

Mémoire présenté par le Bureau de coopération interuniversitaire (BCI) à la Commission des finances publiques

dans le cadre des consultations particulières
sur le projet de loi n^o 87, *Loi facilitant la divulgation
d'actes répréhensibles dans les organismes publics*

10 février 2016



Table des matières

Introduction	5
Systeme universitaire québécois	6
Mesures d'encadrement en place dans le réseau universitaire québécois	7
<i>Gouvernance</i>	7
<i>Instances</i>	8
<i>Réglementation</i>	9
Position de principe : autonomie, responsabilité, imputabilité	11
<i>Recommandation</i>	12
Conclusion	12
ANNEXE 1 - Commentaires d'ordre général sur le projet de loi n° 87	13
ANNEXE 2 - Commentaires spécifiques sur le projet de loi n° 87	15

Introduction

Le Bureau de coopération interuniversitaire (BCI) remercie la Commission des finances publiques de lui donner l'occasion d'exprimer le point de vue des établissements d'enseignement universitaire québécois au sujet du projet de loi n° 87 - *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*. La production du présent mémoire a bénéficié de la contribution des secrétaires généraux, conseillers juridiques, ombudsman et auditeurs internes des établissements universitaires.

Le BCI tient à souligner d'entrée de jeu que les universités québécoises adhèrent aux objectifs poursuivis par ledit projet de loi, soit de faciliter la divulgation d'actes répréhensibles au sein d'organismes publics et d'assurer la protection des divulgateurs contre les représailles. La mise en place de mécanismes visant la protection de l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les organismes publics contribuent à rehausser la confiance des citoyens envers leurs institutions, notamment eu égard à l'utilisation responsable des fonds publics.

D'ailleurs, les établissements universitaires déploient déjà des mesures d'encadrement fondées sur les objectifs poursuivis par le projet de loi n° 87, que nous exposerons ci-après. Ces mesures peuvent être bonifiées par l'instauration de pratiques ciblées en matière de divulgation d'actes répréhensibles et de protection contre les représailles.

Toutefois, la proposition d'étendre au système universitaire un modèle d'encadrement qui reconnaît le Protecteur du citoyen comme principal mécanisme de divulgation contredirait radicalement les fondements mêmes du système actuel eu égard à l'autonomie dont jouissent les universités, et qui découle de la liberté académique qui les caractérise. Dans un mémoire déposé à la Commission des institutions à l'automne 1990, la Conférence des recteurs et des principaux des universités (CREPUQ) s'était fermement opposée à l'extension de la juridiction du Protecteur du citoyen aux établissements universitaires québécois, qui les aurait en quelque sorte placés sur le même pied que les organismes de l'administration gouvernementale. Le législateur avait alors respecté l'autonomie des établissements en constatant qu'un ombudsman s'acquittait de ce rôle de protecteur de façon indépendante au sein des établissements. Assimiler les universités aux organismes de l'administration gouvernementale dénote une méconnaissance de leur nature véritable et de leur statut, affaiblissant ainsi leur autonomie réelle et leur statut de personne morale distincte, qui les distinguent fondamentalement des autres organismes publics visés par le projet de loi n° 87.

Il est important de préciser que la liberté académique représente la condition essentielle à la libre expression des idées ainsi qu'à une création et une transmission du savoir exemptes de toute influence externe : seule l'autonomie de l'établissement peut garantir cette distinction fondamentale de l'université. Cette autonomie, qui est reconnue aux établissements universitaires en Occident depuis le Moyen-Âge, commande qu'ils soient les interlocuteurs des divulgateurs d'actes répréhensibles les concernant et, par conséquent, qu'ils soient exclus par le législateur du champ d'application du projet de loi n° 87. Il appartient aux universités de mettre en place une procédure de divulgation des actes répréhensibles comportant les garanties d'indépendance du processus et de protection contre les représailles.

Avant de formuler des commentaires spécifiques sur le projet de loi, les établissements souhaitent d'abord procéder à une mise en contexte pour rappeler que leurs structures organisationnelles sont le reflet des caractéristiques, des traditions et de la culture de chaque établissement et qu'elles sont le fruit d'une longue évolution et d'une dynamique propre à chacun d'entre eux.

Cette mise en contexte permet de démontrer ce que notre système universitaire a réussi à accomplir et de sensibiliser le législateur aux dangers de transformer la nature même d'un système qu'il y a lieu de protéger, et qui a valeur de modèle pour maint pays qui ont constaté que l'efficacité organisationnelle passe par l'autonomie et la décentralisation.

