

Québec, le 2 octobre 2019

Madame Claire Isabelle
Présidente de la Commission de l'économie et du travail
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
RC, Bureau RC.75
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : Projet de loi n° 27 – Loi concernant principalement l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation

Madame la Présidente,

Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la Gazette officielle. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de sa loi constitutive, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

C'est ainsi que j'ai pris connaissance du projet de loi cité en objet, présenté par le ministre de l'Économie et de l'Innovation le 12 juin dernier, et qui fait présentement l'objet de consultations de la Commission.

Notre veille législative nous amène à porter une attention particulière, en regard de la compétence du Protecteur du citoyen, aux organismes publics dont le statut est modifié, qui sont fusionnés ou qui sont nouvellement créés. C'est uniquement dans cette perspective que je vous écris aujourd'hui, sans me prononcer sur les aspects d'opportunité et de mise en œuvre des modifications à l'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation que propose le projet de loi n° 27.

1. L'organisation gouvernementale en matière d'économie et d'innovation et son impact sur la compétence du Protecteur du citoyen

Entre autres réaménagements de l'activité gouvernementale en matière d'économie et d'innovation, le projet de loi n° 27 prévoit la fusion des bureaux régionaux et de l'équipe

Export Québec du ministère de l'Économie et de l'Innovation (MÉI)¹ à Investissement Québec.

L'article 14 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*² (LPC) prévoit qu'un organisme public est assujéti à sa compétence dans la mesure où le personnel de cet organisme est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*. Le MÉI y est donc soumis, mais pas Investissement Québec, dont les membres du personnel sont nommés selon le plan d'effectifs établi par le conseil d'administration³. Les deux sont par ailleurs soumis à la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*⁴, qui prévoit d'autres critères d'assujettissement.

Dans l'état actuel du projet de loi n° 27, des activités actuellement exercées par le personnel du MÉI, notamment dans ses bureaux régionaux, ne seront plus soumises à la compétence du Protecteur du citoyen en vertu de la LPC. Ce constat m'a amenée à certaines réflexions, dont je désire vous faire part.

1.1. Le contexte de l'actuelle société Investissement Québec

La mission de l'actuelle société « Investissement Québec », précisée à l'article 4 de la *Loi sur Investissement Québec*⁵ (LIQ), consiste à « contribuer au développement économique du Québec conformément à la politique économique du gouvernement », à « stimuler la croissance de l'investissement et à soutenir l'emploi dans toutes les régions du Québec. Pour accomplir sa mission, la société soutient la création et le développement des entreprises de toute taille par des solutions financières adaptées et des investissements, et ce, en cherchant à compléter l'offre de ses partenaires. Conformément au mandat que lui confie le gouvernement, elle assure la conduite de la prospection d'investissements étrangers et réalise des interventions stratégiques ».

Les articles 5 et 18 LIQ précisent que, dans le cadre de sa mission, en plus de la prestation de services financiers, la société doit administrer les programmes d'aide financière que peut élaborer le gouvernement, ainsi que tout autre programme d'aide financière qu'il peut désigner. Lorsqu'elle administre des programmes et exécute des mandats confiés par le gouvernement, l'article 23 LIQ mentionne que la société doit se conformer aux directives que lui donne le ministre du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation – une fonction exercée depuis octobre 2018 par le ministre de l'Économie et de l'Innovation.

¹ Cette intégration est explicitement précisée dans les communiqués du MÉI et d'Investissement Québec émis le 12 juin 2019, jour de la présentation du projet de loi :

[https://www.economie.gouv.qc.ca/ministere/actualites/actualites/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=23738&cHash=e749413e57c4411926bebdbdf66d6b31] et [<https://www.investquebec.com/quebec/fr/salle-de-presse/communiqués/Reforme-d-Investissement-Quebec-de-nouveaux-outils-pour-la-croissance-economique-du-Quebec.html>] (consultés le 27 septembre 2019)

² RLRQ, c. P-32.

³ RLRQ, c. I-16.0.1 (ci-après LIQ), article 55. À noter que certains organismes, qui ne répondent pas au critère de l'article 14 LPC, sont tout de même soumis à la compétence du Protecteur du citoyen en vertu de l'article 15 LPC.

⁴ RLRQ, c. D-11.1.

⁵ RLRQ, c. I-16.0.1.

Les personnes admissibles aux services financiers offerts par Investissement Québec sont les entreprises à but lucratif, les coopératives et les autres entreprises d'économie sociale (art. 11 LIQ).

