

DE : Monsieur Bernard Drainville
Ministre de l'Éducation

Le [date]

TITRE : Décret concernant l'application de certaines dispositions de la Loi sur les commissions d'enquête au ministre de l'Éducation, à ses délégués et à l'enquête qu'il préside sur l'administration et le fonctionnement de la Commission scolaire Kativik

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

La Commission scolaire Kativik (CSK), qui a été créée en 1975 en vertu des dispositions de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ), a compétence sur l'enseignement primaire et secondaire ainsi que sur l'éducation des adultes au nord du 55^e parallèle. Selon les dispositions de la CBJNQ, le Québec (75 %) et le Canada (25 %) contribuent au financement de la CSK.

Pour l'année 2021-2022, le ministère de l'Éducation (MEQ) a versé 157,6 M\$ pour le financement de la CSK, incluant une somme rétroactive pour les années 2020-2021 et 2021-2022 à la suite de la signature de la Convention collective 2020-2023, ainsi qu'une somme de 164,1 M\$ pour l'année 2022-2023.

Malgré la bonification du financement ministériel au cours des dernières années, la situation financière de la CSK se détériore depuis 2019-2020. En effet, l'organisme est passé d'un surplus de 14,5 M\$ en 2018-2019 à une situation de déficit et de manque de liquidités, et ce, tous les mois (depuis juillet 2022). À titre indicatif, le déficit cumulé au 30 juin 2023 est de 26,7 M\$. La CSK est aux prises avec d'importantes difficultés de trésorerie et la reddition de comptes attendue est régulièrement transmise en retard, ce qui rend difficile la lecture du suivi financier. De plus, le MEQ n'a pas été en mesure d'obtenir la documentation nécessaire pour avoir une compréhension adéquate des raisons de la détérioration de la situation financière de la CSK.

Pour limiter cette détérioration et la redresser, le MEQ a posé plusieurs actions. En effet, le MEQ est responsable d'encadrer les allocations versées aux organismes scolaires et d'en assurer le suivi ainsi que la reddition de comptes. Par conséquent, en décembre 2022, le MEQ a notamment demandé à la CSK de produire un plan de redressement pour le mois de janvier 2023. En mars 2023, puisque la CSK n'avait pas encore transmis de plan de redressement, le MEQ a engagé un consultant afin d'offrir un accompagnement à la CSK pour produire ce plan. L'accompagnateur mandaté par le MEQ a produit un rapport préliminaire de ses constats au mois de mai 2023. Bien qu'il reconnaisse l'effet du facteur de nordicité sur la croissance de certains coûts (frais de déplacement, de transport, d'entretien des immeubles, etc.), il note une croissance

considérable et préoccupante des dépenses de nature administrative. En mai, juin et août 2023, le MEQ a réitéré à la CSK l'importance de produire un plan de redressement de sa situation financière.

Afin de pouvoir faire le point sur la situation de la CSK, le MEQ dispose de certains pouvoirs d'enquête prévus, entre autres, à l'article 14 de la Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis (chapitre I-14) (LIPA). En vertu des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 14 de la LIPA, pour les fins d'une enquête, « [...] le ministre ou le délégué peut faire venir devant lui et assermenter et entendre les témoins et les parties en cause, et les contraindre de produire tous les livres, documents et papiers se rapportant à l'affaire ». En vertu du 3^e alinéa de l'article 14 de la LIPA, « Le ministre ou son délégué possède, de plus, les pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 14 de la Loi sur les commissions d'enquête (RLRQ, c. C-37), sauf le pouvoir d'imposer une peine d'emprisonnement ». En vertu du 4^e alinéa de l'article 14 de la LIPA, « Le gouvernement peut aussi, par décret, chaque fois qu'il le juge à propos dans l'intérêt public, rendre applicables au ministre ou à son délégué et aux enquêtes qu'il préside, toutes les ou quelques-unes des dispositions des articles 15, 16, 17, 18 et 19 de ladite Loi sur les commissions d'enquête ».

L'article 16 de la Loi sur les commissions d'enquête prévoit que « Les commissaires jouissent de la même immunité et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure, pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs ». L'article 17 de la Loi sur les commissions d'enquête prévoit que « Nulle injonction et nul pourvoi prévu au paragraphe 2 du premier alinéa de l'article 529 du Code de procédure civile (RLRQ, c. C-25.01) ni aucune autre procédure légale ne peuvent entraver ou arrêter les procédures des commissaires à l'enquête ».