Système universitaire québécois

Le système universitaire québécois est l'une des plus grandes réalisations du Québec moderne. En quarante ans, les universités québécoises ont su relever le double défi de la qualité et de l'accessibilité, et combler en grande partie l'important retard qu'accusait le Québec en matière de scolarisation universitaire par rapport aux sociétés voisines, et ce, avec des ressources modestes comparées à celles dont disposaient ces mêmes sociétés. Ce système a aussi favorisé la mise en place d'une importante infrastructure de recherche.

Pour donner un aperçu de ce système en quelques chiffres, signalons que les universités québécoises, ce sont :

- 310 000 étudiants, dont les deux tiers à temps plein¹;
- près de 33 000 étudiants étrangers, provenant de plus de 180 pays²;
- environ 9 600 professeurs réguliers et 12 500 chargés de cours³;
- plus de 84 000 diplômes décernés en 2014¹;
- 2 milliards 821 millions de dollars de subventions de fonctionnement du gouvernement québécois en 2015-2016⁴;
- 303 millions de dollars de revenus pour l'investissement en immobilisations, dont 276 millions de dollars du gouvernement québécois⁵;
- 1 milliard 779 millions de dollars de revenus de recherche⁵;
- environ 5 milliards de dollars de fonds gérés.

Le Québec dispose aujourd'hui d'un système universitaire performant, de grande qualité, reconnu internationalement.

Il importe au plus haut point de réaliser que l'un des facteurs les plus significatifs de cette formidable réussite réside dans l'autonomie dont les universités ont bénéficié et qui a trouvé son épanouissement dans une grande diversité de traditions et de cultures organisationnelles. Ces caractéristiques leur ont permis de répondre avec souplesse et efficacité aux conditions changeantes qui ont prévalu pendant cette période, que ce soit aux plans académique, administratif ou financier.

En contrepartie de cette autonomie, les universités ont toujours été soucieuses de rendre des comptes. En effet, au-delà des lois et règlements qui régissent les rapports entre les universités et l'État, les universités se sont dotées de mécanismes d'encadrement et de reddition de comptes qui sont autant de formes d'imputabilité.

En somme, il est permis d'affirmer que l'autonomie des universités est pleinement justifiée, tant dans l'accomplissement de leur mission académique et de recherche que par l'éventail des mécanismes qu'elles ont mis en place pour assurer transparence et imputabilité à l'égard de l'État et de la société. Historiquement, cette autonomie s'est traduite par le respect de leur personnalité dans la détermination de leur structure organisationnelle, et par la souplesse dont elles ont disposé pour effectuer leur choix de développement afin de s'adapter aux nouveaux besoins et aux nouvelles réalités.

¹ MEESR, GDEU, données de l'automne 2014, requête effectuée le 14 janvier 2016.

² MEESR, *Statistiques sur les étudiants internationaux dans le réseau universitaire*, données de l'automne 2013, 5 mai 2014.

³ BCI, selon les données disponibles les plus récentes (EPE [2010 ou 2011], SYSPER [2012-2013]).

⁴ MEESR, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec – Année universitaire 2015-2016*, juillet 2015.

⁵ ACPAU, *Information financière des universités et collèges*, tableau 2.1 A, 2013-2014.

Les gouvernements qui se sont succédé ont tous reconnu que l'économie du système universitaire québécois, fondée sur l'autonomie, la décentralisation et la responsabilisation, est la source première de ses succès, de sa richesse et de sa diversité. C'est pourquoi tous se sont bien gardés de la modifier sensiblement, privilégiant plutôt une approche pragmatique, faite d'ajustements à la marge, mais toujours respectueuse des fondements du système. Nos commentaires et nos recommandations au sujet du projet de loi n° 87 s'inscrivent dans la continuité et dans le respect de cette relation à la fois évolutive et constructive entre l'État et les établissements universitaires.

Mesures d'encadrement en place dans le réseau universitaire québécois

Comme entités autonomes, les universités québécoises ont mis en place, à leur propre initiative, un certain nombre de structures et de mesures pour tenter de contrer toute forme de malversation ou de manquement d'ordre éthique dans l'accomplissement de leur mission d'enseignement et de recherche, en plus des mesures externes auxquelles elles sont assujetties. Il existe une diversité de lieux et d'interlocuteurs désignés au sein des établissements pour recevoir et traiter des actes répréhensibles. Nous exposons quelques-unes de ces mesures d'encadrement qui démontrent la responsabilisation, l'expertise développée de même que l'indépendance dont font preuve les établissements universitaires dans la prévention, le traitement et la sanction d'actes répréhensibles.

