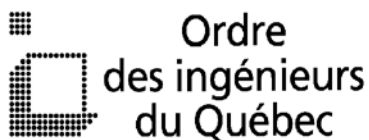


Mémoire présenté à la Commission des institutions

CI – 001M
C.P. – P.L. 107
Accroître la
compétence et
l'indépendance
VERSION RÉVISÉE

PROJET DE LOI N° 107

Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs



www.oiq.qc.ca

16 octobre 2017

TABLE DES MATIÈRES

Résumé		2
Recommandations		3
L'Ordre des ingénieurs du Québec		4
Commissaire à la lutte contre la corruption		5
Arrêt des poursuites disciplinaires		6
Balises nécessaires		6
Problèmes d'application		8

RÉSUMÉ

L'Ordre des ingénieurs du Québec a pour principale mission d'assurer la protection du public en s'assurant que ses membres agissent avec intégrité.

Le projet de loi n° 107 – Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs vise à donner suite à certaines recommandations de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC).

L'Ordre est favorable à l'élargissement de la compétence du commissaire à la lutte contre la corruption, mais estime qu'il serait préférable que ce dernier soit nommé par l'Assemblée nationale plutôt que par le gouvernement. Il devrait en être de même pour le commissaire associé aux enquêtes.

Sans remettre en cause l'opportunité de bonifier la protection des témoins collaborateurs, l'Ordre estime que le projet de loi va trop loin, notamment en ne retenant pas les balises proposées par la CEIC.

Aussi, l'Ordre considère que l'avis du directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) mettant fin à l'instruction d'une plainte disciplinaire devrait avoir un caractère public afin de ne pas mettre en péril la confiance du public envers le processus disciplinaire des ordres professionnels.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1

Prévoir que le commissaire à la lutte contre la corruption et le commissaire associé aux enquêtes soient nommés, sur proposition du ministre de la Sécurité publique et parmi les personnes qui ont été déclarées aptes à exercer cette charge par le comité de sélection formé pour la circonstance, par le vote d'au moins deux tiers (2/3) des membres de l'Assemblée nationale.

Recommandation n° 2

Prévoir l'obligation pour le DPCP d'informer l'ordre professionnel auquel appartient le témoin repent de la signature d'une entente de collaboration et, le cas échéant, de sa résiliation.

Recommandation n° 3

Modifier le projet d'article 24.1 de la Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales en :

- remplaçant le critère d'intérêt de la justice par celui d'intérêt général ;
- y ajoutant l'obligation pour le DPCP de consulter le plaignant avant de notifier l'avis mettant fin à l'instruction de la plainte ;
- précisant que l'avis transmis par le DPCP ne peut viser une plainte portant sur la qualité des activités professionnelles exercées, y compris le respect des règles de l'art applicables à la profession.

Recommandation n° 4

Modifier le projet d'article 139.2 du Code des professions pour prévoir que l'avis du DPCP mette fin à toute ordonnance de limitation, de suspension ou de radiation provisoire.

Recommandation n° 5

Modifier l'article 108.7 du Code des professions pour y ajouter que l'avis du DPCP mettant fin à l'instruction d'une plainte est un document public.

L'ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC

L'Ordre des ingénieurs du Québec a pour principale mission d'assurer la protection du public en contrôlant l'exercice de la profession d'ingénieur. Ses quelque 63 000 membres s'assurent que les ordinateurs, les routes, les bâtiments, les procédés de fabrication, les véhicules, les appareils biomédicaux, les systèmes de télécommunication et tant d'autres ouvrages sont sécuritaires, durables et fiables.

Pour s'acquitter de sa mission, l'Ordre s'assure entre autres que chaque ingénieur exerce sa profession avec compétence et intégrité. À ce titre, le Bureau du syndic de l'Ordre mène une enquête lorsqu'il est informé qu'un ingénieur aurait commis un acte dérogatoire à l'honneur ou à la dignité de sa profession ou qu'il aurait contrevenu au Code de déontologie des ingénieurs, notamment lorsque des malversations sont susceptibles d'avoir été commises.

Malversation : Dans le présent mémoire, on entend par le terme *malversation* tout acte impliquant de la collusion, de la corruption, de l'abus de confiance, du trafic d'influence, du financement électoral illicite et des infractions de même nature.

