



**CONSEIL QUÉBÉCOIS DES SYNDICATS PROFESSIONNELS
(CQSP)**

**Mémoire présenté dans le cadre des consultations particulières sur le
Projet de loi n° 87 – Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles
dans les organismes publics**

Commission des finances publiques – Assemblée nationale du Québec

10 février 2016

À PROPOS DU CQSP

Le CQSP est un conseil québécois qui regroupe, sur une base volontaire, des syndicats et des associations de personnes salariées professionnelles. En somme, nous rassemblons 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 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.

Le CQSP est composé des organisations suivantes :

- Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ)
- Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal (SPPMM)
- Alliance du personnel professionnel et administratif de ville de Laval (APPAVL)
- Alliance des professionnels et professionnelles de la Ville de Québec (ALLPPVQ)
- Association du personnel administratif professionnel de l'Université Laval (APAPUL)
- Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ)
- Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec (SPIHQ)
- Syndicat professionnel des scientifiques de l'Institut de recherche d'Hydro-Québec (SPSI)
- Syndicat professionnel des scientifiques à pratique exclusive de Montréal (SPSPEM)
- Les avocats et notaires de l'État québécois (LANEQ).

NOTRE DÉMARCHE FACE À UN PROJET DE LOI NÉCESSAIRE

Nous croyons que nos membres font partie de la solution.

Nous saluons l'initiative du gouvernement d'entamer le processus législatif afin de faciliter la divulgation d'actes répréhensibles au sein des organismes publics.

Nous sommes parties prenantes à de nombreuses grandes organisations publiques du Québec et nos membres sont dévoués à l'intérêt public. Tous les jours, nous accomplissons des missions pour venir en aide aux citoyens et assurer la desserte de services de qualité. Nous avons choisi d'œuvrer au sein de l'administration publique, de différents ministères et organismes, de sociétés publiques ou de municipalités, et ce, parce que nous croyons à leur mission.

Ensemble, nous sommes convaincus que nous pouvons améliorer les mécanismes de notre fonction publique et de nos services publics afin de protéger le Québec devant les menaces d'actes répréhensibles, notamment de corruption et de collusion.

À travers ce mémoire rédigé à l'attention de la Commission des finances publiques, nous exposons nos réflexions, nos inquiétudes et nos propositions pour bonifier le projet de loi. Nous souhaitons contribuer positivement à la mise en place d'un environnement qui favorise la divulgation des cas d'abus, de collusion ou de corruption.

UN PROJET DE LOI INCOMPLET

Nous croyons que toutes les municipalités doivent être soumises au champ d'application de la loi.

Le projet de loi qui fait présentement l'objet de consultations omet un pan important du secteur public du Québec.

Le rapport de la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction a mis en lumière d'importants stratagèmes criminels au sein de certains organismes publics. Les Québécois ont été troublés par l'ampleur de la collusion et de la corruption. Ces actes répréhensibles ont sclérosé plusieurs de nos institutions publiques. Un très grand nombre de ces stratagèmes criminels ont été perpétrés dans le secteur municipal.

Nous ne comprenons pas pour quelle raison le gouvernement a choisi d'ignorer les municipalités de l'application du projet de loi. Il nous apparaît nécessaire de légiférer afin de faciliter la divulgation d'actes répréhensibles comme l'abus et la corruption dans tous les organismes publics. Il est donc nécessaire que l'ensemble des employés administrant le bien public soit régi par la loi.

Il est primordial que les employés municipaux soient encouragés, eux aussi, à divulguer les actes répréhensibles dont ils sont témoins. Certaines villes ont mis en place leur propre système de divulgation. Toutefois, ceux-ci n'accordent d'aucune façon le même niveau de protection que celui qui est projeté dans le présent projet de loi. Par exemple, le système mis en place au sein de la ville de Montréal, qui relève l'inspecteur général n'est pas applicable à l'ensemble des activités de la ville. Il se limite à l'octroi et l'exécution de contrats. Ainsi, la protection de la divulgation à la ville de Montréal ignore de nombreux secteurs à risque, tels que les modifications de zonages, les dérogations aux règlements ou la préservation de l'environnement.

De plus, il est souhaitable que d'une ville à l'autre, le régime de protection des divulgateurs soit identique. 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.

RECOMMANDATION 1 :

Ajouter le terme « les municipalités » à l'énumération de l'article 2 du Projet de loi.

L'ANONYMAT POUR ASSURER UN PLUS GRAND NOMBRE DE DIVULGATIONS

Nous souhaitons que la divulgation d'un acte répréhensible puisse s'effectuer de façon anonyme.

Pour que cette loi ait véritablement de l'impact et atteigne ses objectifs, il est nécessaire que toutes les barrières de découragement d'un divulgateur potentiel s'effondrent. Pour plusieurs personnes, la crainte que leur nom puisse être rendu public en cours de processus sera suffisante pour ne pas divulguer l'acte répréhensible dont ils ont été témoins. De plus, la perspective d'être associé à une enquête policière peut s'avérer intimidante pour un bon nombre de personnes. Également, il ne faut pas négliger le conflit de loyauté pour un employé d'un organisme public lorsqu'il dénonce les actes d'un collègue de travail ou d'un supérieur hiérarchique. Avec l'assurance d'un processus complètement anonyme, cet employé sera beaucoup plus encouragé à effectuer la divulgation.

Il ne faut pas interpréter dans cette proposition que nous préférons l'anonymat à la confidentialité. Au contraire, il sera plus facile de déceler tout stratagème si le divulgateur collabore pleinement. De plus, la divulgation anonyme exigerait parfois que le Protecteur du citoyen ou le responsable du suivi investigue lui-même une situation dénoncée.

