



CFP - 014M
C.P. – P.L. 87
Divulgence d'actes
répréhensibles

Projet de Loi n° 87

Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics

**Mémoire déposé à la
Commission des finances publiques**

par l'Association professionnelle des ingénieurs
du gouvernement du Québec (APIGQ)

Québec, le 15 février 2016

L'APIGQ EN QUELQUES MOTS

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.

Lorsqu'un ingénieur adhère à l'Association, il signe ce certificat par lequel il s'engage envers la population à exercer ses fonctions avec honnêteté et impartialité.

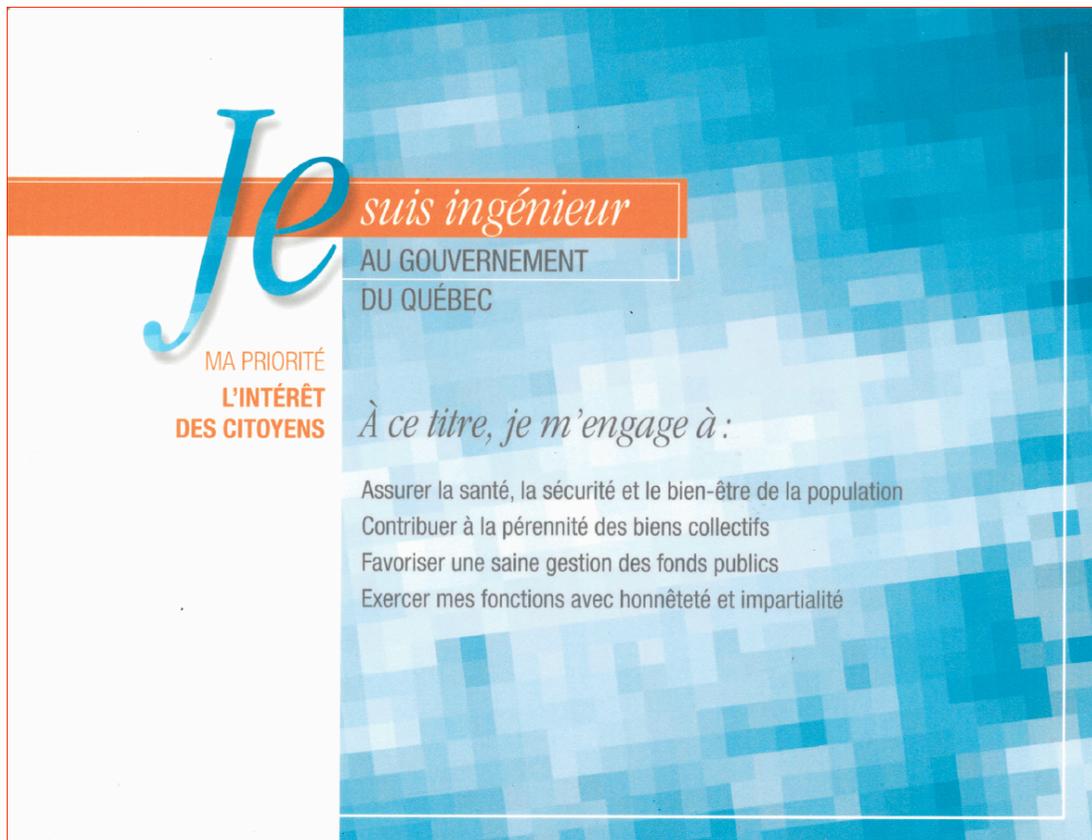


TABLE DES MATIÈRES

L'APIGQ EN QUELQUES MOTS	ii
INTRODUCTION	4
1. PROTECTION DU DIVULGATEUR.....	5
1.1 Fonds de défense.....	5
1.2 Protection de l'anonymat	6
1.3 Responsable du suivi des divulgations.....	7
2. SUIVIS DES DIVULGATIONS	8
2.1 Information transmise	8
2.2 Avis de fin de traitement	9
3. PORTÉE DU PROJET DE LOI	10
3.1 Secteur municipal	10
3.2 Actes répréhensibles	10
CONCLUSION.....	11
ANNEXE 1.....	12

INTRODUCTION

Après les révélations faites à la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction (ci-après appelé « Commission Charbonneau »), le Québec a grand besoin d'un tel projet de loi pour contrer la collusion et la corruption, voire, laver sa réputation au niveau international. En ce sens, l'APIGQ reconnaît que le projet de loi 87 (ci-après appelé « PL 87 ») constitue une avancée intéressante.