En date du 30 septembre 2017, 45 % des enquêtes actives au Bureau du syndic visaient de possibles malversations commises par des ingénieurs ou des personnes qui étaient membres de l'Ordre au moment où se sont produits les événements reprochés¹.

Le Conseil de discipline de l'Ordre, quant à lui, a prononcé de nombreuses sanctions contre des ingénieurs ou d'anciens ingénieurs qui ont été trouvés coupables d'avoir commis des malversations ou d'avoir participé à des procédés douteux pour obtenir des contrats².

Considérant que les malversations sont à la fois des fautes disciplinaires et des infractions pénales, l'Ordre est appelé à interagir avec l'Unité permanente anticorruption (UPAC), dirigée par le commissaire à la lutte contre la corruption.

À ce titre, l'Ordre manifeste un intérêt certain pour le suivi des recommandations de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC) et désire commenter certaines dispositions du projet de loi n° 107 – Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur

¹ 96 dossiers actifs concernent des infractions présumées en matière de collusion ou de corruption, tandis que 86 autres portent sur des infractions présumées de financement électoral illicite.

² Ces sanctions ont généralement consisté en des radiations temporaires, dont la durée varie selon les gestes reprochés, le fait que l'ingénieur ait plaidé coupable ou non, le degré de participation à l'infraction, etc.

des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs.

COMMISSAIRE À LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

L'Ordre est favorable à l'élargissement de la compétence du commissaire à la lutte contre la corruption à l'ensemble des infractions pénales impliquant des malversations. En effet, comme la CEIC l'a démontré, des malversations sont susceptibles d'être commises dans des circonstances autres que l'adjudication et l'exécution des contrats, particulièrement lors de l'octroi de subventions³.

L'Ordre estime que l'établissement d'une durée fixe du mandat du commissaire, comme le prévoit l'article 5 du projet de loi, est une mesure qui favorisera son indépendance.

Par contre, l'Ordre croit que le processus de nomination du commissaire prévu au projet de loi, s'il constitue certes une amélioration par rapport à ce que prévoit la loi actuelle, n'est pas l'avenue optimale pour garantir l'indépendance du commissaire et pour assurer la confiance du public envers lui.

Par sa fonction, le commissaire est appelé à enquêter sur de possibles infractions commises par des haut-fonctionnaires, du personnel politique et même des ministres. En conséquence, le commissaire doit non seulement être indépendant, mais perçu comme tel par le public. Or, sa nomination par le gouvernement pourrait occasionner des soupçons de partisanerie ou d'indulgence, minant ainsi la confiance que devrait lui porter le public ainsi que celle des personnes qui ont été témoins de malversations et dont la collaboration est essentielle.

D'ailleurs, actuellement, seul un tiers des Québécois croient que l'UPAC, que dirige le commissaire, a toute l'indépendance requise pour enquêter sur des infractions commises par des politiciens⁴. Cette situation est troublante et il apparaît impérieux que des mesures soient prises pour rassurer le public sur l'indépendance du commissaire.

L'Ordre recommande donc qu'à l'instar d'autres titulaires de fonction amenés à enquêter sur des allégations mettant en cause des politiciens ou des fonctionnaires⁵, le commissaire à la lutte contre la corruption et le commissaire associé aux enquêtes soient désignés par vote par les deux tiers (2/3) des membres de l'Assemblée nationale. Les candidats à chacun de ces postes seraient proposés par le ministre de la Sécurité

³ *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* (CEIC), 2015, tome 2, p. 379, 707-709, 711-712.

⁴ Sondage « La politique au Québec » mené les 21 et 22 mars 2016 par la firme Léger pour le compte du journal *Le Devoir*, <http://www.ledevoir.com/documents/pdf/politiquemars.pdf>.

⁵ Il s'agit notamment du vérificateur général, du directeur général des élections, du commissaire à l'éthique et à la déontologie, du commissaire au lobbying et du protecteur du citoyen.

publique, qui les choisirait parmi les personnes déclarées aptes à la charge par le comité de sélection prévu au projet de loi.

En ce qui concerne les commissaires associés aux vérifications, l'Ordre estime que, vu la nature particulière de leurs fonctions, le mode de nomination prévu au projet de loi apparaît adéquat.

Recommandation n° 1

Prévoir que le commissaire à la lutte contre la corruption et le commissaire associé aux enquêtes soient nommés, sur proposition du ministre de la Sécurité publique et parmi les personnes qui ont été déclarées aptes à exercer cette charge par le comité de sélection formé pour la circonstance, par le vote d'au moins deux tiers (2/3) des membres de l'Assemblée nationale.

