



Analyse d'impact réglementaire

Projet de loi n° 87

LOI FACILITANT LA DIVULGATION D'ACTES RÉPRÉHENSIBLES DANS LES ORGANISMES PUBLICS



Secrétariat du Conseil du trésor
22 avril 2016

Cette publication a été réalisée
par la Direction des relations professionnelles
et produite par la Direction des communications
du Secrétariat du Conseil du trésor.

Secrétariat du Conseil du trésor
2^e étage, secteur 500
875, Grande Allée Est
Québec (Québec) G1R 5R8
Téléphone : 418 643-0875, poste 4615

Vous pouvez obtenir de l'information au sujet
du Conseil du trésor et de son Secrétariat
en vous adressant à la Direction des communications
ou en consultant son site Web.

Direction des communications
Secrétariat du Conseil du trésor
2^e étage, secteur 800
875, Grande Allée Est
Québec (Québec) G1R 5R8

Téléphone : 418 643-1529
Sans frais : 1 866 552-5158
communication@sct.gouv.qc.ca
www.tresor.gouv.qc.ca

Dépôt légal – avril 2016
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN : 978-2-550-75623-1 (en ligne)

© Gouvernement du Québec, 2016 – Tous droits réservés pour tous les pays.

Table des matières

SOMMAIRE EXÉCUTIF	3
a. Définition du problème.	3
b. Proposition du projet	3
c. Impacts.	3
1. DÉFINITION DU PROBLÈME	4
2. PROPOSITION DU PROJET.	4
3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES	4
4. ÉVALUATION DES IMPACTS.	4
4.1 Description des secteurs touchés	4
4.2 Coûts pour les entreprises	5
4.3 Avantages du projet	7
4.4 Impacts sur l'emploi	7
5. ADAPTATION DES EXIGENCES AUX PME	7
6. COMPÉTITIVITÉ DES EXIGENCES ET IMPACT SUR LE COMMERCE AVEC LES PARTENAIRES ÉCONOMIQUES DU QUÉBEC	8
7. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT.	8
8. CONCLUSION	8
9. PERSONNES-RESSOURCES	8

SOMMAIRE EXÉCUTIF

a. Définition du problème

Le projet de loi n° 87 : Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics, ci-après appelé PL 87, s'insère dans le contexte des travaux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, soit la Commission Charbonneau, dont le mandat était de lever le voile sur des situations potentielles de collusion et de corruption dans ce secteur d'activité. Ces travaux ont mené à la formulation de recommandations visant à améliorer le régime de protection des lanceurs d'alerte. Outre le fait d'établir un mécanisme favorisant la divulgation d'actes répréhensibles, le PL 87 répond positivement à cette recommandation, en accordant un régime de protection aux divulgateurs.

Le PL 87 se superpose donc à la Loi concernant la lutte contre la corruption (chapitre L6.1), ci-après appelée LCLCC, mais il est davantage englobant, en ce sens qu'il rend possible la divulgation d'actes répréhensibles tant en matière contractuelle que non contractuelle. Il vise, entre autres, tout acte répréhensible ayant des incidences sur la gestion des fonds publics.

À l'instar des autres provinces canadiennes, le PL 87 a pour objectif d'encourager toute personne à divulguer des situations pour lesquelles elle a des raisons de croire que des actes répréhensibles graves ont été commis et de la protéger contre les représailles, le cas échéant.

b. Proposition du projet

Le PL 87 impose aux organismes visés par son champ d'application de se doter d'un mécanisme interne pour traiter les divulgations et de rendre compte publiquement du suivi de celles-ci. De ce fait, les établissements de santé privés conventionnés, ci-après appelés ESPC, devront se conformer à ces obligations.

Les centres de la petite enfance, les garderies bénéficiant de places dont les services de garde sont subventionnés et les bureaux coordonnateurs en milieu familial visés par la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance sont également inclus dans le champ d'application, mais c'est au ministère de la Famille que reviendra la responsabilité de fournir un mécanisme de divulgation et de reddition de comptes.

c. Impacts

En se basant sur l'expérience fédérale et en prenant en considération une multitude de facteurs qui pourront avoir une incidence à la baisse sur le nombre de divulgations qui seront adressées aux ESPC, les coûts relatifs aux formalités administratives imposées par le PL 87 seront d'environ de 500 \$ annuellement pour l'ensemble des 64 ESPC.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Le contexte actuel au Québec, notamment les travaux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, à savoir la Commission Charbonneau, qui ont fait ressortir des situations d'abus de fonds publics et le fait que le Québec est l'une des rares provinces au Canada à ne pas avoir adopté une loi ayant pour objectif d'encourager toute personne à divulguer des actes répréhensibles graves et de la protéger contre les représailles lorsqu'elle le fait, amène à légiférer en ce sens, d'où le PL 87.