En effet, le projet de loi accorde au divulgateur de bonne foi la présomption simple prévue à l'article 17 du Code du travail. Il permet une divulgation malgré toute obligation de confidentialité ou de loyauté pouvant lier une personne à son employeur. Il permet aussi à un salarié non syndiqué de se faire représenter, au besoin, par la Commission des normes du travail¹ (art. 123.5 de la Loi sur les normes du travail). Il donne mandat à une institution neutre, indépendante et impartiale, le Protecteur du citoyen, de faire enquête. Enfin, le projet de loi prévoit un rapport sur sa mise en œuvre, cinq ans après son adoption.

Toutefois, nous croyons que la protection des divulgateurs pourrait être améliorée, et ce, notamment en constituant un fonds de défense à l'endroit du divulgateur de bonne foi et en permettant des divulgations anonymes.

Nous nous étonnons que le projet de loi ne vise pas le secteur municipal et nous nous inquiétons qu'un représentant de la personne ayant la plus haute autorité d'un organisme public, comme le prévoit le chapitre IV du PL 87, puisse recevoir des divulgations.

Ce mémoire détaillera davantage nos préoccupations et il présentera nos recommandations.

¹ Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST)

1. PROTECTION DU DIVULGATEUR

Cela nécessite beaucoup de courage pour divulguer un acte répréhensible. Outre la possibilité de perdre son emploi et les conséquences financières importantes qui en découlent, cette personne risque d'être stigmatisée pour le reste de sa carrière au sein de son organisation et dans son milieu professionnel.

Voilà pourquoi le législateur doit prendre toutes les mesures disponibles pour protéger le divulgateur des conséquences de sa divulgation faite de bonne foi.

1.1 Fonds de défense

On le sait, les délais pour obtenir justice peuvent être longs. On n'a qu'à penser à l'affaire Wal-Mart à Jonquière. Cela a pris près de 10 ans aux salariés pour obtenir compensation.

C'est pourquoi nous recommandons la création d'un fonds de défense semblable à celui mis à la disposition de ses membres par l'Ordre des ingénieurs du Québec². Ce fonds de l'Ordre sert à accorder un appui financier à tout ingénieur qui fait l'objet de représailles mettant en cause ses devoirs déontologiques et la protection du public.

Au demeurant, un tel fonds peut également être un facteur dissuasif pour la personne qui chercherait à sanctionner sans droit un divulgateur. On hésite toujours à poursuivre celui qui a les moyens de se défendre.

² Voir Annexe 1

Nous croyons qu'un organisme comme la CSST³, qui administre déjà les fonds de l'IVAC, pourrait être chargé d'administrer ce fonds.

Recommandation 1 :



Créer un fonds de défense permettant au divulgateur identifié de s'acquitter de ses obligations familiales et autres jusqu'à ce qu'il obtienne justice.

1.2 Protection de l'anonymat

Le paragraphe 3 de l'article 9 du PL 87 prévoit que des mesures doivent être prises pour que l'identité de la personne qui divulgue demeure confidentielle.

L'actualité récente (l'affaire de l'ex-bâtonnière du Québec) nous apprend qu'une telle disposition peut s'avérer insuffisante. C'est pourquoi nous proposons, bien que nous préférions que le divulgateur s'identifie, qu'il puisse garder, s'il le préfère, l'anonymat. Cette façon de faire ne serait pas nouvelle. La CSST⁴ accepte de recevoir et de traiter des plaintes anonymes de travailleurs.

Somme toute, il s'agit d'un outil de plus, sans frais, pour faciliter les divulgations.



Recommandation 2 :

Que le divulgateur puisse dénoncer un acte répréhensible sans qu'il ait à s'identifier.

³ Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST)

⁴ Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (CNESST)

1.3 Responsable du suivi des divulgations

La Commission Charbonneau a démontré que les stratagèmes frauduleux émanaient souvent d'un groupe de personnes en autorité au sein d'un organisme public.

D'où notre inquiétude à déléguer à un employé d'un organisme public la tâche de recevoir et traiter une divulgation, alors qu'il relève de l'autorité constituée de cet organisme.

De plus, cette délégation, source de coûts pour ces organismes, risque d'engendrer un traitement différent pour un même type de divulgations.