Nous croyons seulement par contre qu'en permettant la divulgation anonyme, nous pourrions atteindre un plus grand nombre de divulgations et que nous pourrions démanteler plus de stratagèmes répréhensibles.

RECOMMANDATION 2 :

Préciser à l'article 5 du Projet de loi que la divulgation peut s'effectuer anonymement et prévoir le ou les mécanismes au sein du Protecteur du citoyen pour recevoir lesdites divulgations.

UNE OBLIGATION DE SUIVI AUPRÈS DU DIVULGATEUR

Nous croyons que la procédure de divulgation établie par la loi doit informer le divulgateur de l'évolution du dossier ou justifier la fin des procédures le cas échéant.

Le régime qui sera instauré suivant l'adoption de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics* doit absolument bénéficier de la confiance du public afin d'être efficace. La confiance du public est certainement une notion fragile, mais essentielle afin d'assurer la mobilisation des employés du secteur public. Sans un haut niveau de confiance envers le processus, il sera difficile pour une personne de divulguer en toute quiétude ce dont elle a été témoin.

Nous croyons que l'un des éléments constitutifs de la confiance du public réside dans le suivi adéquat des divulgations. Dans l'éventualité où de nombreuses divulgations seraient abandonnées sans que les divulgateurs en soient avisés et sans qu'ils ne saisissent les motifs de l'abandon des dossiers, nous craignons que le public perde confiance envers le processus et, par conséquent, cesse massivement de faire appel au modèle défini par la loi.

Nous souhaitons vivement que le processus de suivi des divulgations exige de tenir les divulgateurs informés des motifs de la décision d'abandon d'un dossier. Nous devons démontrer que leur divulgation n'a pas tout simplement été ignorée, mais plutôt qu'elle a été adéquatement analysée.

RECOMMANDATION 3 :

Prévoir à l'article 11 du Projet de loi que la fin de l'examen ou la fin du traitement de la divulgation exige, lorsque cela est possible, une communication écrite au divulgateur des motifs de la décision.

UN POUVOIR DÉLÉGUÉ TROP RISQUÉ

Nous croyons que le responsable du suivi des divulgations nommé par l'employeur ne doit pas détenir le pouvoir de mettre fin au traitement de la divulgation. Cette décision doit exclusivement relever du Protecteur du citoyen.

Le triste enseignement des travaux de la Commission d'enquête sur l'industrie de la corruption démontre que les stratagèmes répréhensibles étaient souvent orchestrés par un groupe d'individus au sein de l'organisation, et parfois, avec la participation d'un cadre influent.

Conséquemment, nous sommes inquiets à l'idée que le plus haut dirigeant d'une organisation nomme de façon discrétionnaire le responsable du suivi des divulgations. A fortiori, cette inquiétude est légitime lorsque ce responsable possède la compétence de mettre fin, selon son jugement, au traitement d'une divulgation.

Considérant qu'un climat de grande proximité personnelle peut s'établir entre le plus haut dirigeant d'une organisation et le responsable choisi du suivi des divulgations, nous croyons qu'il serait pertinent de garantir au Protecteur du citoyen la compétence exclusive de l'examen d'une divulgation. Nous reconnaissons la pertinence et l'importance du responsable du suivi des divulgations dans le processus établi par le Projet de loi, mais nous croyons que nous devrions limiter son pouvoir à la simple gestion de la procédure et au support des besoins du Protecteur du citoyen à travers ses enquêtes, examens ou communications avec les divulgateurs.

RECOMMANDATION 4 :

Lire à l'article 21 du Projet de loi : « Lorsqu'il reçoit une divulgation d'un employé, le responsable du suivi des divulgations transmet la divulgation au Protecteur du citoyen. »

CONCLUSION

Nous croyons que le Projet de loi doit être modifié pour mieux refléter les besoins du Québec en matière de divulgations des actes répréhensibles.

Une fois de plus, nous souhaitons féliciter le gouvernement du Québec pour avoir mis en œuvre le processus d'implantation d'un régime de protection et de procédures visant à, non seulement faciliter, mais encourager la divulgation d'actes répréhensibles. Nous croyons qu'à travers les dernières années, les Québécois ont pris conscience de la vulnérabilité de leurs institutions publiques. Nous conviendrons que l'instauration d'un mécanisme comme celui prévu au Projet de loi 87 sera un atout important pour l'intégrité des organismes publics.

Nous avons, toutefois, émis certaines réserves qui nécessitent une attention particulière. Nous croyons fermement que l'exclusion des municipalités du Québec de l'application de la présente loi serait une grave erreur. Nous devons nous assurer que les employés municipaux à travers l'ensemble du Québec doivent bénéficier du même régime de divulgation.

Nous proposons également d'améliorer le processus des divulgations afin de permettre l'anonymat lors des divulgations, afin d'augmenter la transparence quant à la nature de l'abandon d'un traitement et, finalement, afin d'assurer une plus grande impartialité lors de l'examen d'une divulgation.

Avec de telles modifications, nous pourrions être fiers, en tant que Québécois, de favoriser concrète l'éthique à travers la gestion de nos institutions publiques.

En terminant, nous remercions sincèrement la Commission des finances publiques pour l'opportunité qu'il nous a été offert de commenter le Projet de loi 87 et de veiller à l'élaboration des meilleures pratiques de gouvernance.

POUR NOUS JOINDRE

Conseil québécois des syndicats professionnels – CQSP

Secrétariat du CQSP
Pavillon Alphonse-Desjardins, Bureau 3330
2325, rue de l'Université
Québec (Québec) G1V 0A6
CANADA

Téléphone : 418 656-3133
Télécopieur : 418 656-7019
apapul@apapul.ulaval.ca