Gouvernance

Les membres du conseil d'administration des établissements universitaires sont tenus, en vertu de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* (c. M-30, art. 3.04), d'établir un code d'éthique et de déontologie qui leur est applicable. Ce code doit prévoir des mécanismes d'application, notamment la désignation de personnes chargées de son application ainsi que des sanctions. Inspirés par les meilleures pratiques et les recommandations du Rapport du groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec de l'Institut sur la Gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP)⁶, la grande majorité des conseils d'administration des universités québécoises ont constitué un **Comité de gouvernance et d'éthique** formé en majorité de membres externes, dont le mandat a intégré notamment les éléments suivants :

- élaborer et surveiller l'application des règles de gouvernance et les codes d'éthique applicables dans l'établissement, en particulier celles régissant la conduite des membres du conseil d'administration;
- examiner toute plainte relative aux manquements à l'éthique et à la déontologie visant les dirigeants et les membres du conseil d'administration, et faire les recommandations nécessaires au conseil, le cas échéant;
- examiner toute situation de conflit d'intérêts au niveau des membres du conseil d'administration et proposer des moyens pour régler ces conflits;
- recevoir le rapport annuel de l'ombudsman et faire les recommandations appropriées au conseil d'administration.

De plus, toutes les universités québécoises ont un **Comité d'audit ou de vérification** composé d'une majorité de membres externes, sauf exception, et relevant du conseil. La responsabilité première de l'information financière, du processus de gestion des risques et du contrôle ainsi que de la conformité aux lois, aux politiques et à l'éthique repose d'abord sur la direction de l'université. Le Comité d'audit a pour mandat d'assister le Conseil de l'Université dans son rôle de surveillance du travail effectué par la direction dans ces domaines. Son mandat comporte des éléments d'audit interne, notamment l'établissement d'un plan pour la conduite des audits, l'approbation des états financiers annuels pour recommandation au Conseil et la

⁶ Jean-Marie Toulouse, Rapport du groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec, Institut sur la Gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), Montréal, septembre 2007.

nomination de l'auditeur externe. En matière de contrôle, le comité d'audit s'assure que les mécanismes internes sont mis en place et qu'ils sont adéquats et efficaces, en veillant à ce que l'auditeur interne exerce ses fonctions de façon indépendante et qu'il lui rende compte de ses travaux. Enfin, en matière de risque, le comité d'audit veille à ce que la direction de l'université élabore son profil de risques, détermine les mesures pour gérer ces risques et s'assure d'en faire un suivi.

Instances

Au soutien de leur recommandation à l'effet d'être désignés comme interlocuteurs des divulgateurs d'actes répréhensibles les concernant, les établissements universitaires sont en mesure de faire valoir l'existence d'instances internes habilitées à jouer un tel rôle.

Plusieurs établissements universitaires québécois ont institué un poste d'**ombudsman (ou de protecteur universitaire)** qui respecte les trois grandes caractéristiques propres à cette fonction : indépendance, impartialité et confidentialité. Ainsi, l'ombudsman est nommé par le conseil de l'université et répond auprès du conseil de l'exécution de son mandat. Son indépendance face à la direction de l'université lui permet de traiter avec impartialité les cas qui lui sont soumis. Tant la démarche auprès de l'ombudsman que les dossiers qui en découlent demeurent confidentiels. L'ombudsman respecte la plus entière confidentialité de tout renseignement auquel il a accès concernant les personnes impliquées dans ses interventions, à moins qu'il ne soit expressément dégagé de cette obligation par les personnes concernées ou par la loi, par exemple pour prévenir un acte de violence ou un danger imminent de mort ou de blessures graves.

En plus d'accueillir les personnes et de recevoir leurs demandes d'intervention, l'ombudsman s'assure du traitement de la situation dénoncée. À cet égard, l'ombudsman peut faire enquête ou référer aux ressources appropriées, accéder à des documents et interroger des personnes, selon une procédure d'intervention rigoureuse en droit et en équité, en plus de jouer un rôle-conseil et d'assistance auprès des membres de la communauté universitaire.