Malgré l'existence de la LCLCC, qui vise à permettre la dénonciation d'actes répréhensibles, mais uniquement en matière contractuelle, et ce, avec l'objectif de renforcer les actions de prévention et de lutte contre la corruption, le projet de loi proposé se superpose à cette dernière, en rendant possible la divulgation d'actes répréhensibles tant en matière contractuelle que non contractuelle.

2. PROPOSITION DU PROJET

Le PL 87 vise à établir des mécanismes favorisant la divulgation et à assurer la protection des divulgateurs.

Le PL 87 permettrait à toute personne de divulguer des actes répréhensibles, tant en matière contractuelle que non contractuelle, commis ou sur le point d'être commis à l'égard d'un organisme public ou, compte tenu de l'urgence de la situation, de faire une divulgation publique. Il fait du Protecteur du citoyen l'entité responsable de recevoir et de traiter les divulgations et lui octroie, aux fins de la réalisation de son mandat, le pouvoir d'initier de son propre chef des enquêtes, d'imposer une obligation de collaboration aux organismes publics visés, de suggérer des réformes réglementaires, législatives ou administratives aux organismes publics, d'intervenir publiquement et de permettre le recours à des ressources externes.

Le PL 87 imposerait aux organismes visés, à moins d'en être dispensés par le Protecteur du citoyen, notamment en raison de leur taille, de se doter d'une procédure interne offrant aux employés un mécanisme alternatif de divulgation. Le divulgateur employé d'un organisme public pourrait, à sa discrétion, adresser sa divulgation au Protecteur du citoyen ou au responsable du suivi des divulgations de son organisme. Ces deux mécanismes doivent assurer la confidentialité de l'identité des divulgateurs et des renseignements qui leur sont soumis.

Un service de consultation juridique administré par le Protecteur du citoyen peut être mis à la disposition d'un divulgateur qui effectue ou qui souhaite effectuer une divulgation.

Finalement, le PL 87 offre au divulgateur des protections contre les représailles entraînant une atteinte au lien d'emploi (déplacement, rétrogradation, suspension, etc.). Le cas échéant, le Tribunal administratif du Québec interviendra. Toutefois, si les représailles sont d'une autre nature, par exemple des représailles contractuelles, le divulgateur pourra soumettre une plainte au Protecteur du citoyen, qui procédera à une analyse et formulera des recommandations.

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

Les approches non réglementaires, notamment l'information et la sensibilisation, n'ont pas été considérées, car elles ne permettent pas la protection sécuritaire des divulgateurs d'actes répréhensibles.

4. ÉVALUATION DES IMPACTS

4.1 Description des secteurs touchés

Les centres de la petite enfance, les garderies bénéficiant de places dont les services de garde sont subventionnés et les bureaux coordonnateurs en milieu familial visés par la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance sont inclus dans le champ d'application du PL 87 ainsi que les ESPC.

Ce sont uniquement ces derniers qui devront mettre en place un mécanisme interne de divulgation et assurer une reddition de comptes relative au suivi des divulgations. Quant aux services de garde, c'est le ministère de la Famille qui assumera ces responsabilités, puisqu'il existe déjà un mécanisme de plainte au sein dudit ministère, mécanisme connu des intervenants du milieu ainsi que de la clientèle. Cette voie a donc été privilégiée.

Les ESPC sont au nombre de 64 et comportent environ 10 000 employés.

4.2 Coûts pour les entreprises

a) Coûts directs liés à la conformité aux normes

S. O.

b) Coûts liés aux formalités administratives

Mise en contexte

Il est primordial de souligner que plusieurs éléments sont à prendre en considération dans l'analyse des coûts liés aux formalités administratives. Certains influenceront le nombre de divulgations qui seront logées aux ESPC, tandis que d'autres auront un impact sur la durée du traitement administratif. En voici quelques exemples.

