

**CONTRIBUTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN AUX TRAVAUX DE LA
COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES :
ÉTUDE DÉTAILLÉE DU PROJET DE LOI N° 108
LOI FAVORISANT LA SURVEILLANCE DES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS
ET INSTITUANT L'AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS
15 novembre 2017**

Le Protecteur du citoyen a pris connaissance de l'amendement introduisant le nouvel article 152.3 au projet de loi n° 108. Cet amendement modifie l'article 5 de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (LFDAROP) par l'ajout d'un deuxième alinéa. Tel que modifié, l'art. 5 de la LFDAROP se lirait ainsi :

« 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.

En outre, la présente loi ne s'applique pas à la divulgation d'une contravention à une loi ou à un règlement concernant un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat visé à l'article 3 de la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1) d'un organisme public visé à l'article 4 ou à l'article 7 de cette loi ou concernant l'exécution d'un tel contrat. » (ajout souligné)

Le Protecteur du citoyen donne à cette modification une interprétation qui assure la complémentarité du nouveau mécanisme que constitue la « communication de renseignements » faite à l'AMP en vertu du chapitre VI du projet de loi n° 108 et du

mécanisme de la divulgation d'actes répréhensibles faite au Protecteur du citoyen en vertu de la LFDAROP, en place depuis le 1^{er} mai 2017.

Selon l'interprétation du Protecteur du citoyen, l'exclusion prévue vise uniquement les divulgations n'ayant **pour seul objet** que la contravention au cadre normatif relatif au processus d'adjudication ou d'attribution ou à l'exécution d'un contrat d'un organisme visé, en dehors du contexte d'un acte répréhensible tel que défini à la LFDAROP. En d'autres termes, il s'agit d'actes pouvant être visés à l'art. 4(1^o) de la LFDAROP (contravention à une loi ou à un règlement), mais ne portant que sur le processus d'adjudication ou d'attribution ou sur l'exécution d'un contrat.

Ainsi, le Protecteur du citoyen reconnaît que l'AMP sera spécialisée en matière de processus d'adjudication ou d'attribution et d'exécution des contrats publics. S'il recevait une divulgation ne concernant que des manquements au cadre normatif régissant l'adjudication, l'attribution ou l'exécution d'un contrat public, en dehors du contexte d'un acte répréhensible tel que défini à la LFDAROP, il référerait diligemment le divulgateur ou sa divulgation à l'AMP. Cette divulgation faite au Protecteur du citoyen serait alors considérée et traitée par l'AMP comme une communication de renseignements visée au chapitre VI du projet de loi n^o 108. Le Protecteur du citoyen le ferait d'autant plus que les garanties de protection contre les représailles sont d'un niveau équivalent.

Selon le cas, comme le prévoit l'art. 14 de la LFDAROP, le Protecteur du citoyen mettrait fin à l'examen ou au traitement de la divulgation, ou le poursuivrait selon les modalités convenues avec l'organisme à qui il a transmis les renseignements, ici l'AMP.

Chaque cas sera évalué, mais voici quelques **exemples** de situations hypothétiques qui pourraient survenir :

- Une divulgation concernant un gestionnaire qui participe au processus de sélection des soumissionnaires qui accorde un contrat alors qu'il est en situation de conflit d'intérêts, ou en faisant preuve de favoritisme à l'égard de personnes liées. Il pourrait s'agir d'un *manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie*, un acte répréhensible en vertu de l'art. 4 (2^o) de la LFDAROP. Le Protecteur du citoyen examinerait l'acte répréhensible allégué.
- Une divulgation concernant un cas *grave de mauvaise gestion* (art. 4 (4^o) de la LFDAROP) pourrait viser des décisions qui démontrent une insouciance, une négligence ou un mépris pour la bonne gestion des ressources publiques. Elle se traduirait possiblement par une gestion contractuelle déficiente, allant à l'encontre des normes législatives, réglementaires et éthiques encadrant l'organisme public visé. Le Protecteur du citoyen examinerait cette allégation d'acte répréhensible.

- Une divulgation allègue que le responsable de l'application des règles contractuelles d'un organisme subit des pressions de la part d'un haut gestionnaire pour « tourner les coins ronds » ou fermer les yeux sur certains manquements en matière de gestion contractuelle. Il pourrait s'agir d'un *cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité* (art. 4 (4°) de la LFDAROP). Le Protecteur du citoyen examinerait cette allégation d'acte répréhensible.

Dans ces trois exemples, si le Protecteur du citoyen découvre un problème précis de « contravention à une loi ou à un règlement concernant un processus d'adjudication », par exemple, il pourrait transmettre les renseignements relatifs à cette contravention à l'AMP, et poursuivre son enquête quant à l'acte répréhensible de « conflit d'intérêt », de « mauvaise gestion » ou d'« abus d'autorité » y ayant mené. Cette façon de « partager » un dossier d'intégrité publique est déjà prévue à l'art. 14 de la LFDAROP, comme ci-haut mentionné.



LE PROTECTEUR DU CITOYEN

Assemblée nationale
Québec

**CONTRIBUTION DU PROTECTEUR DU CITOYEN AUX TRAVAUX DE LA
COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES :
ÉTUDE DÉTAILLÉE DU PROJET DE LOI N° 108
LOI FAVORISANT LA SURVEILLANCE DES CONTRATS DES ORGANISMES PUBLICS
ET INSTITUANT L'AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS
15 novembre 2017**

Le Protecteur du citoyen a pris connaissance de l'amendement introduisant le nouvel article **152.5** au projet de loi n° 108. Cet amendement modifie l'article 12 de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics (LFDAROP) par l'ajout d'un paragraphe 4.1° au 2^e alinéa. Tel que modifié, l'art. 12 de la LFDAROP se lirait ainsi :

« 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.