Certains établissements comptent également un **auditeur ou vérificateur interne** (ou bureau d'audit/de vérification interne) relevant du conseil de l'université, par l'intermédiaire du Comité d'audit, à qui il rend compte de ses activités. L'audit interne est une activité indépendante et objective menée par des professionnels conformément à des normes d'audit reconnues pour évaluer et améliorer l'efficacité des processus de gouvernance, de gestion des risques et des contrôles au sein d'une organisation. Un pouvoir d'enquête peut être confié à l'auditeur interne. Ainsi, ce dernier a accès à tous les documents, personnes, systèmes et actifs jugés nécessaires à l'exercice des mandats d'audit qui lui sont confiés. Les données recueillies dans le cadre de ces mandats sont traitées de façon confidentielle; elles ne sont divulguées qu'avec les autorisations requises, à moins qu'une obligation légale ou professionnelle ne les oblige à le faire.

Enfin, les travaux de l'auditeur interne comportent aussi un rôle-conseil auprès des membres de la communauté universitaire, afin de les soutenir dans l'acquiescement de leurs responsabilités, en leur fournissant des analyses, des recommandations et des avis concernant les activités passées en revue.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* (2012, c. 25), un **responsable de l'observation des règles contractuelles (RORC)** a été désigné au sein de chacune des universités. Les fonctions qui lui sont dévolues recourent les préoccupations exprimées par le législateur dans le projet de loi n° 87 en matière de protection de l'intégrité des organismes publics :

« 1° de veiller à l'application des règles contractuelles prévues par la présente loi et par ses règlements, ses politiques et ses directives;

- 2° de conseiller le dirigeant de l'organisme et de lui formuler des recommandations ou des avis sur leur application;
- 3° de veiller à la mise en place de mesures au sein de l'organisme afin de voir à l'intégrité des processus internes;
- 4° de s'assurer de la qualité du personnel qui exerce les activités contractuelles;
- 5° d'exercer toute autre fonction que le dirigeant peut requérir pour voir à l'observation des règles contractuelles. »

Ainsi, le RORC qui satisfait les qualités intrinsèques du responsable du suivi des divulgations en vertu du projet de loi n° 87 constitue déjà une personne ressource à l'interne qui peut être mise à contribution dans le traitement et le suivi de divulgations d'actes répréhensibles eu égard aux pratiques contractuelles, notamment.

Parmi les autres instances constituant des mesures d'encadrement des activités sur les campus universitaires québécois, il faut évoquer les **comités d'éthique de la recherche** sur les êtres humains ainsi que sur les animaux, qui veillent au respect de la dignité et des droits des participants aux projets de recherche. Il s'agit d'instances décisionnelles indépendantes relevant du conseil des universités. Plusieurs universités comptent également un **bureau de la prévention, de la sûreté ou de la sécurité** dont la mission est d'assurer la protection des personnes et des biens, de leur prêter assistance et d'intervenir en cas d'actes répréhensibles notamment en matière de sécurité, de santé et d'environnement.

En plus des mesures internes mises en place par les universités, celles-ci sont également assujetties à des mesures d'encadrement externes, notamment celles des **organismes subventionnaires de recherche**, notamment le Cadre de référence des trois organismes sur la conduite responsable de la recherche (fédéral) et la Politique sur la conduite responsable en recherche des Fonds de recherche du Québec. Ainsi, les universités et les titulaires des subventions doivent notamment satisfaire et maintenir des conditions d'admissibilité à l'administration des fonds versés, faute de quoi, ils s'exposent à des enquêtes et à des sanctions. En matière d'intégrité et de mauvais usage ou de mauvaise gestion des fonds publics, 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.

La création et la mise en place de ces divers mécanismes ont par conséquent nécessité, au fil des ans, l'embauche de ressources humaines additionnelles dans les établissements universitaires. Assujettir les universités à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics* aurait inévitablement pour effet d'accroître encore davantage le nombre de ressources dédiées, notamment dans le cadre de leurs interactions avec le Protecteur du citoyen, sans toutefois atteindre l'objectif de cette dernière.

Réglementation

En plus de ces structures mises en place afin d'assurer la protection de l'intégrité des établissements par leurs organes de gouvernance et leurs instances, toutes les universités se dotent d'une réglementation interne sous forme de politiques, de règlements ou de directives qui visent le même objectif d'intégrité en énonçant des normes applicables à la communauté universitaire.