Nous croyons qu'il est préférable et plus simple que toutes les divulgations soient dirigées vers un guichet unique. Ce guichet, le PL 87 l'identifie, il s'agit du Protecteur du citoyen.

En conséquence, nous recommandons de retirer du projet de loi les dispositions afférentes au responsable du suivi des divulgations identifié par la plus haute autorité d'un ministère/organisme.



Recommandation 3 :

Retirer du projet de loi les dispositions afférentes au responsable du suivi des divulgations identifié par la plus haute autorité d'un ministère/organisme.

2. SUIVIS DES DIVULGATIONS

L'APIGQ a soumis à ses 1400 membres le projet de loi pour commentaires. L'un des dénominateurs communs des commentaires reçus est l'importance qu'accordent nos membres aux suivis des divulgations effectuées.

Ils craignent, pour diverses raisons, qu'il n'y ait pas de suivis appropriés de leurs divulgations. D'où les pistes d'améliorations suivantes.

2.1 Information transmise

Le paragraphe 1 de l'article 9 du PL 87 prévoit l'envoi d'un avis de réception des renseignements divulgués à la personne ayant effectué la divulgation, sans plus. Nous croyons que le divulgateur doit avoir le droit de connaître l'évolution du traitement de la divulgation qu'il a soumise.

À l'instar de l'article 123.1 du Code des professions, nous recommandons que le divulgateur soit informé périodiquement du progrès de l'enquête afférente à sa divulgation. Une période de 180 jours nous apparaît raisonnable.



Recommandation 4 :

Que le divulgateur identifié soit informé périodiquement du progrès du traitement de sa divulgation.

2.2 Avis de fin de traitement

L'article 11 du PL 87 prévoit que le Protecteur du citoyen met fin au traitement de la divulgation ou à son examen dans certains cas.

L'article 19.2 de la Loi sur le Protecteur du citoyen prévoit que le Protecteur du citoyen doit, à chaque fois qu'il refuse d'intervenir ou qu'il met un terme à une intervention, aviser la personne intéressée et motiver sa décision. (L'article 123 du Code des professions prévoit des dispositions semblables à l'égard d'un syndic d'un Ordre professionnel.)

Nous recommandons d'ajouter l'article 19.2 de la Loi sur le Protecteur du citoyen aux articles déjà prévus à l'article 25 du projet de loi.



Recommandation 5 :

Que la décision de mettre fin au traitement d'une divulgation soit motivée par écrit au divulgateur identifié et que l'article 25 du projet de loi soit modifié en conséquence.

3. PORTÉE DU PROJET DE LOI

3.1 Secteur municipal

La Commission Charbonneau a mis en exergue la corruption dans le monde municipal. Pourtant le projet de loi ne couvre pas les municipalités. On ne peut s'expliquer pourquoi une telle « excision ».

Conséquemment, il nous apparaît nécessaire que les municipalités soient couvertes par le projet de loi.



Recommandation 6 :

Que l'article 2 du PL 87 soit modifié afin que la Loi s'applique au secteur municipal.

3.2 Actes répréhensibles

Les articles 1 et 5 du PL 87 visent des actes répréhensibles « commis au sein » d'un organisme public. Nous déduisons de ce libellé que le PL 87 ne vise que les employés « délinquants » d'un organisme public. Or, la Commission Charbonneau nous enseigne que bien des actes répréhensibles étaient commis par des consultants, des entrepreneurs, etc.

Nous sommes d'avis que les articles 1 et 5 devraient être modifiés pour couvrir tous ces types de personnes.



Recommandation 7 :

Que les articles 1 et 5 soient modifiés par l'ajout de l'expression « à l'égard de » après l'expression « au sein ».

CONCLUSION

Le Québec est en bonne position pour se refaire une réputation. Nous réitérons que le PL 87 constitue une avancée intéressante.

La création d'un fonds de défense pour les divulgateurs, compte tenu de l'état actuel du droit, nous apparaît impérative. Il en va de même de l'élargissement de la portée du projet de loi au secteur municipal.

L'amélioration du suivi des divulgations. l'anonymat possible du divulgateur et une bonification des articles 1 et 5 du projet de loi nous apparaissent aussi importants.

Nous remercions la Commission de nous avoir invités à commenter le Projet de loi 87 et comptons sur la sagesse du législateur pour retenir ces pistes d'amélioration.