Nombre de plaintes

- Il existe plusieurs canaux pour adresser une divulgation (mécanisme interne de l'organisme, Protecteur du citoyen et Commissaire à la lutte contre la corruption).
- Cette réalité pourra faire en sorte de répartir les divulgations parmi ces divers intervenants, ce qui permettra d'avoir une incidence à la baisse sur le nombre de divulgations logées auprès des ESPC.
- La taille de l'ESPC peut justifier le fait que le Protecteur du citoyen le dispense de se doter d'un mécanisme interne de divulgation.
- Dans ce cas, c'est le Protecteur du citoyen qui recevra les divulgations pour l'organisme en question.
- La confiance des employés envers le mécanisme interne de divulgation en influencera le nombre.

Durée du traitement

- La nature de l'acte répréhensible faisant l'objet de la divulgation;
- L'ampleur de la preuve recueillie par le divulgateur;
- La forme de la divulgation (écrite ou verbale);
- La personnalité du divulgateur (expéditif ou volubile).

Estimation des coûts

Salaire moyen : 32,50\$

Référence : tableau CANSIM de Statistique Canada, le salaire moyen au Québec (toutes professions confondues et tous secteurs confondus) en décembre 2015 est de 23,91 \$, montant auquel sont ajoutés des avantages sociaux de l'ordre de 36 %.

Durée moyenne du traitement : 3 heures

Le traitement est constitué des étapes suivantes : identifier le divulgateur (coordonnées), recueillir l'information ou en prendre connaissance, constituer un dossier électronique ou papier et valider certains renseignements. L'enquête est exclue du traitement.

En fonction des éléments qui peuvent influencer la durée du traitement (précités dans la mise en contexte), nous estimons à 3 heures la durée moyenne du traitement administratif d'une divulgation.

Comparable : l'expérience fédérale

La Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (loi fédérale), en vigueur depuis 2007, s'apparente grandement au PL 87 puisqu'elle :

- permet à toute personne de divulguer;
- offre deux canaux de divulgation, l'un interne et l'autre externe (au commissaire à l'intégrité);
- vise des actes répréhensibles similaires.

Le champ d'application de ladite loi couvre 400 000 fonctionnaires et, pour l'année 2014-2015, 90 divulgations ont été déposées à l'externe (commissaire à l'intégrité).

Hypothèses

Hypothèse 1 : 50% des divulgations sont logées à l'interne et le même pourcentage, à l'externe; nous sommes donc en mesure d'extrapoler le nombre de plaintes qui pourraient être logées auprès des ESPC en tenant compte du nombre de personnes concernées, soit :

Statistiques du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, 2014-2015

Organismes	Nombre d'individus visés par le champ d'application	Nombre de plaintes reçues
Fédéral	400 000 (fonctionnaires)	90
ESPC	10 000 (employés)	Estimation : 3

Donc, les coûts liés aux formalités administratives pour traiter 3 plaintes seraient les suivants :

Nombre de plaintes estimées	Salaire moyen (\$)	Durée estimée du traitement (heure)	Coûts (\$)
3	32,50	3	292,50 \$

Hypothèse 2 : 75% des divulgations sont déposées à l'interne et 25%, à l'externe; les plaintes logées auprès des ESPC pourraient alors être estimées de la façon suivante :

Selon le calcul précédent, si 3 plaintes représentent 50% du total des plaintes, alors 5 plaintes représentent 75% du nombre total de plaintes.

Donc, les coûts liés aux formalités administratives pour traiter 5 plaintes seraient les suivants :

Nombre de plaintes estimées	Salaire moyen (\$)	Durée estimée du traitement (heure)	Coûts (\$)
5	32,50	3	487,50 \$

Ces coûts sont donc peu significatifs et concernent l'ensemble des 64 ESPC. Outre le fait que certains d'entre eux risquent d'être dispensés de mettre en place un mécanisme de divulgation, d'autres ne seront peut-être même pas interpellés pour traiter une divulgation.

Ces coûts seront récurrents.