Les protections offertes par les articles 16 et 17 de la Loi sur les commissions d'enquête sont fréquemment accordées aux enquêteurs de la fonction publique, directement dans les lois octroyant les pouvoirs d'enquête, sous forme de référence à la Loi sur les commissions d'enquête. C'est entre autres le cas de la Loi sur l'instruction publique (RLRQ, c. I-13.3) et la Loi sur l'enseignement privé (RLRQ, c. E-9.1).

2- Raison d'être de l'intervention

Les constats de l'accompagnateur mandaté par le MEQ montrent que les dépenses de nature administrative de la CSK ont grandement augmenté au cours des dernières années, et ce, sans justification apparente. Il mentionne dans son rapport que la précarité financière de l'organisme n'a été abordée à aucun moment lors des conseils des commissaires. Par ailleurs, les retards de transmission des informations comptables rendent difficile la lecture réelle de la situation et soulèvent des questions de saine gestion. La situation semble hors de contrôle et toutes les actions tentées par le MEQ afin d'aider la CSK ont échoué. Dans ce contexte particulier, le MEQ doit obtenir un état de la situation précis de la problématique liée à l'administration et la gouvernance de la CSK.

Le ministre de l'Éducation a délégué les pouvoirs de faire enquête sur l'administration et le fonctionnement de la CSK, notamment en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines, financières et matérielles, aux fonctionnaires de la Direction générale des affaires internes (DGAI) du MEQ et du ministère de l'Enseignement supérieur (MES).

Selon le 4^e alinéa de l'article 14 de la LIPA, pour que les dispositions des articles 16 et 17 de la Loi sur les commissions d'enquête soient applicables aux personnes déléguées et aux enquêtes qu'elles président, le gouvernement doit le prévoir par décret.

Dans le cas contraire, les personnes déléguées ne bénéficieront pas de la même immunité et des mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure pour tout acte fait ou omis dans l'exécution de leurs devoirs et les procédures d'enquête pourraient se voir entraver ou arrêter en raison d'une autre procédure légale.

3- Objectifs poursuivis

Le présent décret rendra applicables les dispositions des articles 16 et 17 de la Loi sur les commissions d'enquête au ministre de l'Éducation, à ses délégués et à l'enquête qu'il préside sur l'administration et le fonctionnement de la CSK, notamment en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines, financières et matérielles. Ainsi, l'enquête pourrait être réalisée sans entrave en vue de comprendre adéquatement les raisons des difficultés financières de la CSK et de redresser la situation. Dans l'intérêt public, notamment dans un esprit de saine gestion des fonds publics, la prise de décret est donc primordiale.

4- Proposition

L'intervention proposée consiste à ce que le gouvernement ordonne, en application du 4^e alinéa de l'article 14 de la LIPA, que les dispositions des articles 16 et 17 de la Loi sur les commissions d'enquête soient applicables au ministre de l'Éducation, à ses délégués et à l'enquête sur l'administration et le fonctionnement de la CSK, notamment en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines, financières et matérielles.

5- Autres options

L'option de procéder à une enquête sans que les dispositions des articles 16 et 17 de la Loi sur les commissions d'enquête soient applicables au ministre de l'Éducation, à ses délégués et à l'enquête sur l'administration et le fonctionnement de la CSK a été considérée.

Cette option ne permettrait cependant pas au MEQ d'obtenir un portrait précis et complet de la problématique d'administration et de gouvernance de la CSK, ce qui ne serait pas dans l'intérêt public.

6- Évaluation intégrée des incidences

L'intervention proposée permettra au ministre de l'Éducation et à ses délégués d'effectuer leur enquête avec la latitude nécessaire et permettra au MEQ de réinstaurer de saines pratiques de gouvernance au sein de la CSK.

Par ailleurs, en raison de la situation financière de la CSK, un important manque à gagner est à prévoir par le MEQ. L'intervention proposée permettrait de diminuer ce manque à gagner par le redressement de la situation financière de la CSK.