La Loi précise enfin que la société peut subordonner la prestation de services financiers aux conditions et au respect des obligations contractuelles qu'elle détermine (art. 16 LIQ). En cas de défaut de respecter ces conditions ou de remplir ses obligations, la société peut suspendre la prestation du service ou y mettre fin, ou encore augmenter ou diminuer ses obligations envers l'entreprise, en changer les modalités ou prendre toute autre mesure qu'elle juge nécessaire à la conservation de ses droits (art. 17 LIQ).

Dans le cadre de sa mission, Investissement Québec offre des services directs aux entreprises québécoises et étrangères. En 2018-2019, Investissement Québec a réalisé « 1 850 interventions financières, notamment des prêts, des garanties de prêt et des financements par capitaux propres, pour appuyer 1 471 entreprises au Québec »⁶.

La société s'est dotée d'une *Déclaration d'engagement envers la clientèle*⁷, ce qui dénote d'emblée un contact et des services directs avec des citoyens corporatifs. Cette déclaration affirme notamment que le personnel d'Investissement Québec s'engage à faire preuve d'objectivité, d'indépendance et à traiter équitablement ses clients et ses partenaires. La société a également une procédure de gestion des plaintes⁸ dans laquelle elle s'engage à ce que toutes les plaintes soient traitées avec diligence et impartialité.

1.2. Le contexte des bureaux régionaux du ministère de l'Économie et de l'Innovation et de son équipe Export Québec

Le ministère de l'Économie et de l'Innovation opère actuellement des bureaux dans 17 régions du Québec. Selon le rapport annuel de gestion 2018-2019 du MÉI⁹, le secteur des Services aux entreprises et affaires territoriales de ce ministère (qui comprend notamment 17 directions régionales¹⁰) comptait 239 employés au 31 mars 2019. Ces bureaux, comme le reste du Ministère, sont actuellement assujettis à la compétence du Protecteur du citoyen. Ils jouent un rôle de « première ligne » auprès des entreprises et leurs services sont, selon le site Web du Ministère, « aisément accessibles dans toutes les régions pour [les] aider à renforcer [leur] compétitivité et à accroître [leur] productivité »¹¹.

Quant à Export Québec, cette équipe du MÉI a pour principal mandat de « soutenir les exportateurs québécois dans leurs projets de développement de marchés extérieurs », en

⁶ Investissement Québec, Rapport annuel d'activités et de développement durable 2018-2019, p. 5 [En ligne]. [https://www.investquebec.com/documents/qc/publications/RAIQ_2018-2019_fr.pdf] (consulté le 27 septembre 2019).

⁷ Site Web d'Investissement Québec [https://www.investquebec.com/Documents/qc/Ethique_ServiceClientele/DeclarationEngagementFR.pdf] (consulté le 27 septembre 2019).

⁸ Site Web d'Investissement Québec [<https://www.investquebec.com/quebec/fr/a-propos-de-nous/plaintes-et-qualite-des-services.html>] (consulté le 27 septembre 2019).

⁹ Ministère de l'Économie et de l'Innovation, Rapport annuel de gestion 2018-2019, p. 46 [En ligne] [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/rapport-annuel-de-gestion/RA-rapport_annuel_MEI_18-19.pdf] (consulté le 2 octobre 2019).

¹⁰ Ces directions appartiennent à la Direction générale Affaires régionales et métropolitaines; ce secteur comprend aussi la direction Coordination et stratégies régionales ainsi que la Direction générale Services aux entreprises et entrepreneuriat. La répartition des ressources dans les différentes directions n'est pas précisée.

¹¹ Site Web du MÉI [<https://www.economie.gouv.qc.ca/objectifs/informer/par-region/>] (consulté le 27 septembre 2019).

offrant des services « pour aider les entreprises exportatrices à prendre les meilleures décisions stratégiques et à vendre sur les marchés hors Québec », ainsi qu'à « définir et à coordonner les actions du gouvernement du Québec en matière de développement du commerce extérieur. Export Québec réalise également la promotion à l'international des secteurs d'excellence du Québec »¹². Selon le rapport annuel de gestion 2018-2019 du MÉI¹³, le secteur Commerce extérieur et Export Québec de ce ministère comptait 70 employés au 31 mars 2019.

