu'institutions sociales, sont devenus les principaux éléments constitutifs de l'espace public dans lequel la vie démocratique évolue » (p. 184). À l'inverse, pour le ministre Hamad et la Protectrice du citoyen, les mécanismes prévus par la loi – internes et encadrés – devraient à eux seuls garantir la prise en charge d'une situation problématique. Selon eux, et malgré la confiance affichée du lanceur d'alerte François Beaudry envers l'éthique journalistique, le libre recours à la sphère médiatique par les lanceurs d'alerte est une porte ouverte sur la prolifération de propos diffamatoires. Rappelons ici que Voorhoof et Cannie (2010) proposent que la liberté de presse doit être abordée en regard des responsabilités et des obligations de la presse dans une société démocratique. Les deux auteurs font notamment valoir qu'il peut être justifié de donner plus de poids à la liberté de presse, garante d'une d'information utile au débat public, qu'à la protection de la réputation ou de la vie privée d'un politicien ou d'une personnalité publique.

Les propositions de la Protectrice du citoyen peuvent quant à elles être assimilées au constat de Neveu (2015) voulant que « La prise en charge d'un problème public par l'action publique ouvre la question : qui va s'en occuper ? » (p. 205) – si « l'institutionnalisation ancienne de ministères et de services » est souvent de mise, « il arrive même que des administrations promeuvent des problèmes pour se consolider » (p. 205), note le chercheur (nous n'insinuons pas que c'est le cas ici). Néanmoins, le dispositif de réponse ouvre notamment sur ce que Neveu (2015) décrit comme une professionnalisation fonctionnelle, qui se matérialise par « la montée [...] d'un impératif de compétence communicationnelle dans la relation aux médias, de la généralisation de fonctions de suivi et de monitoring destinées à produire les chiffres qui prouveront l'efficacité (ou viendront la contester) d'une réponse publique » (p. 206), et qui semble coller au programme qu'ébauche la Protectrice du citoyen. Cette dernière, nous l'avons souligné, fait d'ailleurs explicitement allusion à la sphère médiatique dans l'exercice de ses propres fonctions en évoquant la possibilité d'enclencher une enquête en s'appuyant sur des faits rapportés par les médias.

Récurrent, le thème du manque de confiance dans les institutions est repris de différentes façons par les intervenants. On plaide tour à tour pour que des moyens efficaces soient dévolus aux responsables des suivis ; on souligne que des lignes de dénonciations anonymes connaissent un engouement dès qu'elles sont mises en place ; et que l'intimidation est souvent le lot de ceux qui osent faire entendre une voix dissonante. Il n'est pas anodin de signaler ici que selon Foegle (2014), c'est notamment face « à une perte de confiance dans les mécanismes traditionnels de la représentation démocratique » (p. 13) que la notion de « whistleblower » a d'abord émergé.

C'est également le manque de confiance qui fait mettre en doute la pertinence de la mise en place de mécanismes internes de réception des divulgations dans les organisations, selon différents intervenants. Aussi quand il est question « d'accompagnement » du lanceur d'alerte, les syndicats proposent de s'acquitter eux-mêmes de la tâche. François Beaudry rappelle quant à lui que la mesure s'inscrivait explicitement au nombre des recommandations de la Commission Charbonneau.

Foegle (2014) ramène enfin « le droit d'alerter » à une dimension politique, susceptible de provoquer le débat public : « il ne paraît pas absurde de considérer que l'existence du “droit du public à” l'information puisse impliquer, implicitement, mais nécessairement, l'existence corrélative d'un droit d'alerter le public protégeant ceux qui précisément permettent de rendre effectif le droit à l'information » (p.49). Sans aborder explicitement la question de l'alerte, et sous certaines réserves relatives à la vie privée et à la sécurité des institutions politiques, Giroux (1983) parle de son côté d'un droit « inconditionnel » d'accès à l'information :

Le droit du public à l'information comprend le droit qu'a la population d'être renseignée le plus complètement et le plus impartialement possible, par l'entremise des canaux, ou médias, que les messages empruntent généralement pour circuler à l'intérieur de la société civile, à propos des faits et des événements d'actualité qui concernent la vie publique. Ce droit comprend également un droit d'accès, à la fois direct et inconditionnel, aux renseignements de première main, dont on peut se réclamer à l'intérieur de la société civile... (p. 39)

Or, la stratégie de confinement qu'adopte le gouvernement a pour conséquence de soustraire l'alerte à l'épreuve du débat public. Il demeure que les médias ont pour fonction d'informer le public sur la gestion des ressources publiques; c'est sur ce socle, souligne

Saint-Laurent (2005), que repose la liberté de presse, notamment garantie par la Constitution canadienne.

Par ailleurs, la canalisation de l'alerte vers un cadre institutionnel – nommé le Protecteur du citoyen –, comme le préconisent le projet de loi n° 87, son auteur le ministre Hamad, de même que la Protectrice du citoyen, confère à cette dernière un pouvoir interprétatif non négligeable. Anticipant une « seconde vie » aux problèmes publics, Neveu (2015) prévient que :

Ce pouvoir discrétionnaire [...] d'interprétation, de détournement des textes parfois, est d'autant plus fort qu'une hiérarchie ne cherche pas ou ne peut pas surveiller le détail de l'activité des bureaucrates, qu'ils savent rester dans des limites qui ne susciteront pas la protestation, que les groupes avec qui ils sont en relation sont dépourvus de ressources. L'effet pratique de ce pouvoir n'est rien d'autre que la possibilité d'infléchir ou d'interpréter (au sens à la fois juridique et musical) la nature des solutions et des réponses qui été retenus pour traiter un problème (p. 208)

Nous soutenons donc ici que le chemin que trace la loi quant à la publicisation des divulgations, de même que son parti pris pour le confinement de l'alerte aux seuls canaux institutionnels, s'inscrit dans une vision restreinte du lancement d'alerte. Les précautions prévues par la loi avant qu'un acte répréhensible ne soit porté à l'attention du public, décriées notamment et sans réserve par le lanceur d'alerte François Beaudry, sont contraires à la réalisation du droit du public à l'information. Elle relève d'une conceptualisation du lancement d'alerte strictement « légale », aux antipodes du dénonciateur de conscience, dont la prise de parole vise à activer le débat public sur un enjeu donné.

6.5 ...et pourquoi? Le motif de l'alerte

Comme le relève la Protectrice du citoyen, « le Code civil du Québec nous enseigne que la bonne foi se présume toujours » (16 février 2016). Moins polarisante que les autres dimensions abordées ci-haut, les arguments soulevés par les intervenants expriment une inquiétude, à des degrés différents, à l'égard des dénonciations abusives, faites par vengeance ou motivées par des intérêts personnels. À l'opposé, la notion d'intérêt public a été posée comme jalon à partir duquel une divulgation trouve sa légitimité. Le fait d'inscrire la notion de bonne foi dans le texte de la loi, même si elle est présumée, est par

ailleurs une façon de souligner l'importance du geste que pose celui qui fait un signalement, a-t-on fait valoir.

Il a également été proposé de faire de l'exigence de la bonne foi du lanceur d'alerte, ou de sa prise de parole dans un souci de défense de l'intérêt public, un critère permettant d'évaluer le degré de protection légale consenti à un lanceur d'alerte.

La préoccupation pour le critère de dénonciations « faites de bonne foi » n'est pas exceptionnelle, remarque Foegle (2014). Il indique qu'il s'agit d'une exigence commune aux législations française et américaine en matière de protection des lanceurs d'alerte. La notion de bonne foi peut être entendue comme « la croyance de se trouver face à une situation illégale ou dangereuse » (p. 46). Cela éviterait d'exposer des individus à une fausse dénonciation ou à une dénonciation calomnieuse et renvoie à l'idée de « motif raisonnable », observe le chercheur. De façon plus subjective et difficile à définir, la notion peut aussi référer aux visées du lanceur d'alerte : davantage liée à la « pureté » de ses intentions, l'exigence de sa bonne foi viserait à s'assurer que le lanceur d'alerte a réellement pour objet de mettre un terme à une situation problématique et non d'en tirer un quelconque avantage personnel, note encore Foegle (2014).

Nous avons par ailleurs relevé que la notion d'intérêt public est étroitement liée au droit de savoir, de même qu'à la liberté d'expression et à la liberté de presse. Selon Bernier (2014) et Voorhoof et Cannie (2010), le droit du public d'être informé, de recevoir, de rassembler et de diffuser de l'information d'intérêt public se fonde sur la signification sociale, politique ou économique que ladite information peut avoir pour le citoyen. Rappelons aussi que parmi les 10 principes du Commissariat à l'information du Canada figure celui qui stipule que « l'intérêt public a préséance sur le secret ».

La Protectrice du citoyen invite cependant à ne pas placer en opposition intérêt personnel et intérêt public. La proposition trouve écho dans le témoignage de Joe Friday, commissaire au Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, devant le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, chargé d'examiner la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles du Canada, en 2017. Celui-ci dira que « le critère devrait consister

à se demander si le dénonciateur croit les renseignements véridiques plutôt qu'à s'interroger sur les motifs qui l'ont amené à faire la dénonciation » (Canada, 2017, p. 32). Nous avançons qu'il s'agit ici de la position la plus ouverte quant à la notion de bonne foi, tandis que l'attention est pointée vers l'intérêt public objectif, plutôt que sur le critère subjectif de l'intérêt personnel.

Dans une perspective plus en surplomb, Neveu (2015) soutient que « Les opérations aboutissant à mettre en politique publique sont logiquement au terme du processus, consacrant une prise au sérieux du problème par des institutions sociales puissantes, le passage à une action réparatrice, à une réponse aux revendications formulées » (p. 41). Aussi importe-t-il de se demander ici si les discussions ayant eu cours à la Commission avaient pour but de chercher à protéger le lanceur d'alerte, en tant qu'individu, ou en tant qu'acteur social. La préoccupation pour la motivation de son geste – ou sa « bonne foi » – nous semble partiellement relever, consciemment ou non, d'un parti pris du législateur pour le confinement de l'alerte et de sa prise en charge par les seules institutions publiques. Ultimement, en posant des balises supplémentaires, en refusant de protéger le lanceur d'alerte, voire de l'entendre, donc en faisant taire sa voix, « [le confinement] écarte d'un espace de débat et de contrôle publics la mise en œuvre de politiques qui peuvent porter sur des problèmes aux enjeux conséquents » (Neveu, 2015, p.197). Le problème public de la protection légale du lanceur d'alerte demeure ainsi entier, tout comme les problèmes publics dont il se fait lui-même porteur.

6.6 En somme...

Nous avons établi que les façons d'envisager le lancement d'alerte sont tributaires de tensions entre des cadrages opposés. La liberté d'expression prônée par les uns se heurte à l'exigence de loyauté des autres, les premiers étant pour la plupart issus de la société civile, les seconds étant en majorité les représentants de l'autorité. Cette tension, nous l'avons relevé, est particulièrement palpable au regard de ce qui peut être légitimement dénoncé, et de la forme que prend cette prise de parole – soit l'objet et le mode de l'alerte.

Doit-on s'étonner que les tenants du pouvoir se montrent réfractaires à faire l'objet d'une vigie cautionnée dans un texte de loi? Que leurs actions et décisions, et les conséquences qui en découlent soient mises en cause sur la place publique? À l'inverse, n'est-il pas

légitime que leurs commettants se sentent en droit de poser un regard sur les affaires publiques? D'exiger davantage de transparence de ceux à qui ils délèguent l'administration desdites affaires?

Il est à noter qu'entre le projet de loi soumis à l'étude et le texte législatif adopté – le second ayant été bonifié de 13 articles –, la définition d'un acte répréhensible n'a pratiquement pas changé. De fait, seul « l'abus d'autorité » a été ajouté à ce qui peut constituer « un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public ». Quant aux modalités entourant le lancement d'alerte à proprement parler, il est demeuré le même. Le législateur a ainsi fait la sourde oreille aux revendications les plus pressantes des intervenants entendus par la Commission.

La genèse de la Commission sur laquelle nous nous sommes penchées relève elle-même du travail des lanceurs d'alerte. En ce sens, la prise en charge du problème public de la protection légale des lanceurs d'alerte se veut une forme de métadémonstration de la pertinence de ces acteurs radicaux du débat public au sein d'une démocratie libérale.

Au final, on pourra retenir que le droit du public à l'information est garant d'un débat public inclusif et exhaustif, tributaire d'une pleine liberté d'expression. Nous postulons ainsi que lancer l'alerte, une action visant à mettre au jour des informations d'intérêt public et touchant des enjeux souvent névralgiques, s'avère un geste démocratique puissant – et nous croyons que c'est ce que les acteurs de la société civile entendus par la Commission ont surtout tenté de faire valoir. Pour les tenants du pouvoir, constatons-nous, s'exposer à la vigie des commettants, en consacrant la fonction sociale et politique du lanceur d'alerte au sein d'une loi, suscite une méfiance qui les pousse à cantonner l'opprobre du divulgateur à la seule bonne marche de l'intendance. Pour le justifier, on aura soulevé la menace de la diffamation, en se campant parallèlement dans le rôle de l'administrateur scrupuleux et minutieux des fonds publics. Les revendications d'un débat public fécond et éclairé, d'une pleine articulation du droit du public à l'information, auront conséquemment été reléguées à la marge.

CONCLUSION

L'objectif de cette recherche était d'inventorier et d'analyser les différentes avenues qui s'offraient au législateur québécois, en amont de l'adoption de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* en 2017.

Nous avons mené notre entreprise en nous appuyant sur l'approche de la sociologie politique des problèmes publics telle qu'articulée par Érik Neveu (2015). Ce faisant, nous avons délimité notre objet de recherche en parlant de la construction du problème public de la protection légale des lanceurs d'alerte contre les représailles, au Québec.

En posant notre regard en amont des choix du législateur, c'est la trajectoire des faits sociaux que sont le lancement d'alerte et les représailles dont les lanceurs d'alerte peuvent être victimes, promus au rang de problèmes publics auxquels des solutions sont proposées qu'il nous a été permis d'observer. De manière concrète, notre attention s'est tournée vers les auditions publiques tenues en février 2016 par la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale du Québec.

Tandis que Neveu (2015) remarque « qu'il y a toujours un écart entre les meilleurs plans d'action et leur mise en œuvre » (p. 204), Foegle (2014) soutient que « s'interroger sur l'étendue des protections qu'une démocratie entend accorder aux "*lanceurs d'alerte*" conduit nécessairement à s'interroger sur l'étendue et sur les limites de la transparence, de la liberté d'expression et de la responsabilité des gouvernants » (p. 20). C'est autour de ces deux propositions – et du travail de ces deux chercheurs – que nous avons orienté notre recension des écrits; que s'est articulé notre cadre théorique; et que nous avons construit notre grille d'analyse.

Nous avons exploré les concepts du droit à l'information, du droit de savoir, du droit d'accès à l'information, du droit à l'opinion et à l'expression. Nous avons passé en revue les lois d'accès à l'information québécoise et fédérale et les critiques qui leur sont adressées. Souvent mis en parallèle avec la notion d'intérêt public, nous avons notamment relevé que le droit à l'information – concept qui demeure polysémique – est mobilisé de

façon croissante dans les législations, mais qu'il se heurte à un parti pris de l'administration pour la protection des renseignements personnels, de même qu'à des considérations liées à la sécurité nationale.

Nous avons également procédé à une exploration des concepts d'alerte, de lancement d'alerte et de *whistleblower*. Nous avons exposé que l'approche anglo-saxonne du *whistleblower* s'inscrit historiquement dans une perspective aval d'une problématique avérée, tandis que celle du lanceur d'alerte, qui a émergé en France, relevait davantage d'un risque perçu. La distinction tendrait toutefois à s'estomper.

Les écrits constatent néanmoins qu'il coexiste sommairement deux visions du lanceur d'alerte et que la distinction se situe plutôt dans la finalité de l'alerte que dans son objet. La première façon de le conceptualiser, dite fonctionnelle, est plus restreinte et l'envisage comme un « dénonciateur légal », agissant dans un cadre défini par les autorités; la deuxième, plus ouverte, plus radicale dans sa relation à l'État, le perçoit comme un « désobéissant », agissant selon sa conscience individuelle, suscitant le débat. Notre tour d'horizon nous a également permis de poser notre regard sur l'état de la législation en matière de protection des lanceurs d'alerte dans différentes juridictions.

Mobilisant la théorie et des travaux auxquels nous avons déjà contribué, nous avons par la suite construit une grille d'analyse comportant quatre variables : l'objet et le mode de l'alerte, de même que le statut et la motivation du lanceur d'alerte.

L'ensemble de notre démarche s'inscrivant dans le cadre théorique de la sociologie des problèmes publics d'Érik Neveu (2015), nous nous sommes employés à en présenter les grandes lignes. Nous avons ainsi relevé que l'approche se décline en cinq opérations. De manière non nécessairement linéaire, depuis son émergence jusqu'à sa prise en charge, un problème public sera identifié, cadré, justifié, popularisé et pris en charge par une politique publique, propose le chercheur.

C'est pour ainsi dire dans l'antichambre de la prise en charge du problème de la protection légale des lanceurs d'alerte contre les représailles – en l'occurrence l'adoption d'une loi – que nous avons fait porter nos observations. Il s'agissait en somme de répondre à notre question de recherche qui visait à voir dans quelle mesure les propositions discutées par

les acteurs conviés au débat par les parlementaires québécois s'inscrivaient dans une conception plus ou moins ouverte du lancement d'alerte que celle qui figure dans la loi adoptée en 2017.

Après avoir circonscrit notre terrain et précisé notre corpus – 13 intervenants ont été entendus par la Commission et huit mémoires ont été déposés par des instances qui n'ont pas comparu devant les élus – nous avons procédé au codage de quelque 300 pages de verbatim, de même qu'à celui des huit mémoires au moyen de notre grille d'analyse à quatre dimensions. Notre démarche étant qualitative, nous avons pris soin, pour fin d'analyse, de relever l'ensemble des différentes propositions mises de l'avant par les différents acteurs.

Notre travail d'analyse nous a permis de poser plusieurs constats et de formuler différentes propositions. Sur la question du statut du lanceur d'alerte, nous avons d'abord observé que le projet de loi n° 87 se voulait ouvert, en ce sens qu'il aspire à offrir une protection à l'ensemble des citoyens. Or, comme ce sont souvent des employés qui sont à même de constater des actes répréhensibles sur les lieux de leur travail, il nous est apparu que c'est souvent d'eux dont il a été question pendant la Commission. Les échanges ont également permis d'exposer le dilemme éthique de ces derniers, plaçant le devoir de loyauté à l'employeur en porte à faux avec leur conscience citoyenne devant une situation qu'ils jugent problématique et qu'ils voudraient faire cesser. La loi peine par ailleurs à élargir sa protection à l'extérieur du cadre de l'emploi.

Au sujet de l'objet de l'alerte, en droite ligne avec ce qu'ont constaté d'autres chercheurs avant nous, nous avons noté qu'une tension existe entre les deux visions du lanceur d'alerte qui prévalent – fonctionnelle ou désobéissante. Sommairement, les représentants des travailleurs défendent une conception de l'alerte susceptible d'alimenter le débat public, quitte à remettre en cause des politiques gouvernementales qui déboucheraient sur une dégradation des services auxquels sont en droit de s'attendre les citoyens. Les détenteurs du pouvoir conçoivent plutôt l'alerte à travers le prisme général de la saine gestion des fonds publics, préférant cantonner le débat public à la seule arène parlementaire. Nous avançons, en nous appuyant à nouveau sur des travaux qui nous ont précédés, que le droit du public à l'information se bute ainsi à une approche de confinement qui aurait un effet

dépolitisant sur la capacité des citoyens à se mobiliser autour de nouveaux problèmes publics.

Plus lourd de conséquences peut-être, du moins pour la recherche en communication, nous avons relevé qu'il existait non pas deux, mais trois modes d'alerte : soit via les canaux internes, où l'alerte est lancée au sein de l'organisation ; soit par la voie de canaux externes à l'organisation mais non ouverts au public (différentes autorités dont le Protecteur du citoyen) ; et enfin les canaux externes par excellence : les médias, grâce auxquels le public dans son ensemble est mis au fait d'actes répréhensibles. Le projet de loi n° 87 permet les deux premiers modes de divulgation, mais restreint d'emblée et de façon importante la divulgation directe dans les médias. Se sont opposées lors des discussions deux visions distinctes de la façon dont devrait s'opérer une divulgation. Les tenants de la liberté d'expression et de la liberté de presse – au nombre desquelles les organisations syndicales et les représentants des journalistes –, voient dans la possibilité d'alerter directement le public les garanties d'une vitalité démocratique. Le gouvernement et l'institution de la Protectrice du citoyen défendent plutôt un cheminement de l'alerte via les canaux organisationnel (interne) ou institutionnel (externe mais non public), approche qu'ils estiment susceptible de faire l'objet d'un meilleur suivi et d'une prise en charge plus conséquente des faits allégués. Nous avons cependant proposé que l'approche de « confinement » adoptée par le gouvernement a pour conséquence directe de soustraire l'objet de l'alerte à l'épreuve du débat public, fondement même de la vie démocratique.