Autres coûts : reddition de comptes

Les ESPC n'auront pas à se doter d'un nouveau mécanisme de reddition de comptes. C'est par l'ajout d'une rubrique dans leur rapport annuel ou par tout autre moyen qu'ils utilisent déjà pour faire leur reddition de comptes qu'ils devront rendre publics les renseignements quantitatifs suivants :

- le nombre de divulgations reçues par le responsable du suivi des divulgations;
- le nombre de divulgations auxquelles on a mis fin en application de la loi;
- le nombre de divulgations fondées.

Dans ce contexte, aucun coût additionnel associé à la reddition de comptes ne sera assumé par les ESPC.

4.3 Avantages du projet

Le projet de loi démontre une volonté ferme du gouvernement d'améliorer la confiance des citoyens envers son administration publique, en mettant en place un mécanisme visant à s'assurer que les organismes qui bénéficient de fonds publics les gèrent sainement. Il répond positivement aux attentes de plusieurs groupes qui se sont manifestés lors des séances de consultations publiques.

L'identification du Protecteur du citoyen en tant que responsable de l'application de la loi donne un caractère d'impartialité et de crédibilité à celle-ci. Du fait qu'il relève directement de l'Assemblée nationale, il a l'indépendance nécessaire pour accomplir ce mandat. Par ailleurs, son expertise en matière d'enquête et de médiation, ses connaissances de l'administration publique ainsi que les pouvoirs qui lui sont octroyés en vertu du projet de loi démontrent la volonté du gouvernement de faciliter l'accomplissement de son mandat, de réduire la commission d'actes répréhensibles et de contribuer à une gestion plus saine de l'administration publique.

L'ampleur des organismes visés par le champ d'application et le fait de permettre la divulgation d'actes répréhensibles au-delà du domaine contractuel traduisent le sérieux du gouvernement d'agir dans les secteurs où des fonds publics sont en jeu et constituent une intervention plus englobante en matière de lutte contre la corruption.

Finalement, le fait d'offrir une protection aux divulgateurs tant du secteur public que privé, de permettre l'accès à une assistance juridique et d'octroyer au Protecteur du citoyen le pouvoir d'enquêter sur des situations où des mesures de représailles non liées à l'emploi ont été prises à l'égard d'un divulgateur rejoint également les recommandations de la Commission Charbonneau à l'effet de ne pas laisser le divulgateur à lui-même. Par conséquent, l'élargissement des protections offertes et l'assurance de l'accompagnement du divulgateur favoriseront, sans aucun doute, la divulgation.

4.4 Impacts sur l'emploi

Le PL 87 ne crée pas d'impact direct sur l'emploi.

5. ADAPTATION DES EXIGENCES AUX PME

Le PL 87 permet au Protecteur du citoyen de dispenser un organisme public, notamment en raison de sa taille, de mettre en place un mécanisme de divulgation interne. Le cas échéant, c'est au Protecteur du citoyen que reviendra la responsabilité de recevoir et de traiter les divulgations émanant de ces organismes et de faire la reddition de comptes.

6. COMPÉTITIVITÉ DES EXIGENCES ET IMPACT SUR LE COMMERCE AVEC LES PARTENAIRES ÉCONOMIQUES DU QUÉBEC

Le PL 87 ne crée pas d'impact sur cet aspect.

7. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Le Protecteur du citoyen doit produire et diffuser des documents de référence à l'intention des organismes publics, facilitant ainsi l'application de la loi par les organismes visés.

8. CONCLUSION

En se fiant à l'expérience fédérale ainsi qu'au fait qu'il existe plusieurs mécanismes de divulgation accessibles, que les ESPC peuvent être exemptés de se doter d'un mécanisme interne et que leur reddition de comptes s'intégrera dans leur mécanisme existant, la présente analyse démontre que les coûts liés à la gestion administrative imposée à ces établissements par le PL 87 sont peu significatifs.

Quant aux centres de la petite enfance, aux garderies bénéficiant de places dont les services de garde sont subventionnés et aux bureaux coordonnateurs en milieu familial, il n'y aura aucune incidence financière, puisque c'est le processus de plaintes déjà en place au ministère de la Famille qui a été favorisé pour recevoir les divulgations découlant du PL 87.

9. PERSONNE-RESSOURCE

M. Jean Auclair
Direction des communications
jean.auclair@sct.gouv.qc.ca
418 643-0875, poste 4064