Il faut d'abord souligner le caractère innovateur de la **Politique de divulgation d'actes répréhensibles** adoptée par l'Université McGill en 2007 (*Policy on safe disclosure – "Whistle Blowing"*). Celle-ci définit trois grands types d'actes répréhensibles, soit « l'acte répréhensible de nature académique » (*Academic Misconduct*), « l'acte répréhensible en matière de recherche » (*Research Misconduct*) et « l'acte

répréhensible de nature financière » (*Financial Misconduct*). Sa portée s'avère suffisamment large pour couvrir ce qui constitue la nature même de la mission des universités. Dans cette politique, le secrétaire général est l'interlocuteur désigné pour recevoir les divulgations, dont il confie le traitement à un officier responsable selon la nature de l'acte répréhensible dénoncé, en préservant l'anonymat du divulgateur. Une procédure d'enquête, une protection contre les représailles, des mesures de suivi et de reddition de comptes en font une politique complète et tout à fait cohérente avec les objectifs visés par le projet de loi n° 87. De son côté, l'Université Concordia a intégré à son code d'éthique applicable aux employés (*Code of Ethics and Safe Disclosure Policy applicable to employees of Concordia University*) une section consacrée à la divulgation d'actes répréhensibles (*Mechanism for Safe Disclosure of Wrongdoing*), lesquels sont signalés au président, au secrétaire général ou au président du comité de vérification; ce code prévoit une procédure d'enquête et assure le dénonciateur d'une protection de son identité ainsi que des mesures de représailles. Enfin, l'Institut national de la recherche scientifique (INRS) s'est doté en 2012 d'une *Directive sur la dénonciation d'irrégularités* qui instaure un mécanisme de dénonciation par l'intermédiaire d'une ligne téléphonique et d'un site internet sécurisés, assurant la protection de ses utilisateurs contre toute forme de représailles. La notion d'irrégularité est « un comportement proscrit par la loi, par un règlement, par le Code d'éthique ou par tout autre Document normatif » et comporte une liste très exhaustive d'exemples. La responsabilité de l'application de cette directive est confiée au secrétariat général.

Plusieurs universités ont également adopté une **politique sur les conflits d'intérêts**, laquelle vise à obtenir des membres de la communauté universitaire une déclaration préalable de toute activité susceptible de les placer dans une situation de conflit d'intérêts. Encore une fois, ces déclarations d'intérêts sont traitées à l'interne, par une instance désignée qui varie selon l'établissement. À l'Université de Montréal, par exemple, le traitement est effectué par un comité au sein de l'unité d'appartenance de l'employé, lequel statue sur l'existence d'un conflit d'intérêts et propose un plan de gestion dudit conflit, lorsque requis. Cette gestion rigoureuse au sein de l'établissement constitue une mesure de protection contre tout préjudice à l'endroit des parties concernées et contribue à la confiance envers l'établissement et les membres de la communauté universitaire.

La plupart des établissements ont également des **règlements disciplinaires** (ou code de conduite ou code des droits et responsabilités) visant les étudiants et le personnel enseignant. Ces règlements comportent une série d'infractions au nombre desquelles figurent en général le vol, l'obtention d'avantages, l'utilisation illicite et le détournement à son profit d'un bien de l'université ou d'un membre de la communauté universitaire. La plupart de ces règlements comportent un processus disciplinaire interne qui, bien qu'il ne constitue pas un tribunal judiciaire ou quasi-judiciaire, assure une forme d'équité procédurale aux personnes visées. Il s'agit là d'une autre forme d'expression de l'autonomie des établissements par cette justice rendue par les pairs au sein de la communauté universitaire. D'ailleurs, les tribunaux s'abstiennent d'intervenir dans cette juridiction qu'ils considèrent être du ressort interne des universités.

Enfin, dans les secteurs qui relèvent plus étroitement de leur mission fondamentale, les universités administrent également de façon autonome des règlements et politiques sur **le plagiat, l'intégrité ou la probité intellectuelle**, incluant le secteur de la recherche; les organismes subventionnaires leur imposent en effet l'obligation de se doter d'une procédure pour l'examen des allégations de violation des politiques par des chercheurs ainsi que pour le traitement de ces allégations. L'UQAM, par exemple, s'est dotée d'une Politique sur la probité en recherche qui fournit un cadre normatif pour guider la conduite des chercheurs. Toute allégation de manquement à la probité – falsification, plagiat, utilisation inappropriée de ressources matérielles ou financières, abus d'autorité – fait l'objet d'un examen rigoureux, d'abord par un doyen, puis, le cas échéant, par un comité chargé de donner les suites appropriées. En outre, si des procédures étaient intentées à l'encontre d'une personne ayant pris l'initiative de divulguer un cas de manquement, l'UQAM s'engage à assurer à cette dernière une protection financière et juridique, sous condition que la divulgation ait été faite de bonne foi.