Enfin, dernier point de notre analyse, nous nous sommes penchés sur la motivation du lanceur d'alerte. Tous s'entendent pour dire que dans l'état actuel du droit, la bonne foi est toujours présumée. Toutefois, certains prêchent pour encore plus de prudence, posant l'alerte comme un risque de diffamation. Nous avons proposé, en nous appuyant sur les écrits et certains éléments de jurisprudence, que présumer de la bonne foi pointe vers un intérêt public relativement objectif (qu'il est possible de circonscrire), plutôt que sur le critère subjectif de l'intérêt personnel. Formulée autrement, une divulgation portée par des motifs égoïstes peut néanmoins s'avérer féconde pour le débat public.

Nos conclusions s'inscrivent dans la continuité de Neveu (2015), pour qui beaucoup de réponses à des problèmes publics ne remettent pas en cause les mécanismes sociaux

structurels qui les engendrent. Conséquemment, observe le penseur, l'insatisfaction des mesures proposées ou adoptées se veut la première cause de l'émergence d'un nouveau cycle.

Nos moyens et le cadre de notre recherche étant limités, nous avons restreint notre objet de recherche à un moment précis et très circonscrit d'une procédure parlementaire beaucoup plus large et complexe que ce que nous avons donné à voir ici. Les délibérations des élus, tenues en aval des audiences sur lesquelles nous nous sommes penchés, seraient fécondes en termes d'observations sur la trajectoire du problème public de la protection légale des lanceurs d'alerte au Québec.

Plus largement, la législation en matière de protection des lanceurs d'alerte est en constante évolution à travers le monde et la recherche qui s'y attarde dans une perspective communicationnelle demeure embryonnaire, avons-nous constaté.

Enfin, le lancement d'alerte mérite à notre sens d'être appréhendé par la recherche en tenant compte du contexte de la transformation continue des technologies de l'information et des communications. L'affaire des Panama Papers, à titre d'exemple, a permis d'exposer l'impact que peuvent avoir les nouvelles technologies, et les divulgations qui en découlent, sur la conduite des affaires publiques – quelque 11,5 millions de documents avaient été fuités aux médias. Trois ans après les révélations mises au jour par le consortium de journalistes d'enquête constitué pour éplucher et analyser la montagne d'informations, on estimait que 22 États avaient réussi à récupérer 1,2 milliard de dollars. L'assassinat de la journaliste Daphne Caruana Galizia, qui avait beaucoup travaillé sur le dossier, illustre cependant que le problème public de la protection des lanceurs d'alerte – et des acteurs qui collaborent avec eux – demeure entier. On pourrait aussi penser au sort de Julian Assange, qui croupit toujours au fond d'une cellule au Royaume-Uni dans l'indifférence de la communauté internationale, victime collatérale de sa vision sans compromis du droit du public à l'information.

RÉFÉRENCES

- Affaires mondiales Canada (2022). *Protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. Gouvernement du Canada. [https://www.international.gc.ca/gac-
amc/publications/transparency-transparence/psdp-pfdar/index.aspx?lang=fra](https://www.international.gc.ca/gac-
amc/publications/transparency-transparence/psdp-pfdar/index.aspx?lang=fra)
Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Alibert, J. et Foegle, J. P. (2019). Première victoire d'un lanceur d'alerte en référé sous l'empire de la loi « Sapin II ». Un renforcement juridictionnel supplémentaire du statut de « lanceur d'alerte » en droit interne. *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*.
- APCE (2010, 29 avril). *Protection des « donneurs d'alerte »*. Résolution 1729. Version finale. [https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-
FR.asp?fileid=17851&lang=FR](https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-
FR.asp?fileid=17851&lang=FR) *Dernière consultation le 8 décembre 2022.*
- Aubin, F., Corriveau, R., Durocher, V. et Houle, S. (2019). *Protection de la vie privée, droit du public à l'information et lanceur d'alerte à l'ère de la gouvernance algorithmique*. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02190390/document> *Dernière consultation le 8 décembre 2022.*
- Banisar, D. (2007). *Government secrecy: Decisions without democracy*. People for the American Way Foundation.
- Baudin, L. et Gagnon, M. (2018, 24 juillet). L'Open data juridique. *Laboratoire de cyberjustice*. <https://www.cyberjustice.ca/2018/07/24/lopen-data-juridique/>
- Baumgartner, F. R. et Jones, B. D. (2009). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Bernier, M. F. (2004). *Éthique et déontologie du journalisme*. Presses Université Laval.
- Bérubé, N. (2019, 7 septembre). « "Je me sens trahie", dit une ex-fonctionnaire fédérale et lanceuse d'alerte ». *La Presse*. <https://www.lapresse.ca/actualites/2019-09-07/je-me-sens-trahe-dit-une-ex-fonctionnaire-federale-et-lanceuse-d-alerte>
Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Berry, J. M. et Wilcox, C. (2018). *The interest group society*. Routledge.
- Best, J. (2008). *Social problems*. New York : Norton.
- Bonsaint, M. (2012). *La procédure parlementaire du Québec, 3e édition, Québec : Assemblée nationale du Québec*. Direction générale des affaires juridiques et parlementaires.
- Bovens, M. (2002). Information rights: citizenship in the information society. *Journal of Political Philosophy*, 10(3), 317-341.

- Bowie, N. (1982). *Business ethics*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Bronskill, J. (2021, 3 septembre). « La Loi sur l'accès à l'information doit être revue, croient des groupes ». *La Presse*. <https://www.lapresse.ca/elections-federales/2021-09-03/la-loi-sur-l-acces-a-l-information-doit-etre-revue-croient-des-groupes.php#> Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Bujon, A.-L., Decoster, J. et Schmid, L. (2019). Lancer l'alerte. *Esprit*, (4), 35-38.
- Callahan et Dworkin (1994). Who blows the whistle to the media, and why: Organizational characteristics of media whistle-blowers. *American Business Law Journal*, 32 : 151-184.
- Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires (2017, juin). *Renforcer la protection de l'intérêt public dans la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. Rapport déposé au Parlement du Canada.
- Cefai, D. (1996). La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux. Communication-Technologie-Société*, 14 (75), 43-66.
- Cefai, D. et Terzi, C. (2012). *L'expérience des problèmes publics*. Paris : Éditions de l'EHESS.
- Centre for Free Expression. Ryerson. (2017). What's Wrong With Canada's Federal Whistleblower Legislation. <https://cfe.torontomu.ca/publications/whats-wrong-canadas-federal-whistleblower-legislation> Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Chambre des communes (2017). *Renforcer la protection de l'intérêt public dans la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, Rapport du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires
- Charbonneau, F. et Lachance, R. (2015). *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, novembre 2015*. Gouvernement du Québec.
- Charron, J. (1995). Les médias et les sources. *Hermès*, 17, 18.
- Chateauraynaud, F., Deltour, A., Vasseur, F., Bujon, A. L., Decoster, J. et Schmid, L. (2019). L'alerte, un enjeu démocratique?. *Esprit*, (4), 57-70.
- Chateauraynaud, F. et Torny, D. (1999). *Les Sombres Précurseurs : une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque* (Vol. 87). École des hautes études en sciences sociales.

- Cobb, R. et Elder, C. (1972). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Allyn and Bacon.
- Cohen, S. (1972). Folk devils and moral panics. The invention of the mods and rockers. 1972, Réed Blackwell 1987.
- Commission européenne. (2018, 23 avril). *Foire aux questions : Protection des lanceurs d'alerte*. Documents du service du porte-parole de la Commission.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_18_3442 Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Confavreux, J. (2013, 14 août) Qu'est-ce-qui fait le succès d'un lanceur d'alerte ? *Médiapart*. <https://www.mediapart.fr/journal/culture-idees/260713/quest-ce-qui-fait-le-succes-du-lanceur-dalerte?onglet=full> Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Cloutier, P. (Juin, 14 juin) « Manquements graves » à la loi. *Le Soleil*.
- Corriveau, R. et Houle, S. (2019, mai). *Lanceur d'alerte, serviteur des politiques publiques ou promoteur du débat public 1 ? Une grille d'analyse*. Communication présentée au 87^e congrès de l'ACFAS, Gatineau, Québec.
- Corriveau, R. et Sirois, G. (2012). *L'information : la nécessaire perspective citoyenne*. Presses de l'Université du Québec
- Culiberg, B. et Mihelič, K. K. (2017). The evolution of whistleblowing studies: A critical review and research agenda. *Journal of Business Ethics*, 146(4), 787-803.
- Dacheux, É. (2008). *L'espace public*, Paris, Cnrs éditions, 2008
- Dacheux, É. (2020). La connexion numérique ne favorise pas la délibération, elle menace la démocratie. *Terminal. Technologie de l'information, culture & société*, (128).
- Descôteaux, B. (2014, 8 mai). L'aveuglement. *Le Devoir*.
<https://www.ledevoir.com/opinion/editoriaux/407658/minist> Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- De George, R.T. (1986). *Business ethics* (2e éd.). New York : Macmillan.
- De la Croix, M. (2017, juillet). *Les lanceurs d'alerte*, Bruxelles : CPCP, Analyses.
http://www.cpcp.be/wp-content/uploads/2019/05/lanceurs_alerte.pdf
- Direction des commissions parlementaires (2020, avril). *Guide du témoin. Consultation publique en commission parlementaire*. Assemblée nationale du Québec.
- Dorais, M. (1993). Diversité et créativité en recherche qualitative. *Service social*, 42(2), 7-27.
- Ducomte, J. M. (2007). *La censure*. Milan.

- Dujin, A. (2019). Les mots de l'alerte. *Esprit*, (4), 39-45.
- Dulong de Rosnay, M. et Maxim, L. (2012). L'ineffectivité du droit d'accès à l'information environnementale sur les risques chimiques. *Hermes, La Revue*, (3), 149-152. <https://doi.org/10.4267/2042/48401> Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Dupré, R. et Tilouine, J. (2020, 4 septembre). Le procès du lanceur d'alerte Rui Pinto commence à Lisbonne. *Le Monde*.
https://www.lemonde.fr/international/article/2020/09/04/a-lisbonne-ouverture-du-proces-du-lanceur-d-alerte-rui-pinto_6050952_3210.html Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Dworkin, T.M. et Baucus, M.S. (1995). Internal vs. external whistleblowers: A comparison of the Whistleblowing process. Paper presented at the Social Issues in Management division of the National Academy of Management meeting, Vancouver, BC.
- Engberink, A. O., Arino, M., Brigitte, J. et Bourrel, G. (2013). Intérêt d'une approche sémio-pragmatique peircienne pour une méthodologie analytique en recherche qualitative. *Recherches qualitatives*, 15, 96-115.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of communication*, 43(4), 51-58.
- Fédération professionnelle des journalistes du Québec. (2014), « Libérer l'information publique : un impératif pour lutter contre la corruption et la collusion », mémoire déposé dans le cadre de la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction.
https://cdn.ca.yapla.com/company/CPY9xhmJrXC8hpGUQ5ssMX3n/asset/files/2014_Memoire-CEIC_FPJQ.pdf Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Feinstein, S., Devine, T., Pender, K., Allen, C., Nawa, R. et Shepard, M. (2021). Are whistleblowing laws working? A global study of whistleblower protection litigation. *International Bar Association/Government Accountability Project*.
- Foegle, J. P. (2014). Les lanceurs d'alerte. Étude comparée France-États-Unis. *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, (6). <https://journals.openedition.org/revdh/1009> Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Foegle, J. P. (2015). Un renforcement en demi-teinte du statut du lanceur d'alerte dans l'« Europe des droits de l'homme ». Lanceurs d'alerte (Conseil de l'Europe). *La Revue des droits de l'homme. Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*. <https://journals.openedition.org/revdh/1073?lang=es> Dernière consultation le 8 décembre 2022.

- Foegle, J. P. (2016). Lanceur d'alerte ou « leaker ». Réflexions critiques sur une distinction », *Revue des Droits de l'Homme*, (10).
<https://journals.openedition.org/revdh/2367> Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Foegle, J. P. (2019). Démocratie, transparence et secret. *Esprit*, (4), 103-111.
- Fortin, P. (1992). « Les enjeux éthiques liés à la pratique du journalisme ». *Éthique de la communication publique et de l'information*, Rimouski, in Cahiers de recherche éthique, no 17, p. 59-83
- Foucault, M. (1984). 2009) Le courage de la vérité, Le gouvernement de soi et des autres II, Cours au collège de France.
- François, B. et Neveu, É. (1999). *Espaces publics mosaïques : acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*. PU Rennes.
- Fraser, N. (2003). Repenser l'espace public : une contribution à la critique de la démocratie réellement existante. *Où en est la théorie critique*, 103-134.
- Funkhouser, G. R. (1973). The issues of the sixties: An exploratory study in the dynamics of public opinion. *Public Opinion Quarterly*, 37(1), 62-75.
- Garraud, P. (1990). Politiques nationales : élaboration de l'agenda. *L'Année sociologique (1940/1948-)*, 40, 17-41.
- Gaxie, D. (1990). Au-delà des apparences... *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81(1), 97-112.
- Gingras, A.M. (1999). *Médias et démocratie. Le grand malentendu*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Gingras, A. M., Dudas, A., Paquin, M. et Foisy, M. (2008). Les représentations sociales de la démocratie : réflexivité, effervescence et conflit. *Politique et sociétés*, 27 (2), 11-40.
- Giroux, G. (1983). Le Droit du public à l'information. *Communication. Information Médias Théories*, 6(1), 24-42. https://www.persee.fr/doc/comin_1189-3788_1983_num_6_1_1268 Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Giuliani, M. (1998). Sul concetto di 'imprenditore di policy', *Rivista Italiana Di Scienza Politica* XXVIII, 2.
- Goffman, E. ([1974] 1991). *Les cadres de l'expérience*. Les éditions de minuit.
- Habermas, J. (1962). L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise. *Paris : Payot*.
- Habermas, J. (1992). « L'espace public », 30 ans après. *Quaderni*, 18 (1), 161-191.
- Habermas, J. (1997). *Droit et démocratie*. Paris, Gallimard.

- Hartmann, F. (2014). *Lanceurs d'alerte : les mauvaises consciences de nos démocraties*. Don Quichotte éd.
- Hall, S., Critcher, C., Jefferson, T., Clarke, J. et Roberts, B. (2017). *Policing the crisis: Mugging, the state and law and order*. Bloomsbury Publishing.
- Hilgartner, S. et Bosk, C. L. (1988). The rise and fall of social problems: A public arenas model. *American journal of Sociology*, 94(1), 53-78.
- Houle, S. (2020). « Droit à l'information et lanceurs d'alerte » <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02504545/document> Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Iyengar, S. et Kinder, D. R. (1987). *News that matters: Television and American opinion*. University of Chicago Press.
- Jackson, J. (2021, 27 octobre) Pour obtenir Assange, Washington conteste le risque de suicide. *La Presse (AFP)*. <https://www.lapresse.ca/international/europe/2021-10-27/audiences-en-extradition/pour-obtenir-assange-washington-conteste-le-risque-de-suicide.php> Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Journal officiel de l'Union européenne (2019). *Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019*. Parlement européen. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1937&from=FR#d1e39-17-1> Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Journet, P. (2019, 2 février). Dénonciateurs: à quoi sert la loi ? *LaPresse +*. https://plus.lapresse.ca/screens/4715b17b-9eb6-4680-923c-97e58e6febcd_7C_0.html Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Kelmor, K. M. (2016). Legal Formulations of a Human Right to Information: Defining a Global Consensus.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45, pp. 165-169). Boston : Little, Brown.
- Labelle, F., Navarro-Flores, O. et Pasquero, J. (2012). Choisir et tirer parti de la méthodologie de la théorisation enracinée. Un regard pratique depuis le terrain en sciences de la gestion. *J. Luckerhoff, et F. Guillemette (Éds), Méthodologie de la théorisation enracinée : fondements, procédures et usages*, 61-84.
- Landry, N. (2013). *Droits et enjeux de la communication*. Presses de l'Université du Québec.
- Lavena, C. F. (2016). Whistle-blowing: individual and organizational determinants of the decision to report wrongdoing in the federal government. *The American Review of Public Administration*, 46(1), 113-136

- Lévesque, K. (2016, 28 janvier). Lanceurs d’alerte : Québec rate la cible, dit un ex-ingénieur du MTQ. *La Presse*. <https://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-faits-divers/201601/27/01-4944591-lanceurs-dalerte-quebec-rate-la-cible-dit-un-ex-ingenieur-du-mtq.php> Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Lévesque, M., Doyon, S. M. et Poirier, V. (2016). Défis liés à la mise en place des recommandations de la Commission Charbonneau. *Éthique publique. Revue internationale d’éthique sociétale et gouvernementale*, 18 (2).
- Lochak, D. (2016). Les lanceurs d’alerte et les droits de l’Homme : réflexions conclusives. *La Revue des droits de l’homme. Revue du Centre de recherches et d’études sur les droits fondamentaux*, (10).
- Loi facilitant la divulgation d’actes répréhensibles à l’égard des organismes publics*. LQ (2016). c. 34.
- Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles*. LC. (2005). c. 46.
- Loyens, K. et Vandekerckhove, W. (2018a). Whistleblowing from an international perspective : A comparative analysis of institutional arrangements. *Administrative Sciences*, 8(3), 30.
- Loyens, K., et Vandekerckhove, W. (2018b). The Dutch Whistleblowers Authority in an international perspective: a comparative study.
- Mathieu, L. (2015). *Croisade morale et politique de statut*. hal.archives-ouvertes.fr
- Mansbach, A. (2011). Whistleblowing as fearless speech : The radical democratic effects of late modern parrhesia. *Whistleblowing and democratic values*, 12-26.
- Martel, M.-È. (2021). *Privé de sens. Plaidoyer pour un meilleur accès à l’information* Éditions Somme toute.
- Martin-Bariteau, F. et Newman, V. (2018). Whistleblowing in Canada. A Knowledge Synthesis Report. *A Knowledge Synthesis Report (February 15, 2018)*. Ottawa Faculty of Law Working Paper, (2018-07).
- McCombs, M. E. et Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public opinion quarterly*, 36(2), 176-187.
- Miceli, M. P., Dreyfus, S. et Near, J. P. (2014). Outsider ‘whistleblowers’ : Conceptualizing and distinguishing ‘bell-ringing’ behavior. In *International handbook on whistleblowing research*. Edward Elgar Publishing.
- Miceli, M. P. et Near, J. P. (1992). *Blowing the whistle: The organizational and legal implications for companies and employees*. Lexington Books.

- Miceli, M. P., Near, J. P. et Dworkin, T. M. (2008). *Whistle-blowing in organizations*. Psychology Press.
- Miège, B. (1995). L'espace public : au-delà de sphère politique. *Hermès*, 17(18), 49.
- Miège, B. (2010). L'espace public contemporain. Approche Info-Communicationnelle. *Lectures, Les livres*.
- Miethe, T. D. et Rothschild, J. (1994). Whistleblowing and the control of organizational misconduct. *Sociological Inquiry*, 64, 322-347
- Naurin, D. (2007). *Deliberation behind closed doors: Transparency and lobbying in the European Union*. ECPR press.
- Near, J. P. et Miceli, M. P. (1996). Whistle-blowing: Myth and reality. *Journal of management*, 22(3), 507-526.
- Near, J.P., Ryan, K.C. et Miceli, M.P. (1995). Results of a human resource management 'experiment': Whistle-blowing in the federal bureaucracy, 1980- 1992. Pp. 369-373 in Proceedings of the Academy of Management. Vancouver, Canada
- Neveu, É. (1999). L'approche constructiviste des « problèmes publics ». Un aperçu des travaux anglo-saxons. *Études de communication. Langages, information, médiations*, (22), 41-58.
- Neveu, É. (2015). *Sociologie politique des problèmes publics*. Paris : Armand Colin
- Nollet, J. (2010). Des décisions publiques « médiatiques ». *Sociologie de l'emprise du journalisme sur les politiques de sécurité sanitaire des aliments*.
- OAQ (Ordre des agronomes du Québec). (2019, 13 décembre). *Rapport du comité sur l'indépendance professionnelle*. Le savoir pour nourrir le monde. <https://oaq.qc.ca/wp-content/uploads/2020/02/Rapport-Comite-independance-professionnelle-1.pdf>
- Offerlé, M. (1998). *Sociologie des groupes d'intérêt*. Paris : Montchrestien.
- Oude Engberink, A., Arino, M., Brigitte, J. et Bourrel, G. (2013). Intérêt d'une approche sémio-pragmatique peircienne pour une méthodologie analytique en recherche qualitative. *Recherches qualitatives*, 15, 96-115.
- Engberink, A. O., Arino, M., Brigitte, J. et Bourrel, G. (2013). Intérêt d'une approche sémio-pragmatique peircienne pour une méthodologie analytique en recherche qualitative. *Recherches qualitatives*, 15, 96-115. http://www.recherche-qualitative.qc.ca/documents/files/revue/hors_serie/hs-15/hs-15-Oude-Engberink-et-al.pdf Dernière consultation le 8 décembre 2022.