Par sa *Déclaration de services aux citoyens*¹⁴, le MÉI s'engage à offrir des services accessibles, par un personnel qui répond avec courtoisie et respect et traite les demandes avec rigueur et en toute équité et confidentialité. Le Ministère offre aussi un mécanisme de plainte¹⁵, à formuler auprès du secrétaire général du Ministère.

1.3. Les modifications au mandat d'Investissement Québec prévues par le projet de loi n° 27

Le 1^{er} alinéa de l'article 4 LIQ, qu'introduit l'article 2 du projet de loi n° 27, reflète le rôle accru d'Investissement Québec en matière d'innovation (résultant de l'intégration du Centre de recherche industrielle du Québec), d'administration de programmes gouvernementaux et de soutien à l'exportation :

« La société a prioritairement pour mission, tant dans ses activités propres que dans l'administration de programmes d'aide financière ou dans l'exécution d'autres mandats, de participer activement au développement économique du Québec conformément aux objectifs du gouvernement en cette matière. Elle vise à stimuler l'innovation dans les entreprises ainsi que la croissance de l'investissement et des exportations et à promouvoir les emplois à haute valeur ajoutée dans toutes les régions du Québec. »

Si la mission de développement économique demeure semblable, les moyens pour l'accomplir sont élargis. En effet :

« Pour accomplir cette mission, la société soutient la création et le développement des entreprises de toute taille par des services-conseils aux entrepreneurs et d'autres mesures d'accompagnement, notamment technologiques, ainsi que par des solutions financières adaptées et des investissements, et ce, en cherchant à présenter une offre complémentaire à celle de ses partenaires. » (les soulignements sont les nôtres)

¹² Site Web du MÉI [<https://www.economie.gouv.qc.ca/bibliotheques/a-propos/une-equipe-devouee-aux-exportateurs-quebecois/>] (consulté le 27 septembre 2019).

¹³ Idem note 9.

¹⁴ Déclaration de services du ministère de l'Économie et de l'Innovation, 2018 (ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation) [En ligne] [<https://www.quebec.ca/gouv/ministere/economie/declaration-de-services/>] (consulté le 27 septembre 2019).

¹⁵ Les plaintes peuvent concerner « l'accessibilité aux services, le professionnalisme et la courtoisie, la qualité, la rapidité ou l'équité du service ainsi que la confidentialité », site Web du MÉI [en ligne] [<https://www.economie.gouv.qc.ca/fr/ministere/nous-joindre/plaintes-sur-la-qualite-des-services/>] (consulté le 27 septembre 2019).

Le site Web d'Investissement Québec explique ainsi l'éventuel regroupement de la société Investissement Québec et des bureaux régionaux du ministère de l'Économie et de l'Innovation, ainsi que de son équipe *Export Québec* :

« Afin de renforcer l'offre de services régionale et de stimuler davantage le développement économique local, IQ deviendra la porte d'entrée pour les entreprises qui souhaitent recevoir une aide financière ou de l'accompagnement pour réaliser leurs projets d'investissement et de développement d'affaires. Les bureaux régionaux d'IQ et ceux du ministère de l'Économie et de l'Innovation (MÉI) seront ainsi fusionnés afin de regrouper, dans un même lieu, l'ensemble des ressources offertes aux entreprises. »¹⁶

« Enfin, le mandat d'IQ sera élargi afin de permettre une prospection plus active des investissements à l'international et de favoriser la diversification des exportations. Pour accomplir cette nouvelle mission, des ressources du MEI, qui sont chargées d'appuyer les entreprises en matière d'exportation et de commerce extérieur, se joindront à l'équipe d'IQ international. »¹⁷

Cette présence régionale est aussi réaffirmée par l'article 5.2 LIQ, proposé par l'article 4 du projet de loi, qui prévoit que « La société établit des bureaux régionaux où elle offre, outre ses produits et services, ceux élaborés à la demande et avec le financement de municipalités et d'autres instances locales ou régionales ».

S'il est déjà possible pour Investissement Québec, mandataire de l'État, d'administrer des programmes d'aide financière à la demande du gouvernement, le projet de loi prévoit que ce rôle pourrait être accru, puisque le ministre, tout en étant « responsable de la mise en œuvre des politiques, des stratégies de développement et des programmes qu'il établit et des autres mesures qu'il prend », pourrait « confier, même en totalité, cette mise en œuvre à Investissement Québec par un mandat donné en vertu de sa loi constitutive »¹⁸. Le ministre demeurerait néanmoins responsable d'en surveiller la mise en œuvre et d'en coordonner l'exécution.