Position de principe : autonomie, responsabilité, imputabilité

L'exposé des mesures d'encadrement existantes dans les établissements universitaires vient renforcer l'approche privilégiée par le BCI au sujet de la divulgation d'actes répréhensibles les concernant, soit une position fondée sur les principes d'autonomie, de responsabilité et d'imputabilité. Il convient ici de rappeler l'énoncé des principes d'autonomie et de responsabilité dans le Rapport du groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec (IGOPP) :

« Principe 3 - Une gouvernance fondée sur l'autonomie et la responsabilité des institutions universitaires – Une saine gouvernance des institutions universitaires prend ancrage dans leur autonomie institutionnelle. Elle passe par la responsabilisation et l'imputabilité de leur conseil d'administration, de leur dirigeant, de leurs gestionnaires pour la réalisation de la mission de l'université et l'utilisation des ressources mises à sa disposition par l'État, par les étudiants et par les citoyens [...]. »⁷

L'autonomie constitue un principe fondateur de l'université, reconnu internationalement, garant de la liberté académique tant en matière d'enseignement que de recherche. L'autonomie de l'université en fait également un lieu où peut s'exprimer librement la pensée critique et conséquemment, un bastion unique de pensée indépendante dans les sociétés libres et démocratiques. Pour ces raisons, l'université de l'avenir doit demeurer autonome.

Historiquement, les universités ont toujours été les lieux privilégiés des grands débats sociaux et de contestation de l'ordre établi. Ce contexte très particulier, propre aux universités, comporte le risque de voir instrumentalisés les mécanismes de divulgation prévus au projet de loi n° 87 en outils de revendication ou en moyens de pression par des groupes constitués.

À titre d'exemple, lors des événements du printemps 2012, plusieurs associations étudiantes et syndicats ont dénoncé les directions universitaires qui avaient pris position en faveur d'une hausse des droits de scolarité. Ces groupes ont dénoncé ce qui constituait alors, à leurs yeux, des cas graves de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, allant même jusqu'à évoquer des contraventions à des lois. Il n'est pas rare d'entendre ces groupes dénoncer des infractions à des lois ou des cas de mauvaise gestion lorsque les directions universitaires prennent des décisions telles la construction d'un bâtiment ou le développement de certains partenariats avec des entreprises. 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.

Juridiquement, l'université québécoise est une personne morale autonome incorporée en vertu d'une charte canonique ou civile, ou constituée en vertu d'une loi habilitante. Elle est responsable de son administration, de l'allocation de ses ressources, du recrutement de son personnel, de l'organisation de ses activités d'enseignement et de recherche et création, qui sont autant de formes d'expression de son autonomie.

Par ailleurs, l'université québécoise est également une institution à caractère public, par le type de services qu'elle rend à la communauté et par le financement qu'elle obtient de l'État. Comme toute autre organisation, elle doit optimiser l'utilisation des ressources mises à sa disposition et en rendre compte. Parce qu'elles sont largement financées par l'état, les universités sont par le fait même imputables à la collectivité; elles adhèrent et doivent continuer d'adhérer pleinement au principe de reddition de comptes et de transparence au sujet de leur gestion. L'imputabilité est le corollaire de l'autonomie que les universités revendiquent; il en découle une responsabilité dans l'usage efficace et efficient des ressources que la collectivité lui confie. Cette indispensable reddition de compte doit toutefois se faire dans un contexte qui

⁷ Jean-Marie Toulouse, Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec, Institut sur la Gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), Montréal, septembre 2007, p. 9.

respecte l'autonomie et la diversité des établissements universitaires. Le défi consiste à préserver cet équilibre, parfois fragile, dans les interactions entre les établissements universitaires et l'État.