- Pascual Espuny, C. (2014). La société civile, de l'alerte à la controverse médiatisée. *Communication et organisation*, (45), 115-126.
<https://journals.openedition.org/communicationorganisation/4531> Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Peled, R. et Rabin, Y. (2011). The constitutional right to information. *Colum. Hum. Rts. L. Rev.*, 42, 357.
- Perry, J. (1992). The consequences of speaking out: Processes of hostility and issue resolution involving federal whistleblowers. *Proceedings of the Academy of Management*.
- Philipps, D. (2018, 23 août). Reality Winner, Former N.S.A. Translator, Gets More Than 5 Years in Leak of Russian Hacking Report. *New York Times*.
<https://www.nytimes.com/2018/08/23/us/reality-winner-nsa-sentence.html>
 Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Pineda, A. (2019, 31 janvier). Le renvoi d'un lanceur d'alerte soulève l'indignation. *Le Devoir*. <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/546687/le-ministre-de-l-agriculture-a-personnellement-autorise-le-congediement-d-un-lanceur-d-alerte>
 Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Pratte, A. (2000). *Les oiseaux de malheur. Essai sur les médias d'aujourd'hui*. VLB Éditeur, Montréal.
- Projet de loi no 87 *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics* (2016) 1re session de la 41e législature.
https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_109961&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Protecteur du citoyen. (2019, 13 juin). *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*.
https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/rapport-mapaq-manquements-traitement-divulgation.pdf Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Raboy, M. (1991). L'économie politique des médias et le nouvel espace public de la communication. *Communication publique et société, repères pour la réflexion et l'action*, 183-213.
- Radio-Canada. (2013, 21 juin). Programmes de surveillance : le gouvernement américain poursuit Snowden pour espionnage. *Radio-Canada*. <https://ici.radio->

- canada.ca/nouvelle/619920/hong-kong-snowden-islande Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Rayner, H. (2007). *Dynamique du scandale : de l'affaire Dreyfus à Clearstream*. Le Cavalier Bleu.
- Rainey, H. G. et Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of public administration research and theory*, 9(1), 1-32.
- Rowat, D. C. (1977). *Le secret administratif dans les pays développés : rapport général de DC Rowat, accompagne des rapports nationaux de Belgique, du Canada, du Danemark*. Éditions Cujas.
- Saint-Laurent, D. (2005). *Principes de droit constitutionnel et pénal*. Groupe Modulo.
- Santamaria, M. (2002). La Mise en œuvre d'une politique publique par des entrepreneurs de cause ; l'exemple de la politique d'asile et d'accueil des réfugiés et l'association Forum réfugiés. *DEA de Science politique comparative, Université de Droit, d'Économie et des Sciences Aix-Marseille III*.
- Sauvageau, F. (1978). Liberté de la presse et droit du public à l'information : Fausse opposition ou contradiction véritable? *Communication. Information Médias Théories*, 2(3), 119-127.
- Scheuerman, W. E. (2014). Whistleblowing as civil disobedience : The case of Edward Snowden. *Philosophy & Social Criticism*, 40(7), 609-628.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. (2020). *Rapport annuel concernant la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles de 2019 à 2020*. Gouvernement du Canada. <https://www.canada.ca/content/dam/tbs-sct/documents/psm-fpfi/ve/psdp-pfdar/psdpa-pfdar-1920-fra.pdf> Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Simard, J., Desjardins, F. et Morency, M. A. (2021). La protection des lanceurs d'alerte au Canada et au Québec : un état des lieux. *Revue Organisations & Territoires*, 30(2), 101-128.
- Société Radio Canada (1994). *Rapport de l'ombudsman 1993-1994*, Montréal.
- Spector, M. et Kitsue, J. (1987) *Constructing social problems*. New York : Aldine de Gruyter.
- Stanger, A. (2019). *Whistleblowers: Honesty in America from Washington to Trump*. Yale University Press.
- Stone, D. A. (1989). Causal stories and the formation of policy agendas. *Political science quarterly*, 104(2), 281-300.

- Thrall, A.T. (2006). The myth of the outside strategy: Mass media news coverage of interest groups. *Political Communication*, 23(4), 407-420.
- Transparency International Canada (2013). *UNCAC Implementation Review—Civil Society Organization Report*, <https://uncaccoalition.org/the-uncac/uncac-bodies/implementation-review-group-irg/> Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Tromp, S. L. (2021). It's Time for Change!.
https://cfe.ryerson.ca/sites/default/files/Time%20for%20Change_206%20Recommendations.pdf
- Trudel, P. (1991). Le rôle de la loi, de la déontologie et des décisions judiciaires dans l'articulation du droit à la vie privée et de la liberté de la presse. *Droit du public à l'information et vie privée : deux droits irréconciliables*, 181-202.
- US Congress (1970). Occupational Safety and Health (OSH) Act of 1970, Pub. L. 91-596, 84 Stat 1590. <https://www.osha.gov/laws-regs/oshact/completeoshact> Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Voorhoof, D. et Cannie, H. (2010). Freedom of Expression and Information in a Democratic Society. *International communication gazette*, 72(4-5), 407-423. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1748048510362711> Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Warin, P. (2011). Le non-recours aux politiques publiques. *Regards*, 39, 97-111.
- Whistleblowing Monitor (2022, 30 janvier). *Status of transposition*. Whistleblowing International Network. <https://whistleblowingmonitor.eu> Dernière consultation le 8 décembre 2022.
- Wright, E. R. et Perry, B. L. (2010). Medical sociology and health services research: past accomplishments and future policy challenges. *Journal of health and social behavior*, 51(1_suppl), S107-S119

ANNEXE A

EXEMPLE DE CODAGE

PRÉSENTATION DE LA FPJQ, LE 9 FÉVRIER 2016

(Reprise à 19 h 32)

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : À l'ordre, s'il vous plaît! Donc, nous reprenons nos travaux. Ce soir, nous aurons l'occasion de recevoir la Fédération professionnelle des journalistes du Québec, la Fédération des cégeps et la Confédération des syndicats nationaux.

Donc, tout d'abord, nous allons recevoir la Fédération professionnelle des journalistes du Québec. Bienvenue, Mme Millette. Bienvenue, Mme Lise Millette, M. Félix Séguin et M. Vincent Larouche, bienvenue à la Commission des finances publiques. Heureux de vous recevoir et merci de votre contribution. Vous avez 10 minutes pour votre présentation, par la suite vont suivre les échanges avec les groupes parlementaires. La parole est à vous, Mme Millette.

Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ)

Mme Millette (Lise) : Merci, M. le Président. M. le ministre, MM. et Mmes les députés, bonsoir. Je me présente donc : Lise Millette, présidente de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec, également journaliste à l'Agence QMI. Sont avec moi Félix Séguin, journaliste à TVA, journaliste d'enquête, également membre du conseil d'administration, et Vincent Larouche, journaliste d'enquête également au journal *La Presse*.

Je tiens d'abord à vous remercier de nous avoir conviés à cette commission. Le projet de loi n° 87 facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics n'est pas, à proprement dit, dédié au travail journalistique. Par contre, il nous interpelle parce qu'il touche les fondements de l'intérêt public, à savoir l'éthique de nos institutions et également notre santé démocratique.

Dans un instant, mes collègues pourront vous donner des exemples concrets de l'importance de protéger les sources journalistiques. De mon côté, je commencerai par vous expliquer pourquoi le projet de loi n° 87 ne facilite en rien la divulgation et comment il en balise plutôt la démarche sans offrir

de nouvelle protection ni incitatif pour les sonneurs d'alarme et les divulgateurs.

D'abord, un parallèle, puisqu'on retrouve dans la loi fédérale également une loi sur la protection des fonctionnaires qui sont des divulgateurs d'actes répréhensibles, où on retrouve toutefois la notion d'intérêt public. Dans le projet de loi n° 87, ce concept n'apparaît nulle part. La FPJQ croit qu'il doit être inscrit comme principe fondamental pour protéger ceux qui divulguent des actes répréhensibles. S'il ne l'est pas, alors toutes les excuses sont bonnes pour écarter les remarques d'un divulgateur qui a agi dans l'intérêt du public.

Notre fédération peut comprendre néanmoins l'idée de fixer des balises à la divulgation d'informations confidentielles. Nous sommes aussi conscients qu'il peut exister des contextes où la divulgation n'est pas justifiée, si, par exemple, quelqu'un, par exemple, utilise ou agit dans son seul intérêt ou encore pour nuire à une autre personne.

Ce qui nous ramène donc à notre critère fondamental : déterminer le bien-fondé et donc l'intérêt du public. On peut imaginer différentes formes... différentes façons de déterminer si une révélation est effectivement d'intérêt public, mais il nous paraît limité de confier cette seule analyse à un seul organisme ou encore à l'organisme même au sein duquel se fait la divulgation.

Autre problématique, selon nous, du projet de loi n° 87 : il ne vient pas protéger les divulgateurs qui parlent au public, et donc aux journalistes. En fait, il vient même freiner cette démarche, et, loin de simplifier les choses, le texte de loi place un fardeau de la preuve sur leurs épaules. Or, nous tenons à le rappeler, il faut du courage pour dénoncer, et ce projet de loi n'apporte rien de plus pour convaincre une personne de prendre le risque de dire tout haut ce que plusieurs souhaitent garder caché.

Ce projet de loi ouvre aussi la porte, selon nous, à l'arbitraire pour juger de la pertinence d'une divulgation, par exemple l'article 6 de ce projet de loi qui

stipule que, pour divulguer au public des actes répréhensibles, une personne devra prouver que cet acte représente un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou encore pour l'environnement.

Toujours selon l'article 6, avant de s'adresser au public, le sonneur d'alarme devra communiquer avec la police ou le Commissaire à la lutte contre la corruption. Selon nous, une telle démarche, loin d'être une ouverture, constitue une forme de judiciarisation du processus de divulgation, un obstacle, donc, de plus pour le dénonciateur. Elle apporte aussi un effet pervers qui est non négligeable, celui de garantir pratiquement qu'aucune information ne sera rendue publique, puisque nous savons très bien que, lorsqu'une enquête policière est en cours, il n'y a généralement aucun commentaire qui est formulé.

Vous savez, la collusion dans l'industrie de la construction ne représentait ni un risque pour un environnement ni un risque pour la santé publique. Pourtant, il s'agissait bien d'actes répréhensibles et d'un tel niveau d'intérêt public que Québec a autorisé une commission d'enquête publique de trois ans, qui s'est traduite également par un rapport de 1 741 pages. On y a exposé des actes qui ne constituaient ni risque sanitaire ni risque environnemental mais qui ont causé un tort énorme à la santé de notre démocratie et à nos institutions également; un rapport qui a engendré aussi, et toutes ces audiences, un climat de méfiance dans la population et un scepticisme ambiant qui, vous en conviendrez, n'étaient ni sains pour la démocratie ni sains pour la confiance du public.

Nous en profitons pour rappeler également que cette commission n'aurait jamais vu le jour sans les nombreux scandales exposés par des journalistes et avec l'aide de divulgateurs et n'aurait pas vu le jour non plus sans l'insistance des citoyens et des partis politiques qui ont réclamé des explications. Précisons aussi que, dans bien des cas, ces sonneurs d'alarme s'étaient déjà plaints à la police, s'étaient déjà plaints aux instances officielles, mais, constatant que ce n'était pas suffisant pour changer les choses, ont décidé de se tourner vers les médias. Les changements sont en

effet survenus lorsque ceux-ci ont trouvé le courage de briser le silence. Et parmi ces divulgateurs se trouvait un ancien conseiller du sous-ministre des Transports, François Beaudry, qui s'est d'ailleurs exprimé publiquement sur le projet de loi n° 87, le qualifiant de cosmétique.

Ce projet de loi nous questionne aussi à savoir: Qu'en serait-il des divulgateurs qui proviendraient du milieu policier? Au cours des dernières années, la FPJQ est intervenue pour dénoncer ce que nous avons appelé la chasse aux sources journalistiques, une traque qui a été initiée notamment par le SPVM, le Service de police de la ville de Montréal, dans l'affaire de la vente de la liste de noms des informateurs, on peut l'appeler l'affaire Davidson; par la suite, également la Sûreté du Québec dans l'échec du volet 2 de l'opération Diligence sur l'infiltration du crime organisé dans la FTQ-Construction.

Dans sa forme actuelle, le projet de loi n° 87 pourrait aussi permettre des cas où l'intérêt public pourrait être facilement écarté... ou encore des divulgations qui seraient rejetées. L'article 11 de ce projet de loi permet au Protecteur du citoyen de ne pas considérer une demande jugée, entre guillemets, frivole, c'est le terme utilisé, une appréciation qui est confiée au seul Protecteur du citoyen, qui pourrait écarter aisément une plainte. Le Protecteur du citoyen peut aussi mettre fin au traitement d'une divulgation si celle-ci, et je cite, « met en cause le bien-fondé d'une politique ou d'un objectif de programme du gouvernement ou d'un organisme public ». Est-ce donc à dire qu'il n'y a aucune place pour la critique, aucune place, donc, pour la dissidence ou aucune remise en question?

Il convient ici de citer l'exemple de la fonctionnaire du gouvernement fédéral Sylvie Therrien, une sonneuse d'alarme qui avait dénoncé, dans un article de Guillaume Bourgault-Côté, du *Devoir*, un système douteux de quotas exigés à l'assurance-emploi. Récemment, le bureau d'enquête a révélé le même genre de quotas au sein de Revenu Québec. Mme Therrien, avec un projet comme celui-là, n'aurait jamais été protégée. On peut se poser

la question : Est-ce que nos sonneurs d'alarme ici, au Québec, seraient protégés? Nous en doutons.

Avec le projet de loi, donc, n° 87, nous notons également un grand absent : le secteur municipal. Or, les plus grands scandales de corruption au Québec, ces dernières années, proviennent des municipalités. Les divulgateurs du secteur municipal doivent aussi, selon nous, être protégés par la loi. À la ville de Montréal, récemment, un fonctionnaire avait dénoncé à *La Presse*, sous le couvert de l'anonymat, l'effritement des mesures de lutte à la collusion sous l'administration de l'ancien maire Michael Applebaum. Ce divulgateur a été traqué, a été identifié également, et encore une fois, dans sa forme actuelle, le projet de loi n° 87 ne pourrait rien faire pour empêcher de telles représailles envers celui qui sonne l'alarme et qui appelle, finalement, l'intérêt du public.

Rien non plus sur le secteur privé ou encore sur les liens que pourraient avoir les fonctionnaires et le personnel des organismes publics ou des entreprises privées qui pourraient transiger avec le gouvernement. Là encore, en raison de la collusion qui a frappé nos institutions ces dernières années et qui a gangrené de nombreux ministères, il y a de quoi se questionner.

Dans son rapport final, également, la commission Charbonneau, à la recommandation n° 8, suggérait la création d'un régime général de protection des lanceurs d'alerte, autant privé que public. Je cite : « Les personnes qui œuvrent au sein d'une organisation ou qui travaillent avec celle-ci sont souvent les mieux placées pour devenir des "lanceurs d'alerte" et fournir aux organismes de surveillance et de contrôle des informations dont ils ont besoin pour ouvrir une enquête. » Ce projet de loi, selon nous, devrait en tenir compte.

Le projet dit facilitant la divulgation des actes répréhensibles, malheureusement il nous appert être un système interne de gestion de la divulgation plutôt qu'un mécanisme de transparence. En 2014, au lendemain de son élection, le gouvernement nous avait promis d'être le plus

transparent de l'histoire; la transparence va jusqu'à permettre une saine circulation de l'information. Au lendemain de l'adoption de ce projet de loi, le personnel des organismes publics sera fortement encouragé, selon nous, malheureusement à garder l'information à l'interne. Peut-être se sentiront-ils même bâillonnés, sachant qu'ils devront se plier, finalement, à un processus judiciaire. En conclusion, il ne laisse pas de place à la divulgation publique et porte, selon nous, faussement l'intention de vouloir la faciliter. Il tend plutôt à vouloir garder entre les murs des organismes publics tous les actes répréhensibles. Et, selon nous, ce projet de loi pourrait bien couper les ailes aux personnes les mieux placées pour dénoncer en raison des dédales démocratiques et bureaucratiques, de même que les procédures, qui n'ont pour but, finalement, qu'éviter de faire trop de bruit.

Aujourd'hui, les sonneurs d'alerte ne sont pas protégés, et trop souvent ils sont traqués lorsqu'ils osent briser le silence, lorsqu'ils osent fournir des informations anonymes aux journalistes — et nous aurons plein d'exemples pour vous — sous prétexte qu'ils ont contrevenu à leurs obligations de loyauté en divulguant des informations souvent sensibles. Loin d'y remédier, ce projet de loi passe à côté du problème et sert davantage, selon nous, à protéger l'image des institutions qu'à servir véritablement l'intérêt du public. Je vous remercie.

• (19 h 40) •

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : Merci. Merci, madame...

Mme Millette (Lise) : Millette.

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : ...Mme Millette, de votre présentation. Nous allons donc procéder aux échanges avec les parlementaires, et, bien sûr, nous débutons avec la partie gouvernementale. M. le ministre, la parole est à vous.

Parti libéral

M. Hamad : Oui. Merci, Mme Millette, M. Séguin et M. Larouche. Bienvenue. Merci. Évidemment, je n'ai pas le mémoire, donc je vais aller un petit peu... je vais me fier à l'article qui est écrit dans le journal. Alors, j'espère que le journaliste a bien rapporté vos paroles...

Mme Millette (Lise) : A bien cité ses sources.

M. Hamad : ...j'espère que l'article est bien écrit puis reflète exactement ce que vous voulez dire.

Bon, là, j'essaie de vous suivre. Normalement, je lirais le mémoire puis j'aurais... Si je comprends, là, dans notre loi ou la loi déposée... En passant, une loi, vous savez, par expérience, une loi déposée, ce n'est pas ça qu'on va adopter, on va travailler ensemble pour l'améliorer. Mais là j'ai constaté que, dans la loi déposée, il n'y a rien de bon, là. Alors, dites-moi, **à part, mettons, de vous confier la responsabilité d'aider les lanceurs d'alerte à faire vos affaires, à part de ça, y a-tu une solution qu'on peut faire pour protéger la santé démocratique?**

Mme Millette (Lise) : Bien, d'abord, on peut s'inspirer quelque peu du même projet de loi qui existe au fédéral, qui est la loi sur les fonctionnaires et qui porte sensiblement le même nom, **au fédéral, où on retrouve par contre, dans cette loi-là, cette notion de l'intérêt du public. L'intérêt du public, on ne le retrouve pas dans le projet de loi n° 87.** Ça pourrait déjà être une bonification importante que de le préciser, donc déterminer qu'il peut y avoir des situations **où c'est ce qui doit primer; non pas uniquement pousser, également, les lanceurs d'alerte vers un système de... ou un processus de judiciarisation, mais leur permettre de faire les divulgations qui s'imposent, et donc une libre circulation de l'information.**

On ne retrouve pas, également, la même garantie qu'au niveau fédéral quant à l'anonymat que pourrait obtenir un sonneur d'alerte à l'intérieur. On a également plusieurs lacunes, dans ce projet de loi, qui pourraient être corrigées, **notamment sur le rôle du Protecteur du citoyen, il n'est pas précisé, par exemple, si les enveloppes supplémentaires seront données**

pour encadrer ou avaler, si on veut, ces nouvelles responsabilités qui pourraient lui incomber, et également déterminer de quelle façon les enquêtes seront faites et dans un délai de temps également. Parce qu'on a, à la suite de l'entrevue que vous m'avez mentionnée et montrée, reçu un courriel de la DPJ ou d'anciens experts qui peuvent en témoigner, comme quoi, lorsqu'il y a des enquêtes internes, il est souvent impossible d'obtenir de l'information, même après deux ans d'enquête. Donc, pour une personne qui dénonce une situation, une personne qui veut obtenir des changements en raison d'actes répréhensibles, en raison de collusion, ou de malversation, ou peu importe, ça peut être excessivement long avant d'obtenir des résultats, et c'est peut-être ce qui manque en partie à ce projet de loi.

Et j'ai également mon collègue qui pourrait rebondir.

Une voix : Si je peux ajouter...

M. Hamad : Oui. Est-ce que vous allez me donner la chance de poser des questions?

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : ...M. le ministre poser des questions, puis par la suite on regardera, là, s'il y a une possibilité pour rajouter du temps.

M. Hamad : En fait, là, dans la loi, on ne met pas les budgets qui vont à la responsabilité. Par expérience, là, c'est qu'on fait une loi. Si on crée, on donne des responsabilités additionnelles à la Protectrice du citoyen, c'est sûr que les budgets vont aller avec pour appliquer la loi, sinon, à l'Assemblée nationale, ils vont poser des questions : Avez-vous mis les budgets? Alors, on n'est pas obligé de mettre un article dans la loi, c'est la pratique.

Maintenant, je vais prendre votre article pour bien comprendre ce que vous voulez dire. Alors, je lis dans... C'est l'article que j'ai vu aujourd'hui, en tout cas à 6 h 36 ce matin, bon, *Presse canadienne*. Alors, ici, là, je regarde ce que vous avez dit, je veux bien comprendre ce que vous avez dit. Le titre, évidemment, vous allez dénoncer les torts du projet de loi n° 87.