ARRÊT DES POURSUITES DISCIPLINAIRES

En raison des enquêtes qu'il mène, l'Ordre est tout à fait conscient du rôle essentiel que jouent les dénonciateurs dans la lutte contre les malversations. Ce type d'infractions se caractérise par son caractère occulte rendant à peu près impossible d'obtenir la preuve de la perpétration de telles infractions, à moins que l'un des participants à l'infraction ne collabore.

Ayant constaté la nécessité de mieux protéger les témoins repentis, à savoir les personnes qui ont participé à une infraction mais qui acceptent de collaborer avec les autorités policières ou le DPCP, la CEIC avait recommandé que le DPCP puisse arrêter une poursuite disciplinaire⁶.

Balises nécessaires

La CEIC avait proposé différentes balises pour encadrer ce pouvoir exceptionnel qu'est l'arrêt des procédures disciplinaires⁷.

L'Ordre constate que le projet de loi ne reprend aucune des balises proposées par la CEIC :

- le critère d'intérêt général, plus englobant, a été remplacé par un critère d'intérêt de la justice ;
- le DPCP n'a pas à consulter le syndic avant de prononcer l'arrêt d'une poursuite disciplinaire ;

⁶ Il s'agit de la recommandation n° 9 de la CEIC.

⁷ *Rapport final de la CEIC*, 2015, tome 3, p. 112-113.

- le DPCP peut arrêter n'importe quelle poursuite disciplinaire, y compris une plainte portant sur la qualité des actes professionnels posés.

Sans être contre le principe de permettre au DPCP d'arrêter une poursuite disciplinaire, l'Ordre estime que le projet de loi va beaucoup trop loin et qu'il serait préférable de tenir compte des balises proposées par la CEIC.

L'intérêt général, que l'on pourrait également nommer la poursuite du bien commun⁸, tient compte de divers facteurs, dont l'intérêt légitime de la société à ce que les professionnels ayant contrevenu à leurs obligations déontologiques fassent l'objet de sanctions de la part de leur ordre professionnel, et que ceux qui exercent une profession aient les compétences et l'intégrité requises pour ce faire.

À l'inverse, l'intérêt de la justice renvoie plutôt à celui de l'institution judiciaire, de l'équité du procès et de la découverte de la vérité, soit des considérations strictement juridiques. L'Ordre craint que le critère d'intérêt de la justice, tel qu'appliqué par le DPCP, ne soit uniquement celui de la *justice pénale*.

L'Ordre estime donc que le critère d'intérêt de la justice qu'entend introduire l'article 38 du projet de loi devrait être remplacé par celui d'intérêt général, comme le proposait la CEIC.

Aussi, il y aurait lieu de prévoir la tenue d'échanges préalables entre le DPCP et le syndic d'un ordre professionnel avant l'arrêt des procédures. Ces communications devraient s'articuler de deux façons distinctes.

Premièrement, le DPCP devrait informer le syndic dès la conclusion d'une entente de collaboration intervenue avec le témoin repent. Cela permettrait au syndic d'éviter de consacrer un temps important et des ressources considérables à une enquête qui n'aurait aucune chance de mener à une condamnation⁹. Il y aurait alors toutefois lieu de prévoir expressément que le syndic peut suspendre une enquête qui concerne un témoin repent.

Deuxièmement, le DPCP devrait consulter le syndic avant de notifier l'avis d'arrêt des procédures¹⁰. Cela pourrait permettre aux parties concernées notamment de vérifier si une solution aussi radicale que l'arrêt des procédures s'impose ou si des mesures de mitigation, par exemple des accusations réduites, seraient suffisantes.

Il est arrivé par le passé que l'UPAC demande de façon informelle à l'Ordre de suspendre, temporairement, certaines enquêtes ou de retarder le dépôt d'une plainte disciplinaire. L'Ordre a toujours donné suite aux demandes de l'UPAC. Il est difficile de voir pourquoi cette

⁸ La CEIC utilise quant à elle l'expression « intérêt supérieur de la justice et de la société », voir le *Rapport final de la CEIC*, 2015, tome 3, p. 113.