Ultimement, l'intervention proposée permettra au MEQ d'assumer pleinement sa responsabilité d'encadrement de l'allocation des revenus, de suivi et de reddition de comptes à l'aide d'un plan de redressement basé sur un portrait précis de la situation faisant suite à l'enquête.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le fait de rendre applicables les protections prévues aux articles 16 et 17 de la Loi sur les commissions d'enquête au ministre de l'Éducation, à ses délégués et à l'enquête sur l'administration et le fonctionnement de la CSK n'a fait l'objet d'aucune consultation avec des entités externes.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Une fois le décret adopté par le gouvernement, le ministre de l'Éducation et ses délégués seront en mesure de lancer le processus d'enquête sur l'administration et le fonctionnement de la CSK, notamment en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines, financières et matérielles.

Il est prévu qu'un rapport préliminaire présentant les premières constatations de l'enquête soit déposé aux autorités du MEQ deux mois après le début de celle-ci. Un rapport final pourrait être déposé au cours de l'été 2024.

En fonction des conclusions et recommandations du rapport d'enquête, le cas échéant, un plan d'action pourrait être élaboré pour mettre fin à la situation précaire de la CSK de manière pérenne.

9- Implications financières

L'intervention proposée, soit l'application des protections prévues aux articles 16 et 17 de la Loi sur les commissions d'enquête au ministre de l'Éducation, à ses délégués et à l'enquête sur l'administration et le fonctionnement de la CSK, ne nécessite aucune implication financière et ne nécessitera pas l'ajout d'effectifs.

10- Analyse comparative

Comme mentionné précédemment, la Loi sur l'instruction publique et la Loi sur l'enseignement privé contiennent des dispositions prévoyant que les personnes désignées par le ministre pour effectuer des enquêtes sont investies des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête, sauf le pouvoir d'imposer l'emprisonnement. Nous trouvons donc directement dans ces textes législatifs l'ensemble des protections nécessaires pour les personnes désignées pour effectuer une enquête.

Plusieurs autres lois sous l'égide d'autres ministères prévoient également directement dans leurs textes législatifs que les personnes déléguées ou autorisées à enquêter sont investies, pour les fins de l'enquête, des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête.

En voici certains exemples :

- Article 40 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (chapitre T-11.011) : « Le commissaire et toute personne qu'il autorise spécialement à enquêter sont, pour les fins de l'enquête, investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement. »
- Article 160 de la Loi sur la santé et la sécurité du travail (chapitre S-2.1) : « Pour l'exercice de ses pouvoirs, la Commission ou une personne qu'elle désigne peut enquêter sur toute matière de sa compétence. La Commission ou la personne désignée est investie des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C- 37), sauf de celui d'imposer l'emprisonnement. »
- Article 500 de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) : « L'enquêteur est investi, aux fins de l'enquête, de l'immunité et des pouvoirs d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C- 37), sauf du pouvoir d'imposer l'emprisonnement. »
- Article 117 de la Loi sur le courtage immobilier (chapitre C-73.2) : « Le ministre et la personne qu'il autorise par écrit sont investis des pouvoirs et de l'immunité accordés aux commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf celui d'ordonner l'emprisonnement. »
- Article 95 de la Loi sur la sécurité privée (chapitre S-3.5) : « Le ministre peut confier la tenue d'une enquête à une personne qu'il désigne à cette fin. Cette personne est investie des pouvoirs et de l'immunité accordés aux commissaires nommés en vertu

de la Loi sur les commissions d'enquête (chapitre C-37), sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement. »

La LIPA, qui est une loi plus ancienne, prévoit plutôt que, pour rendre applicables au ministre ou à son délégué et aux enquêtes qu'il préside toutes les ou quelques-unes des dispositions des articles 15, 16, 17, 18 et 19 de ladite Loi sur les commissions d'enquête, le gouvernement doit prendre un décret.

L'intervention proposée permet donc de rendre applicables les protections prévues aux articles 16 et 17 de la Loi sur les commissions d'enquête au ministre de l'Éducation, à ses délégués et à l'enquête sur l'administration et le fonctionnement de la CSK, ce qu'une multitude d'autres lois, dont la Loi sur l'instruction publique et la Loi sur l'enseignement privé, prévoient directement dans leurs textes législatifs.

Le ministre de l'Éducation,

BERNARD DRAINVILLE