Évidemment, le titre puis l'article, c'est toujours... pas les mêmes personnes, hein, vous me dites ça, comme journalistes. Mais je vais aller là, voir, la première phrase, j'ai vu ici, on dit — ça, c'est votre citation, là : « "On veut un peu mettre une cloche de verre sur tous les organismes publics pour être bien certain que, s'il y a une divulgation, elle restera à l'intérieur de la machine et elle ne traversera jamais la frontière de la publication ou de l'arène publique", a-t-elle déploré. » C'est vous. En fait, là, ce qu'on... Le projet de loi, ce n'est pas moi qui l'ai préparé, alors j'arrive, j'ai un peu quand même la chance de dire : Ce n'est pas moi, mais ce n'est pas pour longtemps. Et en fait, là, ce qu'on veut faire, dans ce projet de loi, ce qu'on dit, d'abord on couvre... l'esprit, c'est couvrir tout ce qui est fonds publics partout. Autrement dit, si je suis dans le privé, mais je travaille avec le gouvernement comme consultant, etc., je travaille dans les fonds publics, tout ce qui touche les fonds publics, les organismes, on en a nommé, la Protectrice a nommé 400 organisations à 500 organisations, donc là ce qu'on dit, je suis un employé ou je suis dans le public, dans le privé, je vois une situation alarmante, on dit à la personne : Vous avez une porte d'entrée qui s'appelle la Protectrice du citoyen, vous allez là, et là on protège la confidentialité. Et là ce n'est pas dans... Et on te donne le choix. Si tu veux, tu peux faire ça à l'intérieur de ton organisation, ça, c'est la machine, dans votre expression, mais il peut aller voir la Protectrice du citoyen, qui est indépendante du gouvernement. Elle est nommée par l'Assemblée nationale, elle est indépendante et elle est nommée à l'unanimité de tout le monde. Là, la personne veut aller voir la protectrice, elle est protégée, c'est unanime. Puis la protectrice va protéger l'identité de la personne, comme vous le faites dans vos sources d'info, à peu près, et elle va prendre l'info, elle va vérifier, elle va voir. Si, mettons, il y a matière criminelle dans la question, la personne, elle va être dirigée à l'UPAC, elle va être accompagnée pour aller à l'UPAC ou à d'autres autorités policières pour prendre sa plainte ou sa divulgation et par la suite prendre les mesures nécessaires.

Alors là, on n'est pas à l'intérieur de la machine, là, on permet aux gens de sortir en dehors de la machine, on permet à des gens d'avoir la liberté d'aller divulguer les informations. Je comprends que vous, vous préférez que j'aille

vous voir, puis qu'on fasse l'article ensemble, puis on sort, puis tout ça, mais ça va finir par arriver chez vous. M. Séguin, il va le trouver après quand? M. Séguin, il va le trouver quand ça va être l'UPAC qui va faire une arrestation. Là, vous allez être dans les nouvelles, vous allez suivre les nouvelles, et s'il y a une condamnation, etc. Là, vous allez compléter votre enquête.

Là, ce qu'on dit : Quand tu vas aller à la protectrice, c'est pour avoir une protection aussi, puis personne ne va le savoir, c'est qui. Alors là, ce n'est pas l'intérêt de la machine, là.

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : Mme Millette ou monsieur...

Mme Millette (Lise) : M. Larouche.

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : M. Larouche.

M. Larouche (Vincent) : Pour nous, on trouve que c'est très intéressant que les gens puissent aller au Protecteur du citoyen, puissent aller à l'UPAC, mais, pour nous, ce n'est pas suffisant, et on trouve que c'est restrictif de les diriger uniquement vers ces endroits-là.

Un exemple qui nous a beaucoup frappés puis qui est un triste exemple aussi : samedi prochain, ça va faire deux ans qu'un jeune garçon de cinq ans, Nicholas Thorne-Belance, est décédé à Saint-Hubert au cours d'une poursuite policière. Et toutes les procédures avaient été suivies, la machine, si on veut, s'en était occupée, de ce dossier-là, et le dossier avait été classé, pas d'accusation. Et justement le policier impliqué dans ça, c'était un policier de l'UPAC, l'UPAC était au courant de cette histoire-là. Finalement, on a jugé qu'on ne ferait rien avec ça, il n'y a aucune accusation qui a été déposée. Et c'est uniquement quand les journalistes ont commencé à révéler des faits troublants qui avaient été cachés vraiment à la population, soit que le policier roulait à 120 kilomètres à l'heure dans une zone de 50 et qu'il n'était pas sur un appel d'urgence, mais il était seulement en train d'aller relayer un de ses collègues qui était sur une filature pour une histoire de corruption

qui impliquait des personnes, qu'on aurait pu reprendre à d'autres moments aussi...

Et donc, quand on a publié ces reportages-là, la ministre a été poussée à demander un examen indépendant, on a tout rouvert le dossier, et finalement ça a mené... il y a des accusations de conduite dangereuse qui ont été déposées contre le policier de l'UPAC qui était impliqué et aussi des changements aux règles de... façons de faire des filatures des corps policiers. Toute l'information était déjà disponible à l'UPAC, dans les corps policiers ou au gouvernement, et c'est uniquement quand les journalistes ont été alimentés par des informations qui ont été révélées au public... On aurait pu les révéler au public avant que ça se rende aux journalistes, là, ça n'a pas été fait. Donc, pour nous, il faut garder cette possibilité-là, cette porte-là ouverte, là.

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : M. le ministre.

• (19 h 50) •

M. Hamad : En fait, ça ne changera pas, là, il va y avoir du monde tout le temps qui vont vous appeler, ils vont vous informer, vous allez faire vos enquêtes, vous allez sortir les articles. Ça, la loi ne vous empêche en rien de faire ça, rien, au contraire. Ce qu'on fait, c'est que...

Parce que, là, vous nous donnez des exemples où la loi n'était pas là, n'était pas applicable. On prend cet exemple-là, qui est un excellent exemple. Là, ça peut arriver qu'un collègue du policier... — là, on est dans la simulation — le collègue du policier, il peut aller voir la Protectrice du citoyen, il dit : Moi, j'ai de l'information à vous donner dans cette enquête-là, voici, voici, toutes les choses. Donc là, elle va le protéger. Puis par la suite, évidemment, ça va être une matière d'enquête. Elle n'ira pas voir l'UPAC pour un policier de l'UPAC, elle va aller voir une autre autorité policière pour permettre d'ouvrir une enquête, puis faire le suivi de ce dossier-là, puis mettre la lumière, alors... Et votre article peut arriver après pour renforcer l'enquête.

Et en passant, aujourd'hui, après-midi, la Protectrice du citoyen, elle nous a dit : Si moi, je juge, par exemple... je vois des articles dans les journaux... C'est vos articles qu'elle va voir, vos reportages, M. Séguin. Quand elle va le voir, elle va dire : Moi, s'il m'attire l'attention à quelque chose, je veux pouvoir faire... moi-même initier une enquête.

Donc, l'objectif de la loi, ce n'est pas de limiter votre travail, au contraire. L'objectif de la loi, c'est de mettre des balises pour faire ça.

Maintenant, pour le sonneur d'alerte, là... Parce qu'il y a deux choses, là. Il y a vraiment la divulgation avec un système, et là il y a quelqu'un qui s'en va en public, puis là il dit : Moi — en public, là — mon patron, il triche, mon patron, il est en train de faire telle affaire, telle affaire, puis là il s'en va en public. Ce qu'on veut baliser, ça, c'est pour justement le premier mot que vous avez utilisé, Mme Millette, c'est la santé démocratique, parce que je peux aller en public puis dire, comme employé : Je pense 100 % j'ai raison, puis ça fait un petit bout que j'en parle, puis personne ne m'écoute, je suis tanné, je m'en vais en public, je dis : Là, là, mon patron, il s'appelle Sam Hamad, il est gestionnaire dans des contrats d'informatique, il est en train de faire... il a eu des pots-de-vin, il a fait ci, il a fait ça, puis là M. Séguin fait un beau reportage avec lui, on s'en va en public, puis là, évidemment, Sam Hamad ou n'importe qui, sa réputation, elle vient de... Parce que là, là, c'est des « il pense que », puis à la fin ça arrive que, dans le fond, ce n'est pas vrai. Alors là, pour limiter ça, dans la santé démocratique... Parce que les gens ont des droits, dans la société. Puis ça n'empêche pas votre travail, parce que vous faites partie de notre santé démocratique. Que vous soyez libres puis que vous protégiez vos sources, c'est notre santé démocratique, il faut respecter ça. Cependant, on ne peut pas aller dire à gauche, à droite des choses, il y a un respect des... Alors donc, on met les systèmes en place. Puis on a choisi la Protectrice du citoyen parce qu'elle est indépendante du système, de tout le monde, elle est indépendante de l'Assemblée nationale, elle est nommée à l'unanimité. Alors là, il y a comme... Et on va évidemment lui donner les moyens d'exercer son travail.

Le Président (M. Bernier, Montmorency) :M. Séguin.

M. Séguin (Félix) : Si je peux me permettre, M. le ministre, vos observations, nous les remarquons, et je crois qu'il s'agit peut-être même un peu plus de l'esprit du projet de loi qui tend à poser problème dans ce que l'on avance, vous... Et je vous cite, là, vous venez de nous dire que vous voulez encourager, donc, les lanceurs d'alerte, ceux qui veulent qualifier des actes de répréhensibles dans le gouvernement ou aller à des journalistes, c'est selon. Ce que l'on veut souligner, c'est : Vont-ils le faire, premièrement? Mais à quel prix vont-ils le faire?

Présentement, dans sa forme actuelle, on voit que le projet de loi ne couvre pas, si je ne m'abuse, les municipalités. Je vais vous parler d'expérience d'un cas qui est assez simple, puis ce n'est pas une nouvelle qui a fait une très grosse manchette, ça n'a pas fait la une du *Journal de Montréal*, de *La Presse*, ça n'a pas fait l'ouverture des bulletins de télé. Il y avait chez Stationnement de Montréal des cols bleus qui travaillaient, qui étaient prêtés dans cet organisme-là afin de recueillir les fonds des parcomètres de la ville de Montréal. Il y a, parmi les cols bleus de la ville, d'autres qui ont décidé de dénoncer un groupe de ces cols bleus là qui volaient les recettes des parcomètres de Montréal, qui, au fil des années, totalisaient plusieurs dizaines de milliers de dollars. Voulez-vous que je vous dise quel traitement a reçu le col bleu dénonciateur? Une suspension. Il a fait sauver de l'argent à la ville en stoppant le stratagème, la ville qui reçoit des redevances de Stationnement de Montréal.

Et vous voyez que ce n'est pas facile d'être un dénonciateur, ce n'est pas facile de s'adresser aux journalistes sans avoir peur d'en subir les conséquences. Et j'en veux à preuve — je termine là-dessus, M. le ministre, M. le Président — mes outils de journalistes à moi, présentement, là : téléphone n° 1, téléphone n° 2, pagette, et j'en passe. Pourquoi? Parce que les gens craignent de dénoncer maintenant aussi aux journalistes en raison du traitement qu'ils sont susceptibles de subir.

Tantôt, je vous parlerai d'une de nos sources qui a été accusée devant le tribunal. Heureusement, les accusations sont tombées, mais il y a un prix, il y a toujours un prix à dénoncer, et c'est ce prix-là que l'on aimerait qu'elles ne paient pas.

M. Hamad : Je suis d'accord avec vous, ce n'est pas normal, ce qui arrive, si le cas est tel que vous me le présentez, que la personne a dénoncé du vol puis a été accusée après. Justement, on est là pour aider ces gens-là.

Vous avez raison, le domaine municipal n'est pas clair, puis on devrait le couvrir, vous avez tout à fait raison. Ce qu'on a vu à la commission Charbonneau, la majorité des allégations qu'on a vues, là, c'était dans les municipalités, puis on devrait agir et on va agir. Ça, je vous le donne.

L'objectif, justement, dans le cas de votre personne, le col bleu, bien là on va lui permettre d'aller divulguer, d'aller donner l'information, le protéger, surtout le protéger dans sa divulgation, qui va permettre, dans ce cas, prenons ce cas-là, d'aller voir la protectrice...

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : Merci, M. le ministre. Je suis obligé de vous interrompre. Merci. M. le député de Gaspé.

Parti québécois

M. Lelièvre : Merci, M. le Président. Bonsoir, Mme Millette. M. Séguin, M. Larouche. Bon, il y a beaucoup d'éléments qui ont été couverts, depuis le début de la présentation, mais j'aurais le goût de revenir sur la question... Vous avez parlé beaucoup, Mme Millette, durant votre présentation, de l'intérêt public, puis moi, je trouve que c'est un des éléments qu'on doit approfondir au niveau de la commission notamment. Vous avez parlé... Bon, au fédéral, effectivement, cette notion-là est beaucoup plus présente dans la loi au fédéral.

Est-ce que vous avez de l'information à l'effet que, quand on inclut la notion d'intérêt public, le projet de loi ou la loi est beaucoup plus efficace? Est-ce qu'il y a de la jurisprudence? Est-ce qu'il y a des exemples concrets? Pouvez-vous nous entretenir un peu là-dessus?

Le Président (M. Bernier, Montmorency) :Mme Millette.

Mme Millette (Lise) : En fait, il faut comprendre quel est exactement l'esprit de cette loi-là. La loi est de faciliter la divulgation d'actes répréhensibles, c'est donc une commission à la transparence. Donc, si l'objectif est la transparence, il faut qu'on sente qu'on est derrière l'importance que représentent les sonneurs d'alarme et qu'on veut donc faciliter réellement la divulgation. C'est un peu, là, l'importance de mettre en préséance... que l'intérêt public ait préséance — et je reprends les mots qui ont été cités — sur l'objectif de vouloir mettre des balises. Vous savez, nous, dans notre travail journalistique, on répond également à un guide de déontologie, guide de déontologie de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec, du Conseil de presse également, il y a des lois également contre la diffamation, donc ce n'est pas vrai qu'on coule des informations à tout vent, sans se soucier des conséquences pour les personnes, qui peuvent être victimes de divulgations qui ne seraient pas dans l'intérêt public mais qui servent des intérêts personnels, je l'ai d'ailleurs dit dans ma présentation. Mais affirmer cet intérêt public là et faire sentir que, finalement, ce que l'on souhaite, c'est un assainissement de nos institutions et de nos organisations publiques, plutôt que d'essayer de déterminer comment faire cheminer une divulgation, oui, dans la machine et à l'intérieur de cette bulle de verre.

On nous dit également que, pour ce qui est de la Protectrice du citoyen, oui, on peut référer à elle, mais, dans votre projet de loi, dans le projet de loi n° 87, à l'article 11, on précise aussi qu'on peut mettre fin à un examen si, par exemple, l'objet de la divulgation vise une politique, vise un objectif de programme. Alors, c'est donc qu'il n'y a aucune remise en question possible. Si effectivement on voulait critiquer les quotas confirmés à Revenu Québec,

ça pourrait très bien faire l'objet d'une fin de non-recevoir, la divulgation, et ça, ça nous préoccupe.

Également l'article que je mentionnais, l'article 6, qui précise que, oui, on peut communiquer publiquement, mais uniquement si ça porte sur des éléments de santé ou de l'environnement. Quand on parle de construction, de ponts et de routes, on s'entend, il n'y a pas de santé et d'environnement, à peu de chose près, là, mais ça représente une incidence importante.

Et là on a cette pression aussi de dire : Il faut d'abord aller à la police. Je crois que la décision de plusieurs sonneurs d'alarme, de plusieurs divulgateurs d'aller aux médias, c'est avant tout pour se soustraire de cette judiciarisation, qui n'est pas toujours nécessaire. Parfois, pour faire bouger les choses, on n'a pas nécessairement besoin de se soumettre à un processus judiciaire.

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : M. le député.

M. Lelièvre : Oui. Justement, j'arrivais à cet élément-là. Le fait que, je présume, plusieurs des personnes qui vont rencontrer les médias vont le faire par choix, au lieu d'aller rencontrer la police ou d'autres entités, ils vont aller voir, finalement, un journaliste, d'après votre expérience, votre vécu, est-ce que vraiment la crainte de toute la lourdeur de l'appareil gouvernemental, incluant le système judiciaire, c'est vraiment un frein pour la dénonciation?

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : Mme Millette.

Mme Millette (Lise) : Je pense que certaines personnes se sont heurtées non seulement à un frein, mais à des délais, et surtout à des situations qui n'apportaient pas leurs fruits. Mon collègue Vincent pourrait réagir avec un exemple concret.

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : M. Larouche.

• (20 heures) •

M. Larouche (Vincent) : Bien, un exemple aussi qu'on a trouvé très pertinent au cours des dernières années, c'est M. Jacques Duchesneau. Tout le monde s'en rappelle, on lui a confié le mandat de faire un rapport sur l'industrie de la construction. Lui estime avoir découvert un empire malfaisant vraiment qui tentait de prendre le contrôle de l'industrie. Et ensuite, lui, sa tâche, vraiment, c'est de remettre ça ensuite au ministre et ensuite de laisser ça entre les mains du ministre — M. le ministre, vous vous en rappelez certainement. Et lui estime que ça ne suscitait pas assez d'intérêt, à son avis, que ça risquait de se retrouver sur les tablettes ou de ne pas être assez pris au sérieux. Alors, il en a témoigné devant la commission Charbonneau déjà, il a dit : Moi, je jugeais que c'était primordial que ça devienne public, que ça soit montré à la population dans son intégralité, comme ça. Alors, il a pris la décision lui-même, sur lui, d'aller dévoiler ça dans les médias. Et, en ce faisant, c'est clair qu'il désobéissait, d'une certaine façon, et que normalement, lui, sa tâche, c'était seulement de le remettre au ministre. Par contre, si on avait dû le soumettre ensuite à un test, évaluer : Est-ce qu'il a agi dans l'intérêt public ou seulement pour calomnier ou pour faire du tort à une personne?, pour nous, c'est certain qu'il passait le test, à ce moment-là. Puis donc on peut imaginer diverses modalités par lesquelles on pourrait faire ce test-là puis soupeser la balance un peu, mais on pense que c'est un bel exemple où la personne aurait passé le test.

Une voix : ...

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : M. le ministre, s'il vous plaît! S'il vous plaît, M. le ministre! M. le député de Gaspé.

M. Lelièvre : Oui, merci, M. le Président. Il va de soi que le secteur municipal, selon notre formation politique, aussi doit être inclus dans le projet de loi n° 87, c'est sûr qu'on va travailler dans cette optique-là. Est-ce qu'il y a d'autres secteurs qui, selon vous, seraient prioritaires également?

Mme Millette (Lise) : Bien, on pourrait... Comme on l'a mentionné, toute la question des entreprises privées qui peuvent travailler au sein des différentes organisations et organismes publics, on ne retrouve pas nécessairement de porte ou de pont vers les organismes. Également, bien sûr, les municipalités et les paramunicipales également, parce que ce sont des structures qui ne sont pas directement visées mais qui englobent à la fois des fonds publics et qui constituent, dans plusieurs, des repaires et des endroits où probablement il pourrait être intéressant d'assainir également.

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : Merci.

M. Séguin (Félix) : Et je peux répondre à votre...

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : Oui, allez-y, M. Séguin.

M. Séguin (Félix) : Et je peux répondre à votre question précédente, si vous voulez. Vous vous demandiez pourquoi le sonneur d'alerte ou le sonneur d'alarme, appelez-le comme vous voulez, mais va souvent aller voir le journaliste plutôt que s'adresser, exemple, à la police. Qu'en est-il quand le sonneur d'alerte se fait arrêter par la police, hein? Ça arrive, ça, parfois. Et c'est aussi pourquoi les sonneurs d'alerte ont une confiance qu'évidemment nous jugeons méritée dans le travail des journalistes.

Laissez-moi vous parler d'Offices jeunesse internationaux du Québec, LOJIQ, qui est paragonnemental, si je ne m'abuse. *Le Journal de Montréal* dévoilait, il y a quelques mois de ça, une faille informatique, dévoilée par un candidat à un stage à l'international chez cet organisme-là, une faille informatique qui exposait au grand public les données personnelles, numéros de passeport, permis de conduire, et etc., de centaines de jeunes qui voulaient aller à l'étranger faire des stages au sein de cet organisme. Ce jeune homme là a décidé de dénoncer, c'est un universitaire sans aucun casier judiciaire, et le traitement qu'on lui a réservé, c'est de porter plainte à la police, chez LOJIQ. Il a été rencontré et il a été accusé, ce jeune-là, d'utilisation frauduleuse d'un ordinateur, un universitaire, la vie devant lui, sans aucun antécédent. Les accusations sont

finalement tombées, mais est-ce que ça vous donne un peu le portrait du lien de confiance qu'il y a entre le journaliste... et de tout ce qui peut le briser également? Ça se brise facilement, ce lien de confiance là, avec ce genre d'agissement.

Et c'est pour ça, M. le ministre, que je parlais tantôt de l'esprit du projet de loi, qui devrait d'ailleurs peut-être en premier lieu, en tout premier lieu encourager les gens à dénoncer, point barre, à la ligne, sans autre retenue, sans système trop complexe et avec une certaine garantie d'être protégé. Je comprends qu'il le fait un peu; peut-être qu'il pourrait le faire plus maintenant.

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : Merci. M. le député de La Peltrie.

CAQ

M. Caire : Merci, M. le Président. Sur le fait de devoir élargir la loi au municipal et au privé, je pense qu'on ne s'obstinera pas longtemps puis je pense que le ministre a entendu les commentaires.