⁹ Dans un dossier disciplinaire impliquant des malversations, les frais d'expertise de l'Ordre se sont élevés à 100 000 \$; voir *Gagnon c. Ingénieurs (Ordre professionnel des)*, 2016 QCTP 97.

¹⁰ Dans le cas où le plaignant n'est pas le syndic, le DPCP devrait néanmoins communiquer avec celui-ci.

collaboration n'existerait pas dans le cadre de la mise en œuvre de la protection d'un témoin repent.

Finalement, à l'instar de ce que proposait la CEIC, le DPCP ne devrait pas pouvoir arrêter une poursuite disciplinaire qui vise la qualité des activités professionnelles exercées, par exemple lorsqu'un professionnel a contrevenu aux règles de l'art applicables à sa profession.

En effet, ce type d'infractions met généralement en cause la sécurité du public et traduit souvent un problème de compétence qui risque de se reproduire.

Recommandation n° 2

Prévoir l'obligation pour le DPCP d'informer l'ordre professionnel auquel appartient le témoin repent de la signature d'une entente de collaboration et, le cas échéant, de sa résiliation.

Recommandation n° 3

Modifier le projet d'article 24.1 de la Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales en :

- remplaçant le critère d'intérêt de la justice par celui d'intérêt général ;
- y ajoutant l'obligation pour le DPCP de consulter le plaignant avant de notifier l'avis mettant fin à l'instruction de la plainte ;
- précisant que l'avis transmis par le DPCP ne peut viser une plainte portant sur la qualité des activités professionnelles exercées, y compris le respect des règles de l'art applicables à la profession.

Problèmes d'application

L'Ordre désire porter à l'attention des parlementaires certains problèmes d'application posés par les articles 24.1 et 24.2 al. 2 qui seront ajoutés à la Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales.

Premièrement, il est possible que l'avis mettant fin à l'instruction de la plainte soit signifié après que le conseil de discipline aurait prononcé une radiation provisoire¹¹. Or, l'article 133 du Code des professions précise que l'ordonnance de radiation provisoire demeure en vigueur jusqu'à la décision du conseil de discipline rejetant la plainte ou imposant la sanction, selon le cas.

Dans la mesure où le conseil de discipline ne rend aucune décision et est dessaisi de la plainte dès la notification de l'avis par le DPCP¹², on peut se questionner sur le sort de

¹¹ Ce pourrait être le cas si, par exemple, l'entente de collaboration intervenait tardivement.

¹² Voir le projet d'article 139.2 du Code des professions, introduit par l'article 42 du projet de loi.

la radiation provisoire. Afin de clarifier le tout, il serait préférable de prévoir explicitement à l'article 139.2 du Code des professions que l'avis du DPCP mette fin immédiatement à toute ordonnance de radiation, de limitation ou de suspension provisoire.

Deuxièmement, l'avis du DPCP, s'il est notifié avant le début de l'instruction de la plainte, ne sera pas un document à caractère public¹³. En conséquence, lorsque l'instruction de la plainte sera arrêtée, le public ne pourra connaître les motifs de cet arrêt. Il paraît inévitable qu'une telle opacité risque de porter atteinte à la crédibilité des ordres professionnels auprès du public¹⁴. Il est à craindre que cette confiance du public soit amoindrie si des poursuites disciplinaires sont arrêtées, sans qu'un ordre professionnel ne puisse fournir d'explication. Il y aurait donc lieu de prévoir que l'avis du DPCP soit public.

Recommandation n° 4

Modifier le projet d'article 139.2 du Code des professions pour prévoir que l'avis du DPCP mette fin à toute ordonnance de limitation, de suspension ou de radiation provisoire.

Recommandation n° 5

Modifier l'article 108.7 du Code des professions pour y ajouter que l'avis du DPCP mettant fin à l'instruction d'une plainte est un document public.

¹³ Le dossier d'un conseil de discipline n'est public qu'à compter de la tenue de l'audience ; voir l'article 108.7 al. 1 (4) du Code des professions.

¹⁴ 74 % des Québécois font tout à fait ou assez confiance aux ordres professionnels. Par contre, 45 % des Québécois sont d'avis que les ordres professionnels protègent uniquement leurs membres, selon un sondage réalisé par la firme CROP pour le compte du Conseil interprofessionnel du Québec du 17 au 20 septembre 2015, https://professions-quebec.org/wp-content/uploads/2016/01/16x9_ppt_crop.pdf.