ANNEXE 1

ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC

FONDS DE DÉFENSE EN MATIÈRE DÉONTOLOGIQUE



POLITIQUE DU FONDS DE DÉFENSE EN MATIÈRE DÉONTOLOGIQUE

Adopté par le Conseil d'administration le 9 décembre 1994 (BU-94-0731)
Modifié par le Conseil d'administration le 26 mars 1996 (BU-96-0192)
Modifié par le Conseil d'administration le 26 février 2010 (CDA-2010-055)
Modifié par le Conseil d'administration le 12 novembre 2010 (CDA-2010-284)

SECTION I : COMPÉTENCE

1. Le Comité exécutif décide de toute demande faite en vertu de la présente politique, autant en ce qui concerne l'admissibilité que le montant à octroyer et les modalités, dans les paramètres prévus à la politique.

SECTION II : DEMANDE D'AIDE ET ADMISSIBILITÉ AU FONDS DE DÉFENSE

2. Tout membre de l'Ordre peut requérir l'aide du fonds en transmettant une demande écrite et motivée au secrétaire de l'Ordre, dans les soixante (60) jours de la survenance de l'événement.
3. Pour être admissible, le membre doit subir ou avoir subi un préjudice ou des dommages, encourir ou avoir encouru des dépenses, avoir perdu son emploi ou être victime d'une sanction à la suite de son refus d'enfreindre l'un ou l'autre des devoirs prévus au *Code de déontologie des ingénieurs* ou pour avoir dénoncé un membre qui enfreint le *Code de déontologie*.

SECTION III : ENQUÊTE ET DÉCISION

4. Le secrétaire étudie la demande et procède ou fait procéder à une enquête dans les 20 jours de sa réception. À cette fin, le secrétaire communique avec le membre et avec toute personne utile à la compréhension de la situation et peut exiger du membre qu'il lui fournisse tout document utile au soutien de sa demande. Une fois l'enquête terminée, le secrétaire dresse un rapport qu'il soumet avec la demande au Comité exécutif, accompagné de ses recommandations quant à l'admissibilité.
5. À la première réunion qui suit la réception des recommandations du secrétaire de l'Ordre, le dossier est soumis au Comité exécutif.
6. Le Comité exécutif peut décider de verser une aide pécuniaire jusqu'à concurrence de 50 000 \$ par cause, d'offrir des services ou de contribuer à la défense du membre par tout autre moyen qu'il juge approprié. Dans tous les cas, les sommes engagées sont prises à même les avoirs du fonds.

Le Conseil d'administration pourra décider d'octroyer toute aide pécuniaire supérieure à 50 000 \$ dans une même cause.

7. Lorsque le Comité exécutif décide d'accorder une aide pécuniaire, il le fait selon les tranches suivantes :

1. Première tranche : 10 000 \$
2. Deuxième tranche : 25 000 \$
3. Troisième tranche : 15 000 \$

Le membre qui bénéficie de l'aide du fonds de défense en matière déontologique doit faire rapport au Comité exécutif à chaque tranche d'aide. Le secrétaire de l'Ordre doit faire les démarches nécessaires pour obtenir le rapport du membre.

8. Le Comité exécutif peut décider de cesser l'octroi de l'aide en tout temps si le membre ne collabore pas avec l'Ordre, notamment en ne produisant pas le rapport exigé à l'article 7 de la présente politique, s'il fait preuve de mauvaise foi ou si, de l'avis du Comité exécutif, il fait preuve de négligence dans le traitement de son dossier ou dans un cas d'abus de procédure.

9. La présente politique ne doit pas être interprétée comme conférant un droit acquis au membre de recevoir quelque somme ou aide que ce soit du fonds de défense en matière déontologique.

SECTION IV : ADMINISTRATION DU FONDS DE DÉFENSE

10. Les avoirs du fonds sont placés conformément à la Politique de placement de l'Ordre et ils sont administrés par la Direction de l'administration-finances.

11. Au 31 mars de chaque année, le solde des avoirs du fonds, s'il est inférieur à trois cent milles dollars (300 000 \$), doit être renfloué jusqu'à concurrence de ce montant par les surplus budgétaires non affectés du fonds d'opération de l'Ordre.

12. La somme maximale pouvant être engagée pour aider les membres de l'Ordre au cours d'une même année financière est égale au montant du solde du fonds au 1er avril de la dite année financière.

13. Les vérificateurs de l'Ordre sont les vérificateurs du fonds. Lors de l'Assemblée générale annuelle, les états financiers du fonds sont présentés.