Je vais vous avouer qu'il y a quelque chose qui me dérange, dans votre présentation, puis j'aimerais ça peut-être avoir un éclairage là-dessus. Vous semblez dire que ce n'est pas une bonne chose pour l'intérêt public que les citoyens dénoncent des situations problématiques, je vais le dire comme ça, à la police, qu'on serait tellement mieux servis si on les dénonçait aux journalistes. Là, j'aimerais ça vous entendre là-dessus parce que, sérieux, moi, je reçois ça aujourd'hui puis je dis : Hein? Qu'est-ce que c'est, ça?

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : Mme Millette.

Mme Millette (Lise) : C'est dans l'obligation. Le précédent dans l'article mentionné dans notre présentation, c'est que, pour rendre public ou pour aller vers un média, d'abord le sonneur d'alarme doit s'adresser à la police,

ou encore à l'UPAC, ou peu importe. C'est à quel moment ça arrive. On n'a aucun problème s'il y en a qui veulent se soumettre à un processus judiciaire et qu'il y a des accusations.

M. Caire : Ou au Protecteur du citoyen.

Mme Millette (Lise) : Effectivement, il y a des situations qui méritent effectivement que des accusations soient portées et que des coupables soient trouvés.

Et que ce soit la personne, finalement, qui cause l'acte répréhensible qui soit accusée, plutôt que le sonneur d'alarme qui porte sur lui la responsabilité. Pourquoi est-ce que ce ne serait pas, par exemple, l'organisation qui porte plainte? Pourquoi il faut que ce soit le sonneur d'alarme qui se plaint directement à la police?

M. Caire : Mais, quand vous dites « l'organisation », vous pensez à quoi exactement?

Mme Millette (Lise) : Si on pense, par exemple, que quelqu'un constate dans son milieu ou dans son organisation qu'il y a un problème ou qu'un acte répréhensible est causé, pourquoi est-ce que ce n'est pas l'organisation qui, elle, prend des recours contre l'individu? Pourquoi est-ce qu'il faut que ce soit le sonneur d'alarme?

En fait, c'est que tout repose sur les épaules du sonneur d'alarme et que, dans certaines situations, peut-être que ce n'est pas l'obligation première, de s'adresser à la police, mais que parfois il peut y avoir d'autres façons de faire cheminer une information qu'on trouve dérangeante ou qui mérite d'être corrigée. Et principalement je dirais que, le divulgateur, ce qu'il veut avant tout, ce n'est pas tant qu'une personne soit arrêtée ou peu importe, c'est que la situation cesse et que tout soit démasqué. Je pense que c'est un peu ce pourquoi les sources approchent mes collègues qui font de l'enquête régulièrement.

M. Caire : Je l'entends. Bien, je vous dirais que c'est la même chose, la même raison pour laquelle ils viennent voir les députés de l'opposition aussi, là...

Mme Millette (Lise) : Possiblement.

M. Caire : ...ça fait qu'on pourrait étendre le projet de loi aux députés de l'opposition, mais... Ce qui n'est pas une demande d'amendement.

Non, mais c'est parce que j'écoute ce que vous me dites, je comprends, mais je prends l'article 5, où on dit, bien : « Toute personne peut divulguer au Protecteur du citoyen », qui n'est pas une entité judiciaire, ou il a le choix aussi, il peut aussi aller à... l'employé de l'organisme peut s'adresser au responsable du suivi de la divulgation. C'est parce que ce que je vois là-dedans, c'est qu'on demande aux sonneurs d'alarme de s'adresser à des entités qui sont neutres et qui n'ont d'autre intérêt — qui n'ont pas d'intérêts commerciaux, qui n'ont pas d'intérêt politique, qui n'ont pas d'intérêt de concurrence — de simplement traiter l'information et de processor l'information. Le Protecteur du citoyen nous a dit : On peut référer des dossiers à l'UPAC. Le Protecteur du citoyen nous dit : L'UPAC nous réfère des dossiers aussi, si ce n'est pas judiciaire.

Ça fait que je comprends ce que vous me dites, mais en même temps vous ne pensez pas qu'il faut s'assurer que l'information initiale soit traitée par des entités qui sont neutres et libres de tout intérêt, qu'il soit politique, commercial ou...

M. Séguin (Félix) : Si toutefois cette neutralité, elle est... Et je veux bien croire, sans aucun doute, à la neutralité du Protecteur du citoyen, évidemment, et de plusieurs organismes gouvernementaux. La question est très bonne, en fait, parce que ce que l'on vient vous dire par cette présentation-là, c'est qu'il semble y avoir chez le lanceur d'alerte ou le sonneur d'alarme, que nous côtoyons, avec mes collègues ici, au jour le jour, un manque de confiance dans l'institution publique et quelle qu'elle soit, que ce soit le Protecteur du citoyen, que ce soit le gouvernement lui-même, ou

une autre de ses branches, ou un autre de ses organismes, alors c'est un peu...

Je reviens à mon postulat de départ, à l'esprit de la chose. On ne demande pas une divulgation exclusive à un journaliste, évidemment, on ne demande pas de passer devant les gens qui devraient recevoir ces plaintes-là ou ces divulgations-là, selon ce que le projet de loi va déterminer. Par contre, ce qu'on dit, c'est qu'on doit aussi les protéger pour parler à un journaliste si toutefois ils décident de ne pas faire confiance à ces organismes-là, pour des raisons qui leur sont propres et dont le gouvernement et même le journaliste ne doivent pas juger, de ces raisons-là, à mon avis.

Mme Millette (Lise) : En fait, ce que l'on dit, c'est que...

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : M. le député, allez-y.

M. Caire : Non, c'est correct, allez-y, Mme Millette, je vous écoute.

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : O.K. Allez-y, Mme Millette.

• (20 h 10) •

Mme Millette (Lise) : En fait, ce que l'on dit, c'est qu'on veut laisser le plus grand nombre de portes possible et non pas tenter d'en fermer. Et ce pourquoi on est sensibles : si les gens veulent aller à la police, à l'UPAC, parfait, mais ils peuvent aussi avoir l'occasion d'en référer...

Et je veux aussi souligner une incongruité de ce projet de loi, parce qu'on parle du Protecteur du citoyen, là. Dans son rapport 2014-2015, le Protecteur du citoyen questionnait ce qu'il a qualifié de tendance croissante à la judiciarisation à outrance, c'est dans le rapport qui a été déposé en décembre 2015. Donc, loin de se référer à ce que le Protecteur du citoyen disait, il y a une tendance à judiciariser davantage, eh bien, le projet de loi vient en ajouter aussi en obligeant, finalement, cette judiciarisation de tous ces cas qui, par exemple, représentent un danger pour la santé ou pour l'environnement.

Donc, oui, on a entendu la réponse du ministre quant au financement, mais on espère aussi que, si on veut relever, eh bien, il y aura donc, si le projet de loi est adopté, davantage d'effectifs qui seront dévolus pour assurer que le Protecteur du citoyen pourra avaler, absorber cette responsabilité

supplémentaire là, et non pas encourager cette — et je reprends les mots, là, du rapport — tendance croissante à la judiciarisation à outrance.

M. Caire : À ce moment-là, ce que je comprends, c'est...

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : Merci, Mme Millette. Mme la députée de Sainte-Marie—Saint-Jacques.

M. Caire : Ah! Ce que je comprends, c'est qu'on a fini.

Québec solidaire

Mme Massé : Merci, M. le Président. Alors, j'ai encore moins de minutes que les autres. J'aimerais ça que vous me parliez un peu plus de cette idée de l'article 11, que vous critiquez assez sur... dans le fond, on ne peut pas critiquer les politiques, etc. Et, ce que je comprends, en bout de ligne, c'est peut-être là où votre rôle pourrait prendre... c'est là que vous pourriez jouer un rôle.

Mme Millette (Lise) : En fait, si on réfère aussi à la loi miroir au fédéral, on ne retrouve pas ces échappatoires, si on peut dire, pour la divulgation. En fait, dans le projet de loi qui est présenté, c'est là où on retrouve effectivement qu'on peut juger la divulgation « frivole », ce sont les mots. Une divulgation — ça, on en est, il n'y a pas de problème, là — qui pourrait être effectuée à des fins personnelles, je pense que ça ne sert pas l'intérêt public, et c'est pourquoi on a cautionné dès le départ que l'intérêt public devrait servir de référence et devrait établir, finalement, la crédibilité ou l'intérêt d'une divulgation et la motivation de cette divulgation. Ça, ça pourrait très bien entrer comme bonification importante à l'article 11, à la place de la divulgation frivole.

Également, cette mention, c'est l'alinéa 3° qui précise qu'on ne peut pas ou qu'il peut être écarté quelque chose qui traite sur le bien-fondé d'une politique ou d'un objectif du programme. Ça, ça peut... ça ouvre une porte et ça laisse place à une énorme interprétation pour pouvoir détourner des divulgations qui pourraient être pertinentes, que ce soit à l'aide sociale, que ce soit à l'assurance chômage comme on a vu au fédéral, que ce soit encore aux quotas de Revenu... Et on a également une superbe échappatoire, dans ce projet de loi, qui est la même que pour la loi d'accès à l'information, là, l'article 33, qui fait en sorte que, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor

ou encore un comité ministériel, si la divulgation touche un de ces éléments-là, eh bien, elle pourra être écartée également. Ça aussi, ça représente une trappe importante.

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : Mme la députée de... Vous pouvez poser une autre question, Mme la députée, allez-y.

Mme Massé : Merci. Est-ce qu'il y a quelque chose qu'on peut faire pour mieux protéger votre capacité de soutenir les divulgateurs?

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : M. Séguin, vous semblez vouloir répondre.

M. Séguin (Félix) : Si j'en réfère à mon collègue Vincent, je vous dirais : Écrire la loi, mais... M. Hamad nous l'a proposé, mais je pense que ça ne se fera pas. Je pense que M. Larouche a probablement une bonne idée là-dessus.

M. Larouche (Vincent) : Bien, nous, certainement, une chose, c'est d'abord de cesser de les persécuter, quand il y a des cas, et d'ouvrir un maximum de portes, comme Lise l'a dit, plutôt que de refermer des portes puis de faire un entonnoir où il y a une seule voie de dénonciation possible, et de valoriser aussi leur rôle, parce qu'il y a beaucoup de ces personnes-là, quand ils nous parlent, ils sont terrorisés, ils ont peur de subir des graves conséquences, des conséquences sur leur carrière, des représailles, alors que normalement ils devraient être considérés comme des héros qui font un travail tout à fait sain pour la démocratie et pour notre société, et donc vraiment de lancer le message qu'il y a plusieurs portes qui sont ouvertes à eux, qu'ils peuvent s'adresser à plusieurs endroits, et qu'ils vont être écoutés, et que c'est une attitude qui va être célébrée plutôt que réprimée.

Le Président (M. Bernier, Montmorency) : Merci, Mme Millette, M. Séguin et M. Larouche, de votre participation à la Commission des finances publiques. Merci.

Je vais suspendre quelques instants afin de permettre à la Fédération des cégeps de prendre place.

(Suspension de la séance à 20 h 14)

ANNEXE B

TABLEAU 2.

**LISTE DES MÉMOIRES ET AUDIENCES PRÉSENTÉS À LA COMMISSION
DES FINANCES PUBLIQUES DE LA QUARANTE ET UNIÈME LÉGISLATURE
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (2016)**

Intervenants	À propos	Interventions	Mémoires
Protecteur du citoyen Raymonde St-Germain (titulaire du poste) Jean-François Bernier	« 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. » <i>Extrait du mémoire déposé devant la Commission.</i>	9 février 2016 Lien vidéo 16 février 2016 Lien vidéo	Lien vers le document
Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec inc. (SFPQ) Lucie Martineau Louis-Joseph Saucier Nadia Lévesque	« Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est une organisation syndicale indépendante qui regroupe plus de 42 000 personnes, dont la majorité travaille dans la fonction publique du Québec et occupe un emploi de bureau, de technicien ou d'ouvrier. » <i>Extrait du mémoire déposé devant la Commission.</i>	9 février 2016 Lien vidéo	Lien vers le document
Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ) Lise Milette Vincent Larouche Félix Séguin	« La FPJQ est un organisme sans but lucratif qui rassemble environ 1600 journalistes dans plus de 250 médias écrits et électroniques. » <i>Extrait du site Internet de l'organisation.</i>	9 février 2016 Lien vidéo	N'a pas présenté de mémoire
Fédération des cégeps Bernard Tremblay Marie-France Bélanger Henrick Ellefsen	« La Fédération des cégeps est le regroupement volontaire des 48 collèges publics du Québec. Elle a été créée en 1969 dans le but de promouvoir le développement de la formation collégiale et des cégeps. Elle agit comme porte-parole officiel et lieu de concertation des cégeps, à qui elle offre des services en matière de pédagogie, d'affaires étudiantes, d'affaires internationales, de formation continue et de services aux entreprises, de financement, de ressources humaines, d'évaluation de la scolarité, d'affaires juridiques, de technologies de l'information, de recherche, de négociation et de relations du travail. La Fédération des cégeps représente les collèges pour la négociation des conventions collectives. » <i>Extrait du mémoire déposé devant la Commission.</i>	9 février 2016 Lien vidéo	Lien vers le document

<p>Confédération des syndicats nationaux (CSN)</p> <p>Jean Lortie Anne Pineau Benoit Laurin</p>	<p>« La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats. Elle regroupe plus de 325 000 travailleuses et travailleurs réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec. Les travailleurs et les conseillers qu'elle représente font partie de tous les secteurs de l'économie. » <i>Extrait du mémoire déposé devant la Commission.</i></p>	<p>9 février 2016</p> <p>Lien vidéo</p>	<p>Lien vers le document</p>
<p>Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ)</p> <p>Régine Laurent Nancy Bédard</p>	<p>« La Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec – FIQ est une organisation syndicale, au cœur de la santé, qui regroupe plus de 66 000 professionnelles en soins. Elle représente la vaste majorité des infirmières, des infirmières auxiliaires, des inhalothérapeutes et des perfusionnistes cliniques de la province. » <i>Extrait du mémoire déposé devant la Commission.</i></p>	<p>10 février 2016</p> <p>Lien vidéo</p>	<p>Lien vers le document</p>
<p>Ligue d'action civique</p> <p>Frédéric Lapointe Simon Laliberté</p>	<p>« La Ligue d'action civique est une organisation à but non lucratif fondée en 2011 par des citoyens vigilants, des élus et des organisateurs politiques de toutes allégeances.</p> <p>La mission de la Ligue est triple : Saine gouvernance des villes et autres administrations locales; Plus grande participation des citoyens à l'administration locale; Plus grand engagement des citoyens dans les élections. » <i>Extrait du mémoire déposé devant la Commission.</i></p>	<p>10 février 2016</p> <p>Lien vidéo</p>	<p>Lien vers le document</p>
<p>Centrale des syndicats du Québec (CSQ)</p> <p>Louise Chabot Nathalie Léger</p>	<p>« La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente plus de 200 000 membres, dont 130 000 environ font partie du personnel de l'éducation. La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent quelque 240 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'AREQ (CSQ), l'Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec. Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. » <i>Extrait du mémoire déposé devant la Commission.</i></p>	<p>10 février 2016</p> <p>Lien vidéo</p>	<p>Lien vers le document</p>
<p>Conseil québécois des syndicats professionnels (CQSP)</p> <p>Charles Simard André Émond Nicolas Cloutier</p>	<p>« Le CQSP est un conseil québécois qui regroupe, sur une base volontaire, des syndicats et des associations de personnes salariées professionnelles. [Il rassemble] environ 30 000 professionnelles et professionnels œuvrant dans le secteur public, le secteur parapublic et le secteur des organismes gouvernementaux. Son objectif est d'assurer un mécanisme permanent de concertation en matière de relations du travail, de permettre l'élaboration de positions communes en diverses matières, de mener tout genre d'études et d'actions d'intérêt commun, d'assister des professionnelles et professionnels qui désirent se former en association pour des fins</p>	<p>10 février 2016</p> <p>Lien vidéo</p>	<p>Lien vers le document</p>

	de relations de travail ou de syndicalisation et d'établir des relations avec des associations de professionnelles et de professionnels sur des sujets d'intérêt commun, telles les diverses lois du travail. » <i>Extrait du mémoire déposé devant la Commission.</i>		
(Lanceur d'alerte) M. François Beaudry	« François Beaudry [récipiendaire de la Médaille de l'Assemblée nationale du Québec], ancien ingénieur-conseil au ministère des Transports du Québec qui a parlé à visage découvert à des journalistes d'enquête pour dire ce qu'il avait appris sur la collusion dans le monde de la construction ». <i>Extrait d'un communiqué de presse de l'Aile parlementaire de Québec solidaire, publié le 27 novembre 2013, à 16:01.</i>	15 février 2016 Lien vidéo	N'a pas présenté de mémoire
Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ) Michel Gagnon Marc-André Fortin Benoit Laflamme	« L'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ) représente depuis 1988 les ingénieurs membres du personnel de la Fonction publique qui exercent leur profession d'ingénieur dans un ministère ou un organisme. Ces 1 400 ingénieurs œuvrent dans plus de 25 ministères et organismes du gouvernement du Québec. Ces ingénieurs de l'État exercent notamment dans les domaines des transports, de l'environnement, de l'agriculture, des ressources naturelles et de la technologie. » <i>Extrait du mémoire déposé devant la Commission.</i>	15 février 2016 Lien vidéo	Lien vers le document
Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) Richard Perron Francine Belleau	« Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) est le plus grand syndicat de personnel professionnel du Québec. Créé en 1968, il représente environ 24 000 experts, dont près de 17 000 dans la fonction publique, 4 500 à Revenu Québec et 2 500 en santé, en enseignement supérieur et dans les sociétés d'État. » <i>Extrait du mémoire déposé devant la Commission.</i>	15 février 2016 Lien vidéo	Lien vers le document
Syndicat canadien de la fonction publique, Québec (SCFP-Québec) Denis Bolduc Serge Morin Nathalie Blais	« Le SCFP-Québec est le plus important affilié de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) avec plus de 110 000 membres. Il est présent partout au Québec et œuvre dans 10 secteurs d'activité, à savoir : affaires sociales; éducation; énergie; municipalités; universités; sociétés d'État et organismes publics; transport urbain; communications; transport aérien; et secteur mixte. » <i>Extrait du mémoire déposé devant la Commission.</i>	15 février 2016 Lien vidéo	Lien vers le document
Barreau du Québec	« ...le Barreau du Québec surveille l'exercice de la profession, fait la promotion de la primauté du droit, valorise la profession et soutient ses membres dans l'exercice du droit. » <i>Extrait du mémoire déposé devant la Commission.</i>	N'est pas intervenu devant la Commission	Lien vers le document

Bureau de coopération interuniversitaire	<p>« Dans le respect de l'autonomie institutionnelle des établissements universitaires québécois, de leurs missions respectives et de leurs caractéristiques distinctives, le BCI promeut leurs intérêts, leurs positions communes, leur diversité et contribue à leur rayonnement et à leur impact positif pour la société. Forum d'expertise et de coopération, le BCI travaille à la création et à la mutualisation d'un ensemble de services collectifs destinés aux établissements universitaires québécois. Le BCI œuvre à l'amélioration du système universitaire québécois, notamment en facilitant le partage des meilleures pratiques entre les établissements qui le constituent, dans une perspective de responsabilité sociale. » <i>Extrait du site Internet de l'organisation.</i></p>	<p>N'est pas intervenu devant la Commission</p>	<p>Lien vers le document</p>
Commission d'accès à l'information du Québec	<p>« La Commission est à la fois un tribunal administratif et un organisme de surveillance qui veille à l'application de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le privé. Elle voit aussi à la promotion et au respect des droits des citoyens à l'accès aux documents des organismes publics et à la protection de leurs renseignements personnels. » <i>Extrait du site Internet de l'organisation.</i></p>	<p>N'est pas intervenu devant la Commission</p>	<p>Lien vers le document</p>
Confédération pour le rayonnement étudiant en ingénierie au Québec	<p>« La Confédération pour le rayonnement étudiant en ingénierie au Québec (CRÉIQ) est une confédération étudiante représentant plus de 20 000 étudiant(e)s et quatorze associations étudiantes en génie au Québec. Elle se penche sur divers dossiers de nature publique, tels que ceux des lois professionnelles ou du code de profession. » <i>Extrait du mémoire déposé devant la Commission.</i></p>	<p>N'est pas intervenu devant la Commission</p>	<p>Lien vers le document</p>
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec	<p>« La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec est la plus grande centrale syndicale québécoise. Ses membres œuvrent dans l'ensemble des secteurs d'activité économique et partout en région. » <i>Extrait du mémoire déposé devant la Commission.</i></p>	<p>N'est pas intervenu devant la Commission</p>	<p>Lien vers le document</p>
Les avocats et notaires de l'État québécois	<p>« Les avocats et notaires de l'État québécois (LANEQ) est la plus grande association de salariés regroupant des avocats et des notaires au Québec. Elle compte plus de 1 100 avocats et notaires, répartis dans l'ensemble des ministères et organismes du gouvernement du Québec et dans certains organismes hors fonction publique [...] LANEQ a pour objet de promouvoir et de défendre auprès du gouvernement du Québec, de ses organismes et sociétés d'État et des citoyens, les intérêts économiques, professionnels, sociaux et moraux de ses membres, de négocier leurs conditions de travail et d'en assurer le respect. » <i>Extrait du mémoire déposé devant la Commission.</i></p>	<p>N'est pas intervenu devant la Commission</p>	<p>Lien vers le document</p>
Ordre des comptables professionnels agréés du Québec	<p>« L'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec (CPA) regroupe 41 000 membres et 5 000 futurs CPA, ce qui en fait le 3^e ordre professionnel en importance au Québec. Il représente tous les champs d'expertise de la profession comptable mis</p>	<p>N'est pas intervenu devant la Commission</p>	<p>Lien vers le document</p>

	au service des entreprises, des organisations et du grand public. » <i>Extrait du site Internet de l'organisation.</i>		
Conseil interprofessionnel du Québec	« La mission du Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) est d'agir à titre de voix collective des ordres sur des dossiers d'intérêt commun et d'organisme-conseil auprès de l'autorité publique. Le CIQ, comme regroupement des ordres professionnels, est voué à la promotion et à la valorisation du système professionnel, selon les valeurs qui rassemblent les ordres et en fonction de l'intérêt public. » <i>Extrait du site Internet de l'organisation.</i>	N'est pas intervenu devant la Commission	<u>Lien vers le document</u>

ANNEXE C

TABLEAU 1.