En outre, il met fin à son examen s'il estime notamment :

- 1° que l'objet de la divulgation ne relève pas de son mandat;
- 2° que la divulgation est effectuée à des fins personnelles et non d'intérêt public;
- 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;
- 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;

4.1° que la divulgation concerne une contravention à une loi ou à un règlement à l'égard d'un processus d'adjudication, d'un processus d'attribution ou de l'exécution d'un contrat visé à l'article 3 de la Loi sur les contrats des organismes

publics l'octroi d'une aide financière, d'un organisme public visé à l'article 4 ou à l'article 7:

5° que la divulgation est frivole.

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.» (ajout souligné)

Comme pour la modification à l'article 5 de la LFDAROP (art.152.3 du projet de loi n° 108), le Protecteur du citoyen donne à cette modification une interprétation qui assure la complémentarité du nouveau mécanisme que constitue la « communication de renseignements » faite à l'AMP en vertu du chapitre VI du projet de loi n° 108 et du mécanisme de la divulgation d'actes répréhensibles faite au Protecteur du citoyen en vertu de la LFDAROP, en place depuis le 1^{er} mai 2017.

Selon l'interprétation du Protecteur du citoyen, le nouveau motif pour mettre fin à l'examen du Protecteur du citoyen prévu par l'ajout du paragraphe 4.1° à l'article 12 de la LFDAROP vise uniquement les divulgations n'ayant **pour seul objet** que la contravention au cadre normatif relatif au processus d'adjudication ou d'attribution ou à l'exécution d'un contrat d'un organisme visé, en dehors du contexte d'un acte répréhensible tel que défini à la LFDAROP. En d'autres termes, le Protecteur du citoyen mettrait fin à son examen d'une divulgation si celle-ci alléguait des actes pouvant être visés à l'art. 4(1°) de la LFDAROP (contravention à une loi ou à un règlement), mais ne portant que sur le processus d'adjudication ou d'attribution ou sur l'exécution d'un contrat.

Ainsi, s'il recevait une divulgation ne concernant que des manquements au cadre normatif régissant l'adjudication, l'attribution ou l'exécution d'un contrat public, en dehors du contexte d'un acte répréhensible tel que défini à la LFDAROP, il mettrait fin à leur examen. Par ailleurs, il ne laisserait pas le divulgateur sans recours, mais le référerait diligemment – lui ou sa divulgation – à l'AMP pour que cette dernière la traite comme une communication de renseignements visée au chapitre VI du projet de loi n° 108. Le Protecteur du citoyen reconnaît que l'AMP sera spécialisée en matière de processus d'adjudication ou d'attribution et d'exécution des contrats publics, et que la divulgation qui concerne ces sujets pourrait être avantageusement traitée par l'AMP par le mécanisme prévu par le chapitre VI du projet de loi n° 108, en autant que celui-ci offre des protections équivalentes contre les représailles au divulgateur.

Chaque cas sera évalué, mais voici quelques **exemples** de situations hypothétiques qui pourraient survenir :

- Une divulgation concernant un gestionnaire qui participe au processus de sélection des soumissionnaires qui accorde un contrat alors qu'il est en situation de conflit d'intérêts, ou en faisant preuve de favoritisme à l'égard de personnes liées. Il pourrait s'agir d'un *manquement grave aux normes d'éthique et de déontologie*, un acte répréhensible en vertu de l'art. 4 (2°) de la LFDAROP. Le Protecteur du citoyen examinerait l'acte répréhensible allégué.
- Une divulgation concernant un *cas grave de mauvaise gestion* (art. 4 (4°) de la LFDAROP) pourrait viser des décisions qui démontrent une insouciance, une négligence ou un mépris pour la bonne gestion des ressources publiques. Elle se traduirait possiblement par une gestion contractuelle déficiente, allant à l'encontre des normes législatives, réglementaires et éthiques encadrant l'organisme public visé. Le Protecteur du citoyen examinerait cette allégation d'acte répréhensible.
- Une divulgation allègue que le responsable de l'application des règles contractuelles d'un organisme subit des pressions de la part d'un haut gestionnaire pour « tourner les coins ronds » ou fermer les yeux sur certains manquements en matière de gestion contractuelle. Il pourrait s'agir d'un *cas grave de mauvaise gestion au sein d'un organisme public, y compris un abus d'autorité* (art. 4 (4°) de la LFDAROP). Le Protecteur du citoyen examinerait cette allégation d'acte répréhensible.

Dans ces trois exemples, si le Protecteur du citoyen découvre un problème précis de « contravention à une loi ou à un règlement concernant un processus d'adjudication », par exemple, il cesserait son examen de cet aspect de la divulgation, et pourrait transmettre les renseignements relatifs à cette contravention à l'AMP. Il pourrait par ailleurs poursuivre son enquête quant à l'acte répréhensible de « conflit d'intérêt », de « mauvaise gestion » ou d'« abus d'autorité » y ayant mené. Cette façon de « partager » un dossier d'intégrité publique est déjà prévue à l'art. 14 de la LFDAROP.