Dans le cadre de sa mission, Investissement Québec, offrirait donc encore davantage de services directs aux entreprises québécoises et étrangères.

2. La pertinence d'assujettir Investissement Québec et ses filiales au champ de compétence du Protecteur du citoyen

2.1. Le financement et la subvention des acteurs économiques par des fonds publics

L'activité étatique liée au financement et à la subvention des acteurs économiques (entreprises, coopératives et autres) par des fonds publics n'a de cesse de croître. L'intervention de l'État dans l'économie est une partie importante de l'action des gouvernements. Comme l'ont écrit les auteurs Issalys et Lemieux :

¹⁶ Site Web d'Investissement Québec, *Réforme d'Investissement Québec : de nouveaux outils pour la croissance économique du Québec*, Communiqué du 12 juin 2019. [en ligne] [<https://www.investquebec.com/quebec/fr/salle-de-presse/communiqués/Reforme-d-Investissement-Quebec-de-nouveaux-outils-pour-la-croissance-economique-du-Quebec.html>] (consulté le 27 septembre 2019)

¹⁷ Idem.

¹⁸ Article 6 de la *Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation*, proposé par l'article 1 du projet de loi no 27.

« L'intérêt que manifeste l'Administration centrale à la subvention est directement lié à l'impact économique de ce procédé d'action au sein de la collectivité. Cet impact s'affichera notamment par la dépendance qu'ont développée à son égard diverses entités sociales, œuvrant à tous les niveaux de la collectivité. [...] En tant que moyen d'action économique, la subvention commande à l'État d'être juste et équitable envers tous. »¹⁹ (les soulignements sont les nôtres)

L'Administration publique qui octroie une aide financière issue de fonds publics doit respecter certaines conditions : devoir d'agir équitablement, équité contractuelle, respect des chartes des droits et libertés, respect des conditions et des règles administratives propres à chaque programme d'aide financière²⁰. Ces conditions d'exercice de cette action étatique se répercutent tant à l'étape de l'octroi de l'aide financière, de sa mise en œuvre et de son administration, que lors du retrait ou de la fin de cette aide.

À toutes ces étapes, l'action de l'organisme public qui octroie, administre ou retire l'aide financière peut avoir des conséquences importantes pour la personne concernée (entreprise ou personne physique). Les recours ou voies de contrôle de cette forme d'action gouvernementale sont peu nombreux : recours hiérarchique ou prévu dans les textes habilitant, contrôle judiciaire limité devant la Cour supérieure, recours au Protecteur du citoyen²¹. L'appel ou le recours en révision administrative des décisions portant sur l'octroi ou l'administration de programme d'aide financière est exceptionnel.

Dans ce contexte, il paraît indiqué que le projet de loi n° 27 permette aux personnes qui bénéficient des services d'Investissement Québec d'avoir recours au Protecteur du citoyen afin de remédier, le cas échéant, à une situation pouvant leur être préjudiciable et découlant de l'action de cette société publique. Cela vaut d'autant plus si tous les services régionaux, actuellement offerts par le MÉI et par Investissement Québec, deviennent regroupés en un seul organisme.

2.2. La clientèle d'Investissement Québec et de ses filiales

Selon la LIQ actuelle, les personnes admissibles aux services financiers offerts par Investissement Québec sont les entreprises à but lucratif, les coopératives et autres entreprises d'économie sociale (art. 11 LIQ). L'article 5.1 LIQ, proposé par l'article 4 du projet de loi, reprend cette liste en y précisant que la société pourrait leur offrir « ses produits et services » (pas uniquement financiers), et qu'elle le pourrait « aussi, lorsqu'elle l'estime approprié, aux autres groupements de personnes ou de biens dont les objets sont compris dans la mission de la société ».

Le fait qu'Investissement Québec, et ses filiales, offre des services directs aux entreprises, grandes ou petites, quelle que soit leur forme juridique, justifie l'assujettissement à la compétence du Protecteur du citoyen. Le type d'actions que mène déjà Investissement Québec à l'égard des entreprises, et les nouvelles actions en matière de services-conseils et d'accompagnement que mènera la société si le projet de loi est adopté, sont susceptibles d'entraîner des situations dont le règlement pourrait être facilité par l'intervention du Protecteur du citoyen.