**COMPARAISON DU PROJET DE LOI NO 87 ÉTUDIÉ EN COMMISSION
PARLEMENTAIRE ET DE LA LOI 87, TELLE QU'ADOPTÉE PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN 2016**

Tableau comparatif du projet loi n° 87

Le texte étudié en commission et la version finale, adoptée par l'Assemblée nationale du Québec

<p>Projet de loi n° 87</p> <p>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics</p> <p>Présenté à Québec en 2015</p>	<p>Projet de loi n° 87</p> <p>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</p> <p>Adopté le 9 décembre 2016 Sanctionné le 9 décembre 2016</p>	<p>Commentaires</p>
<p>CHAPITRE I</p> <p>OBJET ET CHAMP D'APPLICATION</p>	<p>CHAPITRE I</p> <p>OBJET ET CHAMP D'APPLICATION</p>	
<p>1. La présente loi a pour objet de faciliter la divulgation d'actes répréhensibles commis ou sur le point d'être commis au sein des organismes publics et d'établir un régime de protection contre les représailles.</p>	<p>1. La présente loi a pour objet de faciliter la divulgation dans l'intérêt public d'actes répréhensibles commis ou sur le point d'être commis à l'égard des organismes publics et d'établir un régime général de protection contre les représailles.</p>	<p>Formulation plus pointue dans la loi adoptée, qui a pour effet d'élargir légèrement la portée du projet de loi.</p>
<p>2. Pour l'application de la présente loi, sont des organismes publics :</p> <p>1° les ministères;</p> <p>2° les organismes et les personnes nommées ou désignées par le gouvernement ou un ministre dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1);</p>	<p>2. Pour l'application de la présente loi, sont des organismes publics :</p> <p>1° les ministères;</p> <p>2° les organismes et les personnes nommées ou désignées par le gouvernement ou un ministre dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1);</p>	<p>Élargie la portée de la loi dans le texte adopté, en l'appliquant également aux centres de la petite enfance.</p>

<p>3° les organismes budgétaires et autres que budgétaires énumérés respectivement aux annexes 1 et 2 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001), y compris les personnes qui y sont énumérées;</p> <p>4° les entreprises du gouvernement énumérées à l'annexe 3 de la Loi sur l'administration financière ainsi que la Commission de la construction du Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec;</p> <p>5° les commissions scolaires visées par la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3) ou par la Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis (chapitre I-14), le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal et les collèges d'enseignement général et professionnel institués par la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (chapitre C-29);</p> <p>6° les établissements d'enseignement de niveau universitaire mentionnés aux paragraphes 1° à 11° de l'article 1 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (chapitre E-14.1);</p> <p>7° les établissements publics au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) de même que le conseil régional institué par la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5);</p>	<p>3° les organismes budgétaires et autres que budgétaires énumérés respectivement aux annexes 1 et 2 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001), y compris les personnes qui y sont énumérées;</p> <p>4° les entreprises du gouvernement énumérées à l'annexe 3 de la Loi sur l'administration financière ainsi que la Commission de la construction du Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec;</p> <p>5° les commissions scolaires visées par la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3) ou par la Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis (chapitre I-14), le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal et les collèges d'enseignement général et professionnel institués par la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (chapitre C-29);</p> <p>6° les établissements d'enseignement de niveau universitaire mentionnés aux paragraphes 1° à 11° de l'article 1 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (chapitre E-14.1);</p> <p>7° les établissements publics et privés conventionnés au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) de même que le conseil régional institué par la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5);</p>	
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

<p>8° les personnes nommées ou désignées par l'Assemblée nationale pour exercer une fonction en relevant, avec le personnel qu'elles dirigent;</p> <p>9° toute autre entité désignée par le gouvernement.</p>	<p>8° les personnes nommées ou désignées par l'Assemblée nationale pour exercer une fonction en relevant, avec le personnel qu'elles dirigent;</p> <p>9° les centres de la petite enfance, les garderies bénéficiant de places dont les services de garde sont subventionnés ainsi que les bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial visés par la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1);</p> <p>10° toute autre entité désignée par le gouvernement.</p>	
	<p>3. Les dispositions de la présente loi s'appliquent à l'Assemblée nationale dans la mesure et aux conditions déterminées par règlement du Bureau de l'Assemblée nationale.</p>	<p>Nouvel article qui soumet l'Assemblée nationale à la loi.</p>
<p>3. Au sens de la présente loi, est considéré comme répréhensible tout acte qui constitue, selon le cas :</p> <p>1° une contravention à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi;</p> <p>2° un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie;</p> <p>3° un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public, y compris de ceux qu'il gère ou détient pour autrui;</p> <p>4° un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public;</p> <p>5° le fait, par un acte ou une omission, de porter gravement atteinte ou de risquer de porter</p>	<p>4. Au sens de la présente loi, est considéré comme répréhensible tout acte qui constitue, selon le cas :</p> <p>1° une contravention à une loi du Québec, à une loi fédérale applicable au Québec ou à un règlement pris en application d'une telle loi;</p> <p>2° un manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie;</p> <p>3° un usage abusif des fonds ou des biens d'un organisme public, y compris de ceux qu'il gère ou détient pour autrui;</p> <p>4° un cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité;</p> <p>5° le fait, par un acte ou une omission, de porter gravement atteinte ou de risquer de porter</p>	<p>Un seul ajout au texte final :</p> <p>Un abus d'autorité devient un acte de mauvais gestion au sens de la loi.</p>

<p>gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement;</p> <p>6° le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible visé aux paragraphes 1° à 5°.</p>	<p>gravement atteinte à la santé ou à la sécurité d'une personne ou à l'environnement;</p> <p>6° le fait d'ordonner ou de conseiller à une personne de commettre un acte répréhensible visé aux paragraphes 1° à 5°.</p>	
<p>4. La présente loi ne s'applique pas aux divulgations qui sont effectuées à des fins personnelles et non d'intérêt public, par exemple dont l'objet porte uniquement sur une condition de travail de la personne qui effectue la divulgation, ni aux divulgations dont l'objet est de mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme du gouvernement ou d'un organisme public.</p>	<p>5. La présente loi ne s'applique pas aux divulgations qui sont effectuées à des fins personnelles et non d'intérêt public, par exemple dont l'objet porte uniquement sur une condition de travail de la personne qui effectue la divulgation, ni aux divulgations dont l'objet est de mettre en cause le bien-fondé des politiques et objectifs de programme du gouvernement ou d'un organisme public. Il en est de même des divulgations dont l'objet est de mettre en cause l'efficacité, l'efficience ou le bien-fondé des stratégies, orientations et opérations liées à des activités d'investissement, de gestion de fonds ou de gestion de dettes de la Caisse de dépôt et placement du Québec et d'Investissement Québec.</p>	<p>Le texte final précise ce qui n'est pas une divulgation au sens de la loi, en incluant les opérations et les orientations de Caisse de dépôt et d'Investissement Québec.</p>
<p>CHAPITRE II</p> <p>DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES</p>	<p>CHAPITRE II</p> <p>DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES</p>	
<p>5. Toute personne peut divulguer au Protecteur du citoyen des renseignements pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis au sein d'un organisme public ou est sur le point de l'être.</p> <p>Un employé d'un organisme public peut, s'il le préfère, s'adresser au responsable du suivi des divulgations de son organisme pour divulguer des renseignements pouvant démontrer qu'un acte</p>	<p>6. Toute personne peut, en tout temps, divulguer au Protecteur du citoyen des renseignements pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être à l'égard d'un organisme public. Un tel acte comprend notamment celui qui est le fait d'un membre du personnel de l'organisme public dans l'exercice de ses fonctions ou de toute personne, société de personnes, regroupement ou autre entité à l'occasion de la préparation ou de l'exécution</p>	<p>Le texte final élargit la portée de loi en incluant les actes répréhensibles commis à l'égard d'un organisme public, et non seulement au sein de celui-ci.</p> <p>Il précise par ailleurs la marche à suivre pour une divulgation à l'interne.</p>

<p>répréhensible a été commis au sein de son organisme public ou est sur le point de l'être.</p>	<p>d'un contrat, incluant l'octroi d'une aide financière, conclu ou sur le point de l'être avec l'organisme public. Une divulgation peut s'effectuer sous le couvert de l'anonymat ou non.</p> <p>Lorsqu'une divulgation concerne un organisme public visé au paragraphe 9° de l'article 2, une personne peut, si elle le préfère, s'adresser au ministre de la Famille conformément aux dispositions du chapitre VII.2 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance pour effectuer sa divulgation.</p> <p>Lorsqu'une divulgation concerne un organisme public visé aux paragraphes 1° à 8° et 10° de l'article 2, une personne membre du personnel de cet organisme peut, si elle le préfère, s'adresser au responsable du suivi des divulgations de son organisme pour effectuer sa divulgation.</p>	
<p>6. Si une personne a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible commis ou sur le point de l'être présente un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement et qu'elle ne peut, compte tenu de l'urgence de la situation, s'adresser à l'une des personnes visées à l'article 5, elle peut divulguer au public les renseignements qu'elle estime raisonnablement nécessaires pour parer à ce risque et bénéficier de la protection contre les représailles prévues au chapitre VI.</p> <p>Toutefois, cette personne doit, au préalable, communiquer ces renseignements à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption. De plus, la communication de ces renseignements ne doit pas avoir comme effet prévisible de nuire aux mesures d'intervention</p>	<p>7. Si une personne a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible commis ou sur le point de l'être présente un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement et qu'elle ne peut, compte tenu de l'urgence de la situation, s'adresser à l'une des personnes visées à l'article 6, elle peut divulguer au public les renseignements qu'elle estime raisonnablement nécessaires pour parer à ce risque et bénéficier de la protection contre les représailles prévues au chapitre VII.</p> <p>Toutefois, cette personne doit, au préalable, communiquer ces renseignements à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption. De plus, la communication de ces renseignements ne doit pas avoir comme effet prévisible de nuire aux mesures d'intervention</p>	<p>Aucune différence entre les textes.</p>

<p>pour parer au risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement.</p>	<p>pour parer au risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou pour l'environnement.</p>	
<p>7. La personne qui fait une divulgation ou qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation peut communiquer conformément à la présente loi tout renseignement pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être.</p> <p>Le premier alinéa s'applique malgré les dispositions sur la communication de renseignements prévues par la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1) et par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), sauf celles prévues à l'article 33 de cette dernière loi. Il s'applique également malgré toute autre restriction de communication prévue par une loi et toute obligation de confidentialité ou de loyauté pouvant lier une personne, notamment à l'égard de son employeur ou, le cas échéant, de son client.</p> <p>Toutefois, la présente loi n'a pas pour effet d'autoriser une personne à communiquer des renseignements protégés par le secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client.</p>	<p>8. La personne qui fait une divulgation ou qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation peut communiquer conformément à la présente loi tout renseignement pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être.</p> <p>Le premier alinéa s'applique malgré les dispositions sur la communication de renseignements prévues par la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1) et par la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), sauf celles prévues à l'article 33 de cette dernière loi. Il s'applique également malgré toute autre restriction de communication prévue par une loi et toute obligation de confidentialité ou de loyauté pouvant lier une personne, notamment à l'égard de son employeur ou, le cas échéant, de son client.</p> <p>Toutefois, la levée du secret professionnel autorisée par le présent article ne s'applique pas au secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client.</p>	<p>Aucune différence significative entre les textes.</p>
<p>8. Toute personne peut s'adresser au Protecteur du citoyen pour obtenir des renseignements concernant la possibilité d'effectuer une</p>	<p>9. Toute personne peut s'adresser au Protecteur du citoyen pour obtenir des renseignements concernant la possibilité d'effectuer une divulgation conformément à la présente loi ou des conseils sur la procédure à suivre ou pour</p>	<p>Le texte final dicte la marche à suivre pour bénéficier d'un service de consultation juridique.</p>

divulgence conformément à la présente loi ou des conseils sur la procédure à suivre.	bénéficiaire du service de consultation juridique visé à l'article 26.	
<p>CHAPITRE III</p> <p>SUIVI DES DIVULGATIONS ET ENQUÊTES PAR LE PROTECTEUR DU CITOYEN</p>	<p>CHAPITRE III</p> <p>SUIVI DES DIVULGATIONS ET ENQUÊTES PAR LE PROTECTEUR DU CITOYEN</p>	
<p>9. La divulgation d'un acte répréhensible au Protecteur du citoyen s'effectue conformément à la procédure qu'il établit. Cette procédure doit notamment :</p> <p>1° prévoir l'envoi par écrit d'un avis de réception des renseignements divulgués à la personne ayant effectué la divulgation, lorsque cela est possible;</p> <p>2° préciser les modalités relatives au dépôt d'une divulgation et à son traitement diligent;</p> <p>3° prévoir, sous réserve de l'article 13, des mesures 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;</p> <p>4° prévoir des mesures pour que les droits des personnes mises en cause par une divulgation soient respectés, notamment lors d'une enquête;</p> <p>5° indiquer le recours prévu par la loi en cas de représailles au sens des articles 26 et 27 et le délai pour l'exercer.</p> <p>Le Protecteur du citoyen s'assure de la diffusion de cette procédure.</p>	<p>10. La divulgation d'un acte répréhensible au Protecteur du citoyen et le traitement diligent de cette divulgation s'effectuent conformément à la procédure qu'il établit. Cette procédure doit notamment :</p> <p>1° prévoir l'envoi par écrit d'un avis de réception des renseignements divulgués à la personne ayant effectué la divulgation, lorsque son identité est connue;</p> <p>2° préciser les modalités relatives au dépôt d'une divulgation;</p> <p>3° déterminer les délais de traitement d'une divulgation;</p> <p>4° prévoir, sous réserve de l'article 14, 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;</p> <p>5° prévoir des mesures pour que les droits des personnes mises en cause par une divulgation soient respectés, notamment lors d'une enquête;</p> <p>6° indiquer la protection prévue au chapitre VII de la présente loi en cas de représailles et le délai</p>	Des considérations de délais et de suivi des divulgations sont ajoutées au texte final.

	<p>pour exercer un recours à l'encontre d'une pratique interdite au sens du paragraphe 11° du premier alinéa de l'article 122 de la Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1).</p> <p>Aux fins du paragraphe 3° du premier alinéa, la procédure doit prévoir que la personne ayant effectué la divulgation, si son identité est connue, est avisée dès que le traitement de sa divulgation est complété. Si son traitement doit se poursuivre plus de 60 jours après la date de sa réception, le Protecteur du citoyen en avise cette personne. Il doit par la suite l'aviser, tous les 90 jours, que le traitement de sa divulgation se poursuit, et ce, jusqu'à ce qu'il y ait mis fin. Le Protecteur du citoyen transmet ces avis par écrit.</p> <p>Le Protecteur du citoyen s'assure de la diffusion de cette procédure.</p>	
<p>10. Lorsque le Protecteur du citoyen reçoit une divulgation, il vérifie si un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être.</p> <p>En outre, il peut faire enquête ou désigner toute personne visée à l'article 25 de la Loi sur le Protecteur du citoyen (chapitre P-32) pour la mener en son nom.</p>	<p>11. Lorsque le Protecteur du citoyen reçoit une divulgation ou qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être, il effectue les vérifications qu'il estime à propos.</p> <p>En outre, il peut faire enquête ou désigner toute personne visée à l'article 25 de la Loi sur le Protecteur du citoyen (chapitre P-32) pour la mener en son nom. Il peut, par écrit, confier à une personne qui n'est pas membre de son personnel le mandat d'examiner une divulgation et, le cas échéant, de conduire une enquête ou lui confier tout autre mandat spécifique relié à l'une ou l'autre de ses fonctions et lui déléguer ses pouvoirs, pourvu que cette personne se soumette à des exigences de confidentialité équivalentes à celles applicables aux membres du personnel du</p>	<p>Le texte final précise et élargit les pouvoirs d'enquête qui sont conférés au Protecteur du citoyen.</p>

	<p>Protecteur du citoyen. Dans le cas de la conduite d'une enquête, l'article 25 de la Loi sur le Protecteur du citoyen s'applique à cette personne, compte tenu des adaptations nécessaires.</p> <p>L'organisme public concerné doit collaborer avec le Protecteur du citoyen.</p>	
<p>11. À tout moment, le Protecteur du citoyen doit mettre fin au traitement d'une divulgation si l'acte répréhensible allégué fait l'objet d'un recours devant un tribunal ou porte sur une décision rendue par un tribunal.</p> <p>En outre, il met fin à son examen s'il estime notamment :</p> <p>1° que l'objet de la divulgation ne relève pas de son mandat;</p> <p>2° que la divulgation est effectuée à des fins personnelles;</p> <p>3° que l'objet de la divulgation met en cause le bien-fondé d'une politique ou d'un objectif de programme du gouvernement ou d'un organisme public;</p> <p>4° que la divulgation est frivole.</p>	<p>12. À tout moment, le Protecteur du citoyen doit mettre fin au traitement d'une divulgation si l'acte répréhensible allégué fait l'objet d'un recours devant un tribunal ou porte sur une décision rendue par un tribunal.</p> <p>En outre, il met fin à son examen s'il estime notamment :</p> <p>1° que l'objet de la divulgation ne relève pas de son mandat;</p> <p>2° que la divulgation est effectuée à des fins personnelles et non d'intérêt public;</p> <p>3° que l'objet de la divulgation met en cause le bien-fondé d'une politique ou d'un objectif de programme du gouvernement ou d'un organisme public;</p> <p>4° que l'objet de la divulgation met en cause l'efficacité, l'efficience ou le bien-fondé des stratégies, orientations et opérations liées à des activités d'investissement, de gestion de fonds ou de gestion de dettes de la Caisse de dépôt et placement du Québec et d'Investissement Québec;</p> <p>5° que la divulgation est frivole.</p>	<p>Le texte final précise en quelles circonstances le Protecteur du citoyen peut mettre fin à une divulgation.</p>

	Lorsque le Protecteur du citoyen met fin au traitement ou à l'examen d'une divulgation, il transmet un avis motivé à la personne ayant effectué cette divulgation, si son identité est connue.	
<p>12. Dans le cas d'une enquête, le Protecteur du citoyen peut, s'il l'estime à propos, informer la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné ou, si les circonstances le justifient, le ministre responsable de cet organisme de la tenue de l'enquête et lui en faire connaître l'objet.</p> <p>Pour l'application de la présente loi, la personne ayant la plus haute autorité administrative correspond à celle responsable de la gestion courante de l'organisme public, tel le sous-ministre, le président ou le directeur général. Toutefois, dans le cas d'un organisme public visé au paragraphe 5° de l'article 2, cette personne correspond au conseil d'administration ou, dans le cas d'une commission scolaire, au conseil des commissaires. Un tel conseil peut déléguer au directeur général tout ou partie des fonctions devant être exercées par la personne ayant la plus haute autorité administrative.</p>	<p>13. Dans le cas d'une enquête, le Protecteur du citoyen peut, s'il l'estime à propos, informer la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné ou, si les circonstances le justifient, le ministre responsable de cet organisme de la tenue de l'enquête et lui en faire connaître l'objet.</p> <p>Dans le cas d'un organisme public visé au paragraphe 9° de l'article 2, le Protecteur du citoyen peut, s'il l'estime à propos, informer le ministre de la Famille.</p> <p>Pour l'application de la présente loi, la personne ayant la plus haute autorité administrative correspond à celle responsable de la gestion courante de l'organisme public, tel le sous-ministre, le président ou le directeur général. Toutefois, dans le cas d'un organisme public visé au paragraphe 5° de l'article 2, cette personne correspond au conseil d'administration ou, dans le cas d'une commission scolaire, au conseil des commissaires. Un tel conseil peut déléguer au directeur général tout ou partie des fonctions devant être exercées par la personne ayant la plus haute autorité administrative.</p>	Le texte final précise la façon dont le Protecteur du citoyen mène son enquête.
13. Si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent servir dans le cadre d'une enquête relative à une infraction présumée à une loi, il les transmet dans les plus brefs délais à un corps de police.	14. Si le Protecteur du citoyen estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1), il les transmet dans	Le texte final précise la façon dont le Protecteur du citoyen assure le suivi de son enquête.