Ainsi, les universités québécoises sont d'avis que le traitement d'actes répréhensibles les concernant serait mieux assuré au sein de chaque établissement, où existent déjà des mesures, des structures et des instances pour assurer leur intégrité. C'est d'ailleurs l'approche qui avait été retenue au début des années 1990, au moment où le législateur avait choisi de ne pas étendre le mandat du Protecteur du citoyen aux universités, reconnaissant par le fait même la juridiction de l'ombudsman des universités. D'autant plus que cette approche respecte la nécessaire distinction qui doit être faite entre les organismes de l'administration gouvernementale et les universités, qui sont des personnes morales de plein droit jouissant d'une autonomie en vertu de leur statut d'incorporation ou de leur loi habilitante.

Recommandation

Le BCI recommande que les établissements d'enseignement de niveau universitaire soient exclus du champ d'application de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics* et que la mise en place d'une procédure facilitant la divulgation des actes répréhensibles qui les concernent relève de leur responsabilité.

Conclusion

Les universités québécoises adhèrent aux objectifs de faciliter la divulgation d'actes répréhensibles au sein d'organismes publics et d'établir un régime de protection contre les représailles. Nous réitérons toutefois que le législateur doit faire preuve du plus grand respect eu égard à l'autonomie des universités.

La mise en place de mécanismes visant la protection de l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les organismes publics contribue à rehausser la confiance des citoyens envers leurs institutions, notamment eu égard à l'utilisation responsable des fonds publics. Nous soumettons toutefois que, dans le cas des universités, la mise en place d'une procédure et son application, telles que suggérées à l'Annexe 1, devraient être laissées aux établissements qui pourront rendre compte des procédures qu'ils ont choisies. Ainsi, les procédures retenues seront complémentaires aux mécanismes existants dans les établissements et elles respecteront les cultures organisationnelles propres à chacune des universités. Cette façon de faire nous semble la seule garante du succès de la démarche.

Nous rappelons aussi que la création et la mise en place des multiples mécanismes spécifiques énumérés plus haut ont nécessité, au fil des ans, l'embauche de ressources humaines additionnelles dans les établissements universitaires. Assujettir les universités à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics* aurait inévitablement pour effet d'accroître encore davantage le nombre de ressources dédiées, notamment dans le cadre de leurs interactions avec le Protecteur du citoyen, sans toutefois atteindre l'objectif de cette dernière.

Par ailleurs, nous soumettons que, à notre connaissance, les gouvernements ayant adopté des lois similaires ont tous limité la portée de cette loi aux salariés afin de les protéger de représailles suite à une divulgation. La portée beaucoup plus large du projet de loi n° 87 présente le risque de conduire à une utilisation non souhaitée des mécanismes de dénonciation qui pourraient être détournés à des fins politiques ou de moyens de pression.

ANNEXE 1 - Commentaires d'ordre général sur le projet de loi n° 87

Les universités souscrivent sans réserve aux objectifs poursuivis par le projet de loi n° 87, mais considèrent essentiel que le rôle qui leur est dévolu respecte leur nature et leur statut juridique. Au moment d'introduire un nouveau mécanisme de divulgation des actes répréhensibles, les instances qui seront mandatées par le législateur ne doivent pas se substituer ni faire fi des responsabilités que les universités assument déjà comme entités autonomes. La procédure pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles en vertu du projet de loi n° 87 pourrait entrer en conflit avec les mécanismes dont les universités se sont dotées ou qui lui sont imposés par des organismes externes. Les établissements universitaires sont convaincus de la pertinence de faciliter la divulgation d'actes répréhensibles, mais ils sont également d'avis que l'application d'un tel régime passe par la responsabilité et l'imputabilité des établissements.

Ainsi, les universités conviennent des obligations qui leur incomberaient en vertu d'un régime dont elles auraient la responsabilité de l'établissement et de l'application :

1. L'établissement et la diffusion d'une procédure pour faciliter la divulgation d'actes répréhensibles par les employés

Cette procédure doit reprendre l'essence des principes, objectifs et normes du document de référence que produira le Protecteur du citoyen à l'intention des organismes publics. Il conviendrait de préciser que l'établissement d'un tel régime de divulgation vise les employés des universités, qui bénéficieraient d'une protection contre les représailles suite à une divulgation. Élargir la portée d'un tel régime pourrait faciliter une utilisation non fondée et non pertinente de la procédure de divulgation, qui se trouverait ainsi détournée, par les étudiants par exemple, à des fins politiques ou de moyens de pression.

2. La désignation d'un responsable du suivi des divulgations et de l'application de la procédure au sein de l'établissement

Le responsable doit bénéficier d'une indépendance dans l'accomplissement de ses fonctions et être tenu d'assurer la confidentialité des renseignements et du traitement des divulgations. Il produit les recommandations qu'il juge pertinentes et en fait le suivi.