Le Protecteur du citoyen est habilité à recevoir les demandes de service de toute personne, non seulement physique, mais également morale, notamment des entreprises.

¹⁹ Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale – Précis de droit des institutions administratives*, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, pp. 1236-1237.

²⁰ Idem, p. 1259-1271.

²¹ Idem, p. 1296.

D'ailleurs, le Protecteur du citoyen traite déjà des plaintes logées par des entreprises dans les secteurs de l'environnement, de l'agriculture et de l'alimentation, des impôts, des taxes et des ressources naturelles, pour ne nommer que ceux-là. Les motifs de plaintes sont variés et peuvent notamment concerner l'octroi ou le refus de subventions, l'admissibilité à des programmes d'aide financière, les relations avec les fonctionnaires des ministères ou organismes visés, les inspections et contrôles ou la délivrance d'autorisations.

Il est intéressant de noter que, malgré l'absence de compétence actuelle sur Investissement Québec et le fait que la possibilité pour des entreprises de s'adresser à lui soit peu connue, le Protecteur du citoyen a déjà reçu des plaintes concernant cet organisme. Il a dû refuser de les traiter en raison de son absence de compétence sur cet organisme. Cela est toutefois indicateur d'un besoin.

2.3. Le transfert du personnel des bureaux régionaux et de l'équipe *Export Québec* du ministère de l'Économie et de l'Innovation vers Investissement Québec : la perte du recours au Protecteur du citoyen pour les entreprises

Il appert que le rôle de première ligne actuellement joué par les bureaux régionaux du ministère de l'Économie et de l'Innovation continuera d'être joué par les bureaux régionaux d'Investissement Québec. Il en est de même pour le rôle de soutien aux exportateurs joué par l'équipe *Export Québec* du Ministère, qui sera assumé par *Investissement Québec international*. Toutefois, dans l'état actuel du projet de loi, les citoyens qui s'estimeraient lésés par des actions ou omissions de ceux-ci n'auraient plus la possibilité, comme ils l'ont présentement, d'avoir recours au Protecteur du citoyen pour corriger le préjudice, le cas échéant.

Le fait que les citoyens ne puissent plus se tourner vers le Protecteur du citoyen lors de la survenance de problèmes divers relatifs à la qualité de services de même nature, mais dorénavant offerts par Investissement Québec constituerait pour eux la perte d'un recours non judiciaire, gratuit, accessible et dénué de formalisme.

3. En conclusion

Considérant la nature des activités de la société Investissement Québec et leur élargissement, sa mission d'intérêt général, le fait qu'elle offre plusieurs services directs aux citoyens et qu'elle exécute des mandats que lui confie le gouvernement en matière d'administration de programmes d'aide financière, le recours au Protecteur du citoyen permettrait à des citoyens – personnes morales ou autres – éventuellement lésés par les actes ou omissions de cette société, de trouver un remède adéquat, et ce, sans nécessité d'un recours judiciaire.

Si la société Investissement Québec était assujettie à la compétence du Protecteur du citoyen, le rôle de ce dernier ne serait pas de substituer sa propre appréciation à celle de la société quant à l'opportunité d'accorder ou non une aide financière à une entreprise, mais bien de s'assurer que cette décision est prise conformément aux procédures, politiques et normes applicables aux entreprises qui reçoivent ses services, dans le respect de l'équité procédurale et en toute transparence pour les citoyens visés.

En ce sens, il me paraît bien fondé que la société Investissement Québec soit assujettie à la compétence du Protecteur du citoyen.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 **Que** l'article 15 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* soit modifié afin d'y ajouter le paragraphe suivant :

« 11° Investissement Québec et ses filiales ».

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'assurance de ma considération.

La protectrice du citoyen,



Marie Rinfret

- c. c.
- M. Pierre Fitzgibbon, ministre de l'Économie et de l'Innovation
 - M. Simon Jolin-Barrette, leader parlementaire du gouvernement
 - M. Marc Tanguay, leader parlementaire de l'opposition officielle
 - M. Gabriel Nadeau-Dubois, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition
 - M. Martin Ouellet, leader parlementaire du troisième groupe d'opposition
 - M. David Bahan, sous-ministre de l'Économie et de l'Innovation
 - M. Guy LeBlanc, président-directeur général d'Investissement Québec
 - M^{me} Anik Laplante, secrétaire de la Commission de l'économie et du travail
 - M. Dominic Garant, secrétaire de la Commission des institutions