<p>Toutefois, dans le cas où de tels renseignements peuvent faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1), il les transmet au Commissaire à la lutte contre la corruption.</p> <p>À la demande de la personne à qui il a transmis les renseignements, le Protecteur du citoyen met fin au traitement de la divulgation ou le poursuit selon les modalités convenues.</p>	<p>les plus brefs délais au Commissaire à la lutte contre la corruption. En outre, il communique les renseignements qui sont nécessaires aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi à tout autre organisme qui est chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois, dont un corps de police et un ordre professionnel.</p> <p>Le Protecteur du citoyen met fin à l'examen ou au traitement de la divulgation ou le poursuit selon les modalités convenues avec l'organisme à qui il a transmis les renseignements.</p> <p>Lorsque le Protecteur du citoyen l'estime à propos, il avise la personne ayant effectué la divulgation du transfert des renseignements.</p>	
<p>14. Au terme de la vérification ou de l'enquête, le Protecteur du citoyen fait rapport de ses conclusions à la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné ou, si les circonstances le justifient, au ministre responsable de cet organisme. Il fait les recommandations qu'il juge utiles et peut requérir d'être informé, dans le délai indiqué, des mesures correctrices prises pour donner suite à ses recommandations.</p>	<p>15. Au terme de la vérification ou de l'enquête, le Protecteur du citoyen fait rapport de ses conclusions à la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public concerné ou, si les circonstances le justifient, au ministre responsable de cet organisme. Il fait les recommandations qu'il juge utiles et peut requérir d'être informé, dans le délai indiqué, des mesures correctrices prises pour donner suite à ses recommandations.</p> <p>Toutefois, dans le cas d'un organisme public visé au paragraphe 9° de l'article 2, le Protecteur du citoyen fait rapport de ses conclusions au ministre de la Famille et, si les circonstances le justifient, au conseil d'administration de l'organisme public concerné ou à la personne physique titulaire d'un permis de garderie.</p>	<p>Le texte final précise la façon dont le Protecteur du citoyen assure le suivi de son enquête.</p>

	Lorsque le Protecteur du citoyen l'estime à propos, il peut informer la personne ayant effectué la divulgation des suites qui y ont été données.	
15. Si après avoir fait des recommandations, le Protecteur du citoyen considère qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable par l'organisme public, il peut en aviser par écrit le ministre responsable de cet organisme. S'il le juge à propos, il peut par la suite en aviser par écrit le gouvernement ou exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale.	16. Si après avoir fait des recommandations, le Protecteur du citoyen considère qu'aucune mesure satisfaisante n'a été prise dans un délai raisonnable par l'organisme public, il doit en aviser par écrit le ministre responsable de cet organisme. S'il le juge à propos, il peut par la suite en aviser par écrit le gouvernement et exposer le cas dans un rapport spécial ou dans son rapport annuel à l'Assemblée nationale.	Aucune différence entre les textes.
16. Le Protecteur du citoyen indique, dans le rapport d'activités visé à l'article 28 de la Loi sur le Protecteur du citoyen : 1° le nombre de divulgations reçues; 2° le nombre de divulgations auxquelles il a été mis fin en application de l'article 11; 3° le nombre d'enquêtes débutées, en cours ou terminées; 4° le nombre de divulgations fondées.	17. Le Protecteur du citoyen indique notamment, dans le rapport d'activités visé à l'article 28 de la Loi sur le Protecteur du citoyen : 1° le nombre de divulgations reçues; 2° le nombre de divulgations auxquelles il a été mis fin en application de l'article 12; 3° le nombre d'enquêtes débutées, en cours ou terminées; 4° le nombre de divulgations fondées; 5° le nombre de divulgations réparti selon chacune des catégories d'actes répréhensibles visées à l'article 4; 6° le nombre de personnes ayant bénéficié du service de consultation juridique; 7° le nombre de plaintes de représailles reçues;	Le texte final précise les modalités de reddition de compte du Protecteur du citoyen.

	<p>8° le nombre de plaintes de représailles fondées;</p> <p>9° le nombre de communications de renseignements effectuées en application du premier alinéa de l'article 14;</p> <p>10° les recommandations qu'il estime appropriées.</p> <p>Il doit également faire rapport sur le respect des délais de traitement des divulgations.</p>	
<p>CHAPITRE IV</p> <p>SUIVI DES DIVULGATIONS AU SEIN D'UN ORGANISME PUBLIC</p>		
<p>17. Une procédure pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles par les employés est établie et diffusée au sein de chaque organisme public par la personne ayant la plus haute autorité administrative. En outre, cette personne en autorité désigne un responsable du suivi des divulgations et de l'application de cette procédure au sein de l'organisme.</p>	<p>18. Une procédure pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles par les employés est établie et diffusée au sein de chaque organisme public, autre qu'un organisme visé au paragraphe 9° de l'article 2, par la personne ayant la plus haute autorité administrative. En outre, cette personne en autorité désigne un responsable du suivi des divulgations et de l'application de cette procédure au sein de l'organisme.</p>	<p>Aucune différence significative entre les textes.</p>
<p>18. Le Protecteur du citoyen peut dispenser la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein d'un organisme public des obligations prévues à l'article 17, notamment en raison de la taille de l'organisme ou des ressources dont il dispose. Cette personne en autorité informe alors les employés qu'ils peuvent s'adresser au Protecteur du citoyen pour divulguer un acte répréhensible.</p>	<p>19. Le Protecteur du citoyen peut dispenser la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein d'un organisme public des obligations prévues à l'article 18, notamment en raison de la taille de l'organisme ou des ressources dont il dispose. Cette personne en autorité prend alors toutes les mesures nécessaires pour informer les employés qu'ils peuvent s'adresser au Protecteur du citoyen pour divulguer un acte répréhensible.</p>	<p>Aucune différence significative entre les textes.</p>

<p>19. La procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles prévue à l'article 17 doit notamment comporter les éléments prévus au premier alinéa de l'article 9, compte tenu des adaptations nécessaires. Elle doit également mentionner la possibilité pour un employé de communiquer des renseignements au Protecteur du citoyen ou au responsable du suivi des divulgations de son organisme public.</p> <p>Un document de référence concernant la procédure devant être établie est publié par le Protecteur du citoyen à l'intention des organismes publics.</p>	<p>20. La procédure visant à faciliter la divulgation d'actes répréhensibles prévue à l'article 18 doit notamment comporter les éléments prévus au premier alinéa de l'article 10, compte tenu des adaptations nécessaires. Elle doit également mentionner la possibilité pour un employé de communiquer des renseignements au Protecteur du citoyen ou au responsable du suivi des divulgations de son organisme public.</p> <p>Un document de référence concernant la procédure devant être établie est publié par le Protecteur du citoyen à l'intention des organismes publics.</p>	<p>Aucune différence entre les textes.</p>
<p>20. Le responsable du suivi des divulgations 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.</p> <p>Malgré les articles 9, 83 et 89 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, nul n'a droit d'accès ou de rectification à l'égard d'un renseignement communiqué au responsable du suivi des divulgations.</p>	<p>21. Le responsable du suivi des divulgations 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.</p> <p>Malgré les articles 9, 83 et 89 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, nul n'a droit d'accès ou de rectification à l'égard d'un renseignement communiqué au responsable du suivi des divulgations.</p>	<p>Des considérations sur l'anonymat du divulgateur sont incorporées au texte final.</p>
<p>21. Lorsqu'il reçoit une divulgation d'un employé, le responsable du suivi des divulgations, selon le cas :</p> <p>1° vérifie si un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être;</p>	<p>22. Lorsqu'il reçoit une divulgation d'un employé, le responsable du suivi des divulgations, selon le cas :</p> <p>1° vérifie si un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être;</p>	<p>Une directive de suivi auprès du divulgateur est inscrite dans le texte final.</p>

<p>2° transmet 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;</p> <p>3° met fin au traitement de la divulgation ou à son examen dans les cas prévus à l'article 11.</p>	<p>2° transmet 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 et en avise l'employé;</p> <p>3° met fin au traitement de la divulgation ou à son examen dans les cas et selon les conditions prévus à l'article 12.</p>	
<p>22. Si le responsable du suivi des divulgations estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent servir dans le cadre d'une enquête relative à une infraction présumée à une loi, il les transmet dans les plus brefs délais à un corps de police. Toutefois, dans le cas où de tels renseignements peuvent faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la Loi concernant la lutte contre la corruption, il les transmet au Commissaire à la lutte contre la corruption.</p> <p>À la demande de la personne à qui il a transmis les renseignements, le responsable du suivi des divulgations met fin au traitement de la divulgation ou le poursuit selon les modalités convenues.</p>	<p>23. Si le responsable du suivi des divulgations estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la Loi concernant la lutte contre la corruption, il les transmet dans les plus brefs délais au Commissaire à la lutte contre la corruption. En outre, il communique les renseignements qui sont nécessaires aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi à tout autre organisme qui est chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois, dont un corps de police et un ordre professionnel.</p> <p>Le responsable du suivi des divulgations met fin à l'examen ou au traitement de la divulgation ou le poursuit selon les modalités convenues avec l'organisme à qui il a transmis les renseignements.</p> <p>Lorsque le responsable du suivi des divulgations l'estime à-propos, il avise l'employé ayant effectué la divulgation du transfert des renseignements.</p>	<p>Des directives de suivi des divulgations sont précisées dans le texte final.</p>
<p>23. Le responsable du suivi des divulgations tient informée la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public des</p>	<p>24. Le responsable du suivi des divulgations tient informée la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de l'organisme public des</p>	<p>Des directives de suivi des divulgations auprès du divulgateur sont précisées dans le texte final.</p>

<p>démarches qu'il a effectuées, sauf s'il estime que la divulgation est susceptible de mettre en cause cette personne.</p> <p>Lorsque le responsable du suivi des divulgations constate qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être, il en fait rapport à la personne ayant la plus haute autorité administrative. Celle-ci apporte, s'il y a lieu, les mesures correctrices qu'elle estime appropriées.</p>	<p>démarches qu'il a effectuées, sauf s'il estime que la divulgation est susceptible de mettre en cause cette personne.</p> <p>Lorsque le responsable du suivi des divulgations constate qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être, il en fait rapport à la personne ayant la plus haute autorité administrative. Celle-ci apporte, s'il y a lieu, les mesures correctrices qu'elle estime appropriées.</p> <p>Si le responsable du suivi des divulgations l'estime à propos, il peut informer la personne ayant effectué la divulgation des suites qui y ont été données.</p>	
	<p>25. Un organisme public tenu d'établir et de diffuser une procédure pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles par les employés doit notamment indiquer dans son rapport annuel :</p> <p>1° le nombre de divulgations reçues par le responsable du suivi des divulgations;</p> <p>2° le nombre de divulgations auxquelles il a été mis fin en application du paragraphe 3° de l'article 22;</p> <p>3° le nombre de divulgations fondées;</p> <p>4° le nombre de divulgations réparti selon chacune des catégories d'actes répréhensibles visées à l'article 4;</p>	<p>Un article est ajouté au texte final à propos de la reddition de compte des organismes publics et des divulgations qu'ils recueillent.</p>

	<p>5° le nombre de communications de renseignements effectuées en application du premier alinéa de l'article 23.</p> <p>Lorsqu'un organisme public ne produit pas de rapport annuel, il utilise un autre moyen qu'il estime approprié pour rendre ces renseignements publics une fois par année.</p>	
	<p>CHAPITRE V</p> <p>CONSULTATION JURIDIQUE</p>	
	<p>26. Le Protecteur du citoyen met un service de consultation juridique à la disposition de toute personne qui effectue ou souhaite effectuer une divulgation ou qui collabore à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation conformément aux dispositions des chapitres II à IV de la présente loi ou aux dispositions du chapitre VII.2 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance.</p> <p>Une personne visée au premier alinéa peut également bénéficier du service de consultation juridique lorsqu'elle se croit victime de représailles au motif qu'elle a de bonne foi fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation, sauf lorsque ces représailles constituent une pratique interdite au sens du paragraphe 11° du premier alinéa de l'article 122 de la Loi sur les normes du travail.</p> <p>Pour bénéficier de ce service de consultation juridique, une personne doit, de l'avis du Protecteur du citoyen, être dans une situation particulière qui justifie une assistance juridique,</p>	<p>Un chapitre supplémentaire est inclus au texte final concernant les modalités entourant un service de consultation juridique mis à la disposition des divulgateurs.</p>

	<p>par exemple en raison de la nature de sa divulgation ou en raison de sa participation à une vérification ou à une enquête.</p> <p>Le Protecteur du citoyen détermine, dans chaque cas, la manière dont est rendu le service de consultation juridique ainsi que sa durée.</p>	
CHAPITRE V POUVOIRS ET IMMUNITÉS	CHAPITRE VI	
24. Un responsable du suivi des divulgations ne peut être poursuivi en justice en raison d'actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions.	27. Un responsable du suivi des divulgations ne peut être poursuivi en justice en raison d'actes accomplis de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions.	Les deux textes sont identiques.
	<p>28. Sauf sur une question de compétence, aucun pouvoir en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre un responsable du suivi des divulgations dans l'exercice de ses fonctions.</p> <p>Tout juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler sommairement toute décision rendue, ordonnance ou injonction prononcée à l'encontre du premier alinéa.</p>	Des considérations légales sont ajoutées au texte final concernant les responsables du suivi des divulgations.
25. Les articles 24, 25, 30 à 33, 34 et 35 de la Loi sur le Protecteur du citoyen s'appliquent au Protecteur du citoyen, compte tenu des adaptations nécessaires, à l'égard des enquêtes et des autres actes qu'il accomplit en vertu de la présente loi.	29. Les articles 24, 25, 27.3, 27.4, 29 à 33, 34 et 35 de la Loi sur le Protecteur du citoyen s'appliquent au Protecteur du citoyen, compte tenu des adaptations nécessaires, à l'égard des enquêtes et des autres actes qu'il accomplit en vertu de la présente loi.	Aucune différence significative entre les deux textes.
CHAPITRE VI	CHAPITRE VII	

PROTECTION CONTRE LES REPRÉSAILLES	PROTECTION CONTRE LES REPRÉSAILLES	
<p>26. Il est interdit d'exercer des représailles contre une personne pour le motif qu'elle a fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation.</p> <p>Il est également interdit de menacer une personne de représailles pour qu'elle s'abstienne de faire une divulgation ou de collaborer à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation.</p>	<p>30. Il est interdit d'exercer des représailles contre une personne pour le motif qu'elle a de bonne foi fait une divulgation ou collaboré à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation.</p> <p>Il est également interdit de menacer une personne de représailles pour qu'elle s'abstienne de faire une divulgation ou de collaborer à une vérification ou à une enquête menée en raison d'une divulgation.</p>	Textes identiques.
<p>27. Sont présumés être des représailles au sens de l'article 26 la rétrogradation, la suspension, le congédiement ou le déplacement d'une personne visée à cet article ainsi que toute autre mesure disciplinaire ou mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail.</p>	<p>31. Sont présumées être des représailles au sens de l'article 30 :</p> <p>1° la rétrogradation, la suspension, le congédiement ou le déplacement d'une personne visée à cet article ainsi que toute autre mesure disciplinaire ou mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail;</p> <p>2° dans le cas où cette personne est titulaire de l'autorité parentale d'un enfant fréquentant un service de garde visé au paragraphe 9° de l'article 2, le fait de priver cette personne de droits, de lui appliquer un traitement différent ou de procéder à la suspension ou à l'expulsion de son enfant.</p>	Des précisions sont faites dans le texte final sur ce qui est défini comme représailles.
	<p>32. Toute personne qui croit avoir été victime de représailles visées à l'article 30 peut porter plainte auprès du Protecteur du citoyen pour que celui-ci examine si cette plainte est fondée et soumette, le cas échéant, les recommandations qu'il estime appropriées à la personne ayant la plus haute autorité administrative au sein de</p>	Des modalités de recours possibles pour une victime de représailles sont ajoutées au texte final.

	<p>l'organisme public concerné par les représailles ou, si les circonstances le justifient, au ministre responsable de l'organisme public. Toutefois, dans le cas d'un organisme public visé au paragraphe 9° de l'article 2, ces recommandations sont transmises au ministre de la Famille et, si les circonstances le justifient, au conseil d'administration de l'organisme public concerné ou à la personne physique titulaire d'un permis de garderie.</p> <p>Les dispositions des articles 11 à 16 s'appliquent au suivi de ces plaintes, compte tenu des adaptations nécessaires.</p> <p>Toutefois, lorsque les représailles dont une personne se croit victime constituent une pratique interdite au sens du paragraphe 11° du premier alinéa de l'article 122 de la Loi sur les normes du travail, le Protecteur du citoyen réfère cette personne à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail et met fin à l'examen de la plainte.</p>	
<p>CHAPITRE VII</p> <p>DISPOSITIONS PÉNALES</p>	<p>CHAPITRE VIII</p> <p>DISPOSITIONS PÉNALES</p>	
<p>28. Quiconque contrevient aux dispositions de l'article 26 commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 20 000 \$ dans le cas d'une personne physique ou, dans tous les autres cas, d'une amende de 10000\$ à 250 000 \$.</p> <p>En cas de récidive, l'amende est portée au double.</p>	<p>33. Quiconque contrevient aux dispositions de l'article 30 commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 20 000 \$ dans le cas d'une personne physique ou, dans tous les autres cas, d'une amende de 10000\$ à 250 000 \$.</p> <p>En cas de récidive, l'amende est portée au double.</p>	<p>Textes identiques.</p>

<p>29. Quiconque entrave ou tente d'entraver l'action du Protecteur du citoyen ou d'un responsable du suivi des divulgations dans l'exercice de ses fonctions, refuse de fournir un renseignement ou un document qu'il doit transmettre ou de le rendre disponible ou encore cache ou détruit un document utile à une vérification ou à une enquête commet une infraction et est passible d'une amende de 4000\$ à 20000\$.</p> <p>En cas de récidive, l'amende est portée au double.</p>	<p>34. Quiconque entrave ou tente d'entraver l'action du Protecteur du citoyen ou d'un responsable du suivi des divulgations dans l'exercice de ses fonctions, refuse de fournir un renseignement ou un document qu'il doit transmettre ou de le rendre disponible ou encore cache ou détruit un document utile à une vérification ou à une enquête commet une infraction et est passible d'une amende de 4000\$ à 20000\$.</p> <p>En cas de récidive, l'amende est portée au double.</p>	<p>Textes identiques.</p>
<p>30. Quiconque, par un acte ou une omission, aide ou, par un encouragement, un conseil, un consentement, une autorisation ou un ordre, amène une autre personne à commettre une infraction prévue aux articles 28 et 29 commet une infraction et est passible de la même peine que son auteur.</p>	<p>35. Quiconque, notamment un administrateur ou un dirigeant d'une personne morale ou d'un employeur, par un acte ou une omission, aide une personne à commettre une infraction prévue aux articles 33 et 34 ou, par un encouragement, un conseil, un consentement, une autorisation ou un ordre, amène une autre personne à la commettre commet lui-même cette infraction.</p>	<p>Pas de différences significatives entre les deux textes.</p>
<p>CHAPITRE VIII</p> <p>DISPOSITIONS MODIFICATIVES LOI SUR L'ADMINISTRATION FISCALE</p>	<p>CHAPITRE IX</p> <p>DISPOSITIONS MODIFICATIVES LOI SUR L'ADMINISTRATION FISCALE</p>	
<p>31. L'article 69.0.0.16 de la Loi sur l'administration fiscale (chapitre A-6.002) est remplacé par le suivant :</p> <p>« 69.0.0.16. Un renseignement contenu dans un dossier fiscal peut être communiqué, sans le consentement de la personne concernée, soit à une personne lorsque cette communication est nécessaire pour permettre l'application ou l'exécution d'une loi fiscale, soit à un corps de</p>	<p>36. L'article 69.0.0.16 de la Loi sur l'administration fiscale (chapitre A-6.002) est remplacé par le suivant :</p> <p>« 69.0.0.16. Un renseignement contenu dans un dossier fiscal peut être communiqué, sans le consentement de la personne concernée, soit à une personne lorsque cette communication est nécessaire pour permettre l'application ou l'exécution d'une loi fiscale, soit à un corps de</p>	<p>Pas de différences significatives entre les deux textes.</p>