3. La protection contre les représailles des employés qui ont fait une divulgation, ou collaboré à une vérification ou enquête menée à la suite d'une divulgation.

4. La reddition de comptes

Le responsable du suivi des divulgations et de l'application de la procédure au sein de l'établissement doit produire au conseil une reddition de comptes annuelle de ses activités.

Les établissements universitaires sont convaincus que l'instauration d'un tel régime, fondé sur l'autonomie, la responsabilisation et l'imputabilité, réunit les conditions optimales pour atteindre les objectifs visés et faire en sorte que les mesures correctrices appropriées soient apportées par leur plus haute autorité administrative, lorsque requis.

ANNEXE 2 - Commentaires spécifiques sur le projet de loi n° 87

Même si les établissements universitaires recommandent d'être exclus du champ d'application de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*, ils jugent néanmoins utile de soumettre à l'attention de la commission les propositions suivantes qui permettraient de la bonifier.

1. Juridiction concurrente du Protecteur du citoyen et des organismes publics (art. 5)

Malgré la solution privilégiée par les établissements universitaires - qui ferait des ceux-ci les interlocuteurs des divulgateurs d'actes répréhensibles les concernant -, le texte de l'article 5 du projet de loi n° 87 mériterait d'être revu afin de clarifier la juridiction respective du Protecteur du citoyen et du responsable du suivi des divulgations dans un organisme public, qui peut être saisi par employé à la discrétion de ce dernier « s'il le préfère ».

2. Information au sujet d'une divulgation, de la tenue d'une enquête et de son objet (art. 12)

L'article 12 du projet de loi n° 87 accorde la discrétion au Protecteur du citoyen – « peut, s'il l'estime à propos » - d'informer de la tenue d'une enquête et de son objet la personne ayant la plus haute autorité au sein de l'organisme concerné. Dans la foulée de nos recommandations, les universités estiment que la personne ayant la plus haute autorité au sein de l'organisme public concerné devrait être informée dans tous les cas par le Protecteur du citoyen de toute divulgation, enquête ainsi que de l'objet de celle-ci.

3. Employé protégé contre les représailles pour une divulgation faite « de bonne foi » (art. 26)

Sous la loi fédérale - *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (L.C. 2005, ch. 46, art. 19.2 (1)) le divulgateur est protégé contre les représailles lorsque la divulgation est faite de bonne foi. Cette condition n'existe pas dans le projet de loi n° 87, mais pourrait s'avérer utile afin de sensibiliser les divulgateurs à la portée du geste qu'ils s'apprêtent à poser.

4. Motifs justifiant la fin du traitement d'une divulgation

La liste des motifs qui peuvent être invoqués pour mettre fin au traitement d'une divulgation à l'article 11 du projet de loi n° 87 ne nous apparaît pas suffisamment exhaustive. En s'inspirant de l'article 24 (1) de la loi fédérale, nous soumettons qu'il pourrait être pertinent d'y ajouter les motifs suivants :

- « que l'objet de la divulgation ou de l'enquête n'est pas suffisamment important; », par exemple lorsque la contravention à une norme est bénigne et sans conséquence;
- « que cela serait inutile en raison de la période écoulée depuis le moment où les actes visés par la divulgation ou l'enquête ont été commis; », par exemple lorsque les pièces ou personnes utiles au traitement même de la divulgation ne sont plus disponibles.

5. Communication préalable au Commissaire à la lutte contre la corruption en contexte d'urgence (art. 6 al. 2)

Le Commissaire à la lutte contre la corruption ne nous apparaît pas être l'interlocuteur approprié à qui communiquer des renseignements de façon préalable à une divulgation publique lorsqu'une situation présente un risque grave pour la santé ou la sécurité d'une personne ou encore pour l'environnement; d'autant plus que les signalements ne peuvent lui être faits par téléphone qu'en semaine, entre 7 h. et 17 h. Pour le contexte d'urgence visé, s'adresser à un corps de police est une solution satisfaisante.

Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 6, on pourrait également préciser, à l'intention des divulgateurs, que la communication « au public » de renseignements ne doit pas avoir d'effet nuisible par rapport à l'objectif recherché.



BCI

**BUREAU DE
COOPÉRATION
INTERUNIVERSITAIRE**