<p>police lorsque cette communication est nécessaire à l'application de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics (<i>indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi</i>) ou lorsqu'un employé de l'Agence a des motifs raisonnables de croire que la personne concernée a commis ou est sur le point de commettre, à l'égard de l'Agence ou de l'un de ses employés ou à l'égard de l'application d'une loi fiscale, une infraction criminelle ou pénale et que ce renseignement est nécessaire à l'enquête relative à cette infraction. ».</p>	<p>police lorsqu'un employé de l'Agence a des motifs raisonnables de croire que la personne concernée a commis ou est sur le point de commettre, à l'égard de l'Agence ou de l'un de ses employés ou à l'égard de l'application d'une loi fiscale, une infraction criminelle ou pénale et que ce renseignement est nécessaire à l'enquête relative à cette infraction, soit à un organisme chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois, dont un corps de police et un ordre professionnel, lorsque cette communication est nécessaire à l'application de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (2016, chapitre 34). ».</p>	
<p>32. L'article 69.1 de cette loi est modifié par le remplacement du paragraphe <i>i</i> du deuxième alinéa par le paragraphe suivant :</p> <p>« <i>i</i>) le Protecteur du citoyen, à l'égard des interventions et enquêtes effectuées en vertu de la Loi sur le Protecteur du citoyen (chapitre P-32) ou d'un renseignement nécessaire à l'application de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics (<i>indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi</i>); ».</p>	<p>37. L'article 69.1 de cette loi est modifié par le remplacement du paragraphe <i>i</i> du deuxième alinéa par le paragraphe suivant :</p> <p>« <i>i</i>) le Protecteur du citoyen, à l'égard des interventions et enquêtes effectuées en vertu de la Loi sur le Protecteur du citoyen (chapitre P-32) ou d'un renseignement nécessaire à l'application de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (2016, chapitre 34); ».</p>	<p>Pas de différences significatives entre les deux textes.</p>
<p>33. L'article 69.3 de cette loi est modifié par l'insertion, après le premier alinéa, du suivant :</p> <p>« Malgré le premier alinéa, une personne à qui un renseignement est communiqué en vertu de l'un des articles 69.1 et 69.2 peut, sans le consentement de la personne concernée, utiliser ce renseignement pour l'application de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles</p>	<p>38. L'article 69.3 de cette loi est modifié par l'insertion, après le premier alinéa, du suivant :</p> <p>« Malgré le premier alinéa, une personne à qui un renseignement est communiqué en vertu de l'un des articles 69.1 et 69.2 peut, sans le consentement de la personne concernée, utiliser ce renseignement pour l'application de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à</p>	<p>Pas de différences significatives entre les deux textes.</p>

dans les organismes publics (<i>indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi</i>).».	l'égard des organismes publics (2016, chapitre 34). ».	
<p>34. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 69.4.1, du suivant :</p> <p>« 69.4.2. Le Protecteur du citoyen peut communiquer un renseignement nécessaire à l'application de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics (<i>indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi</i>) qu'il a obtenu en vertu soit du paragraphe <i>i</i> du deuxième alinéa de l'article 69.1, soit du premier alinéa de l'article 69.6, à un corps de police lorsqu'il estime que ce renseignement peut servir dans le cadre d'une enquête relative à une infraction présumée à une loi ou au Commissaire à la lutte contre la corruption dans le cas où un tel renseignement peut faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1). ».</p>	<p>39. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 69.4.1, du suivant :</p> <p>« 69.4.2. Le Protecteur du citoyen peut communiquer un renseignement nécessaire à l'application de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (2016, chapitre 34) qu'il a obtenu en vertu soit du paragraphe <i>i</i> du deuxième alinéa de l'article 69.1, soit du premier alinéa de l'article 69.6, à un organisme chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois, dont un corps de police et un ordre professionnel, lorsqu'il estime que ce renseignement est nécessaire aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi ou au Commissaire à la lutte contre la corruption dans le cas où un tel renseignement peut faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1). ».</p>	Pas de différences significatives entre les deux textes.
<p>35. L'article 69.6 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin, des alinéas suivants :</p> <p>« Une personne à qui un renseignement est communiqué en vertu de l'un des articles 69.1 et 69.2 peut également communiquer, sans le consentement de la personne concernée, ce renseignement soit au responsable du suivi des divulgations conformément au deuxième alinéa de l'article 5 de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics (<i>indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi</i>), soit à un corps de police ou</p>	<p>40. L'article 69.6 de cette loi est modifié par l'ajout, à la fin, des alinéas suivants :</p> <p>« Une personne à qui un renseignement est communiqué en vertu de l'un des articles 69.1 et 69.2 peut également communiquer, sans le consentement de la personne concernée, ce renseignement soit au responsable du suivi des divulgations conformément au troisième alinéa de l'article 6 de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (2016, chapitre 34), soit à un organisme chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le</p>	Pas de différences significatives entre les deux textes.

<p>au Commissaire à la lutte contre la corruption conformément à l'article 22 de cette loi.</p> <p>Un responsable du suivi des divulgations à qui un renseignement est communiqué en vertu du deuxième alinéa peut communiquer, sans le consentement de la personne concernée, ce renseignement soit au Protecteur du citoyen conformément au paragraphe 2° de l'article 21 de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics (<i>indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi</i>), soit à un corps de police ou au Commissaire à la lutte contre la corruption conformément à l'article 22 de cette loi. ».</p>	<p>crime ou les infractions aux lois, dont un corps de police et un ordre professionnel, ou au Commissaire à la lutte contre la corruption conformément à l'article 23 de cette loi.</p> <p>Un responsable du suivi des divulgations à qui un renseignement est communiqué en vertu du deuxième alinéa peut communiquer, sans le consentement de la personne concernée, ce renseignement soit au Protecteur du citoyen conformément au paragraphe 2° de l'article 22 de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics, soit à un organisme chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois, dont un corps de police et un ordre professionnel, ou au Commissaire à la lutte contre la corruption conformément à l'article 23 de cette loi. ».</p>	
	<p>CHARTE DE LA VILLE DE MONTRÉAL</p>	
	<p>41. L'article 57.1.13 de la Charte de la Ville de Montréal (chapitre C-11.4) est modifié par le remplacement du troisième alinéa par le suivant :</p> <p>« Toutefois, la levée du secret professionnel autorisée par le deuxième alinéa ne s'applique pas au secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client. ».</p>	<p>Le texte final étant sa portée à la Charte de la Ville de Montréal.</p>
	<p>LOI CONCERNANT LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION</p>	
	<p>42. L'article 27 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1) est modifié</p>	<p>Le texte final étant sa portée à la Loi contre la corruption.</p>

	<p>par le remplacement du deuxième alinéa par le suivant :</p> <p>« Toutefois, la levée du secret professionnel autorisée par la présente loi ne s'applique pas au secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client. ».</p>	
LOI SUR LES NORMES DU TRAVAIL	LOI SUR LES NORMES DU TRAVAIL	
36. L'article 3.1 de la Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1) est modifié par le remplacement, dans le deuxième alinéa, de « et 10° » par « , 10° et 11° ».	43. L'article 3.1 de la Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1) est modifié par le remplacement, dans le deuxième alinéa, de « et 10° » par « , 10° et 11° ».	Textes identiques.
<p>37. L'article 122 de cette loi est modifié par l'ajout, après le paragraphe 10° du premier alinéa, du paragraphe suivant :</p> <p>« 11° en raison de la divulgation d'un acte répréhensible faite par le salarié conformément à la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics (<i>indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi</i>) ou de sa collaboration à une vérification ou à une enquête portant sur un tel acte. ».</p>	<p>44. L'article 122 de cette loi est modifié par l'ajout, après le paragraphe 10° du premier alinéa, du paragraphe suivant :</p> <p>« 11° en raison de la divulgation d'un acte répréhensible faite de bonne foi par le salarié ou de sa collaboration à une vérification ou à une enquête portant sur un tel acte, conformément à la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (2016, chapitre 34) ou au chapitre VII.2 de la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1). ».</p>	Pas de différences significatives entre les deux textes.
38. L'article 140 de cette loi est modifié par le remplacement, dans le paragraphe 6°, de « et 10° » par « , 10° et 11° ».	45. L'article 140 de cette loi est modifié par le remplacement, dans le paragraphe 6°, de « et 10° » par « , 10° et 11° ».	Textes identiques.
LOI SUR LE PROTECTEUR DU CITOYEN	LOI SUR LE PROTECTEUR DU CITOYEN	
39. L'article 11 de la Loi sur le Protecteur du citoyen (chapitre P-32) est modifié par l'insertion, dans le premier alinéa et après	46. L'article 11 de la Loi sur le Protecteur du citoyen (chapitre P-32) est modifié par l'insertion, dans le premier alinéa et après	Pas de différences significatives entre les deux textes.

« présente loi », de « , de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics (<i>indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi</i>) ».	« présente loi », de « , de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (2016, chapitre 34) ».	
40. L'article 13 de cette loi est modifié par l'insertion, dans le troisième alinéa et après « fonctions », de « qui lui sont attribuées en vertu de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics (<i>indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de cette loi</i>) de même que celles qui sont ».	47. L'article 13 de cette loi est modifié par l'insertion, dans le troisième alinéa et après « fonctions », de « qui lui sont attribuées en vertu de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (2016, chapitre 34) de même que celles qui sont ».	Pas de différences significatives entre les deux textes.
	LOI SUR LES SERVICES DE GARDE ÉDUCATIFS À L'ENFANCE	
	48. La Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1) est modifiée par l'insertion, après l'article 101.20, de ce qui suit :	Le texte final étant sa portée à la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance.
	« CHAPITRE VII.2 « DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES ET PROTECTION CONTRE LES REPRÉSAILLES « SECTION I « DIVULGATION	
	« 101.21. Toute personne peut, en tout temps, divulguer au ministre des renseignements pouvant démontrer qu'un acte répréhensible, au sens de l'article 4 de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (2016, chapitre 34), a été commis ou est sur le point de l'être à l'égard d'un titulaire de permis dont les services de garde sont	Le texte final détaille les modalités de divulgation.

	<p>subventionnés ou d'un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial.</p> <p>Ces actes comprennent notamment ceux commis ou sur le point de l'être par un membre du personnel, un administrateur ou un actionnaire du titulaire de permis dont les services de garde sont subventionnés ou d'un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial dans l'exercice de ses fonctions ainsi que ceux qui le sont par toute personne, société de personnes, regroupement ou autre entité à l'occasion de la préparation ou de l'exécution d'un contrat, incluant l'octroi d'une aide financière, conclu ou sur le point de l'être avec un titulaire de permis d'un service de garde subventionné ou un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial.</p> <p>Une divulgation peut s'effectuer sous le couvert de l'anonymat ou non.</p>	
	<p>« 101.22. La personne qui fait une divulgation ou qui collabore à une inspection ou à une enquête menée en raison d'une divulgation peut communiquer, conformément à la présente loi, tout renseignement pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être.</p> <p>Le premier alinéa s'applique malgré les dispositions sur la communication de renseignements prévues par la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1). Il s'applique également malgré toute autre restriction de communication prévue par une loi et toute obligation de confidentialité ou de loyauté pouvant lier une personne, notamment à l'égard</p>	

	<p>de son employeur ou, le cas échéant, de son client.</p> <p>Toutefois, la levée du secret professionnel autorisée par le présent article ne s'applique pas au secret professionnel liant l'avocat ou le notaire à son client.</p>	
	<p>« 101.23. Toute personne peut s'adresser au ministre pour obtenir des renseignements concernant la possibilité d'effectuer une divulgation conformément au présent chapitre ou des conseils sur la procédure à suivre.</p>	
	<p>« SECTION II « SUIVI DES DIVULGATIONS PAR LE MINISTRE</p>	
	<p>«101.24. La divulgation d'un acte répréhensible au ministre et le traitement diligent de celle-ci s'effectuent conformément à la procédure qu'il établit. Cette procédure doit notamment :</p> <p>1° prévoir l'envoi par écrit d'un avis de réception des renseignements divulgués à la personne ayant effectué la divulgation, lorsque son identité est connue;</p> <p>2° préciser les modalités relatives au dépôt d'une divulgation;</p> <p>3° déterminer les délais de traitement d'une divulgation;</p> <p>4° mentionner la possibilité pour toute personne de communiquer des renseignements au Protecteur du citoyen ou au ministre;</p>	<p>Le texte final détaille les modalités de suivi des divulgations et de reddition de compte des instances chargées du suivi de celles-ci.</p>

	<p>5° prévoir, sous réserve de l'article 101.28, toutes les mesures nécessaires pour que l'identité de la personne qui divulgue des renseignements ou qui collabore à une inspection ou à une enquête menée en raison d'une divulgation demeure confidentielle;</p> <p>6° prévoir des mesures pour que les droits des personnes mises en cause par une divulgation soient respectés, notamment lors d'une inspection ou d'une enquête;</p> <p>7° indiquer la protection prévue en cas de représailles à la section III du présent chapitre et le délai pour exercer un recours à l'encontre d'une pratique interdite au sens du paragraphe 11° du premier alinéa de l'article 122 de la Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1).</p> <p>Aux fins du paragraphe 3° du premier alinéa, la procédure doit prévoir que la personne ayant effectué la divulgation, si son identité est connue, est avisée dès que le traitement de sa divulgation est complété. Si son traitement doit se poursuivre plus de 60 jours après la date de sa réception, le ministre en avise cette personne. Il doit par la suite l'aviser, tous les 90 jours, que le traitement de sa divulgation se poursuit, et ce, jusqu'à ce qu'il y ait mis fin. Le ministre transmet ces avis par écrit.</p> <p>Le ministre s'assure de la diffusion de cette procédure.</p>	
	<p>« 101.25. Lorsque le ministre reçoit une divulgation ou qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être, il désigne toute personne</p>	

	<p>visée aux articles 72 ou 80 pour effectuer, selon le cas, les inspections ou les enquêtes qu'il estime à propos.</p>	
	<p>« 101.26. Toute personne désignée en application de l'article 101.25 est tenue à la discrétion dans l'exercice de ses fonctions. Elle 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.</p> <p>Malgré les articles 9, 83 et 89 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1), nul n'a droit d'accès ou de rectification à l'égard d'un renseignement communiqué au ministre.</p>	
	<p>« 101.27. À tout moment, le ministre doit mettre fin au traitement d'une divulgation si l'acte répréhensible allégué fait l'objet d'un recours devant un tribunal ou porte sur une décision rendue par un tribunal.</p> <p>En outre, il met fin à son examen s'il estime notamment :</p> <p>1° que l'objet de la divulgation ne relève pas de son mandat;</p> <p>2° que la divulgation est effectuée à des fins personnelles et non d'intérêt public;</p> <p>3° que l'objet de la divulgation met en cause le bien-fondé d'une politique ou d'un objectif de programme du gouvernement;</p>	

	<p>4° que la divulgation est frivole.</p> <p>Lorsque le ministre met fin au traitement ou à l'examen d'une divulgation, il transmet un avis motivé à la personne ayant effectué cette divulgation, si son identité est connue.</p>	
	<p>«101.28. Si le ministre estime que des renseignements portés à sa connaissance peuvent faire l'objet d'une dénonciation en application de l'article 26 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1), il les transmet dans les plus brefs délais au Commissaire à la lutte contre la corruption. En outre, il communique les renseignements qui sont nécessaires aux fins d'une poursuite pour une infraction à une loi à tout autre organisme qui est chargé de prévenir, de détecter ou de réprimer le crime ou les infractions aux lois, dont un corps de police et un ordre professionnel.</p> <p>Le ministre met fin à l'examen ou au traitement de la divulgation ou le poursuit selon les modalités convenues avec l'organisme à qui il a transmis les renseignements.</p> <p>Lorsque le ministre l'estime à propos, il avise la personne ayant effectué la divulgation du transfert des renseignements.</p>	
	<p>«101.29. Au terme de l'inspection ou de l'enquête, le ministre peut prendre toute mesure prévue par la présente loi, qu'il estime appropriée, à l'encontre du titulaire de permis ou du bureau coordonnateur de la garde en milieu familial.</p>	

	<p>Lorsque le ministre l'estime à propos, il peut informer la personne ayant effectué la divulgation des suites qui y ont été données.</p>	
	<p>«101.30. Le ministre indique notamment, dans le rapport annuel de gestion visé à l'article 11 de la Loi sur le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine (chapitre M-17.2) :</p> <p>1° le nombre de divulgations reçues;</p> <p>2° le nombre de divulgations auxquelles il a été mis fin en application de l'article 101.27;</p> <p>3° le nombre d'enquêtes débutées, en cours ou terminées;</p> <p>4° le nombre de divulgations fondées, y compris celles comportant des mesures correctrices;</p> <p>5° le nombre de divulgations visées à l'article 101.21, réparti selon chacune des catégories d'actes répréhensibles énumérées à l'article 4 de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (2016, chapitre 34);</p> <p>6° le nombre de communications de renseignements effectuées en application du premier alinéa de l'article 101.28.</p> <p>Il doit également faire rapport sur le respect des délais de traitement des divulgations.</p>	
	<p>« SECTION III « PROTECTION CONTRE LES REPRÉSAILLES</p>	

	<p>«101.31. Il est interdit d'exercer des représailles contre une personne pour le motif qu'elle a de bonne foi fait une divulgation ou collaboré à une inspection ou à une enquête menée en raison d'une divulgation.</p> <p>Il est également interdit de menacer une personne de représailles pour qu'elle s'abstienne de faire une divulgation ou de collaborer à une inspection ou à une enquête menée en raison d'une divulgation.</p>	<p>Le texte final détaille les mesures de protection contre les représailles.</p>
	<p>« 101.32. Sont présumées être des représailles au sens de l'article 101.31 :</p> <p>1° la rétrogradation, la suspension, le congédiement ou le déplacement d'une personne visée à cet article ainsi que toute autre mesure disciplinaire ou mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail;</p> <p>2° dans le cas où cette personne est le parent d'un enfant fréquentant un centre de la petite enfance ou une garderie dont les services de garde sont subventionnés, le fait de priver cette personne de droits, de lui appliquer un traitement différent ou de procéder à la suspension ou à l'expulsion de son enfant.</p>	
	<p>« 101.33. Toute personne qui croit avoir été victime de représailles visées à l'article 101.31 peut porter plainte auprès du ministre pour que celui-ci examine si cette plainte est fondée et prenne, le cas échéant, toute mesure prévue par la présente loi qu'il estime appropriée, à l'égard du titulaire de permis ou du bureau coordonnateur de la garde en milieu familial concerné par les représailles. Les dispositions des articles 101.25 à</p>	

	<p>101.29 s'appliquent pour le suivi de ces plaintes, compte tenu des adaptations nécessaires.</p> <p>Toutefois, lorsque les représailles dont une personne se croit victime constituent une pratique interdite au sens du paragraphe 11° du premier alinéa de l'article 122 de la Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1), le ministre réfère cette personne à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail et met fin à l'examen de la plainte. ».</p>	
	49. L'article 109 de cette loi est modifié par la suppression de «de l'article 78, ».	
	50. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 115, du suivant : «115.1. Quiconque contrevient aux dispositions de l'article 78 commet une infraction et est passible d'une amende de 4 000 \$ à 20 000 \$. ».	
	<p>51. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 117, des suivants :</p> <p>« 117.1. Quiconque contrevient aux dispositions de l' article 101.31 commet une infraction et est passible d'une amende de 2 000 \$ à 20 000 \$ dans le cas d'une personne physique ou, dans tous les autres cas, d'une amende de 10 000\$ à 250 000\$.</p> <p>« 117.2. Quiconque, notamment un administrateur ou un actionnaire du titulaire de permis dont les services de garde sont subventionnés ou d'un bureau coordonnateur de la garde en milieu familial, par un acte ou une omission, aide une personne à commettre une infraction prévue aux articles 115.1 et 117.1 ou,</p>	

	par un encouragement, un conseil, un consentement, une autorisation ou un ordre, amène une autre personne à la commettre commet lui-même cette infraction. ».	
	52. Les articles 118 et 119 de cette loi sont modifiés par le remplacement de «117» par «117.2».	
CHAPITRE IX DISPOSITIONS FINALES	CHAPITRE X DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES	
	53. Les dispositions nouvelles de l'article 57.1.13 de la Charte de la Ville de Montréal (chapitre C-11.4) et de l'article 27 de la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L-6.1), édictées respectivement par les articles 41 et 42 de la présente loi, sont déclaratoires.	Description dans le texte final de l'impact de la Loi sur la Charte de la Ville de Montréal.
41. Le ministre doit, au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de l'article 1, faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier. À cette fin, chaque organisme public doit communiquer au ministre, à sa demande, le nombre de divulgations reçues ainsi que le nombre de celles qui sont fondées ou auxquelles il a été mis fin en application du paragraphe 3° de l'article 21. Ce rapport est déposé par le ministre dans les 30 jours suivants à l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.	54. Le ministre doit, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de l'article 1, faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier. À cette fin, chaque organisme public doit communiquer au ministre, à sa demande, le nombre de divulgations reçues ainsi que le nombre de celles qui sont fondées ou auxquelles il a été mis fin en application du paragraphe 3° de l'article 22. Ce rapport est déposé par le ministre dans les 30 jours suivants à l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux. Ce rapport est transmis, pour étude, à la commission parlementaire compétente dans les	Aucune différence significative entre les textes.

	15 jours suivant son dépôt à l'Assemblée nationale.	
42. Le gouvernement désigne le ministre responsable de l'application de la présente loi.	55. Le ministre qui est président du Conseil du trésor est responsable de l'application de la présente loi.	Aucune différence significative entre les textes.
43. Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur à la date ou aux dates fixées par le gouvernement.	56. Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur le 1 ^{er} mai 2017.	Aucune différence significative entre les textes.