

Le 8 juin 2020

PAR COURRIEL

Jean-Francois.Simard.MONT@assnat.qc.ca
cfp@assnat.qc.ca

Monsieur Jean-François Simard
Président de la Commission des finances
publiques
Assemblée nationale du Québec
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
RC, Bureau RC 35
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : Commentaires de l'Ordre des ingénieurs du Québec sur le projet de loi n° 61

Monsieur le président de la Commission,

L'Ordre des ingénieurs du Québec – qui regroupe quelque 65 000 professionnels du génie de toutes les disciplines – reconnaît la nécessité pour le gouvernement d'intervenir afin de relancer l'économie, alors que le ministre des Finances ainsi que plusieurs experts anticipent la pire récession de l'économie internationale depuis la Deuxième Guerre mondiale. L'impact de la COVID-19 est énorme et s'étend à l'ensemble des secteurs d'activités. La présente est pour vous faire part des recommandations de l'Ordre à l'égard du projet de loi n° 61, *Loi visant la relance de l'économie du Québec et l'atténuation des conséquences de l'état d'urgence sanitaire déclaré le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de la COVID-19*.

D'emblée, nous accueillons favorablement l'ouverture à la diversification des approches en matière d'octroi des contrats publics. Cette orientation du gouvernement est pour nous une bonne nouvelle puisque d'autres modes d'attribution que la règle du plus bas soumissionnaire peuvent favoriser davantage l'innovation et la réalisation d'ouvrages de qualité.

En ce qui concerne l'objectif central du projet de loi, soit d'accélérer la mise en chantier de certains travaux et d'en devancer d'autres qui étaient prévus au PQI, nous tenons à nous assurer que les conditions de succès permettant de continuer d'assurer la protection du public seront réunies. En bref, il est primordial que ce processus ne se fasse pas au détriment de la qualité des ouvrages, ni de l'intégrité du processus qui a mène à leur construction.

Tirer des leçons de la Commission Charbonneau

La Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau) a mis en lumière une série de dérives éthiques qui avaient cours dans les années 2000. L'Ordre a collaboré activement aux différentes étapes des travaux de cette commission, notamment en soumettant plusieurs recommandations pour améliorer les processus d'octroi et de gestion des contrats et pour modifier certaines lois professionnelles. Un grand nombre d'autres acteurs ont mis l'épaule à la roue avant, pendant et après cette commission. Résultat : le Québec dans son ensemble a mis en place des règles, des organismes d'encadrement et des bonnes pratiques afin de réduire le risque que de telles dérives ne surviennent à nouveau. La commission Charbonneau a fait le constat d'un système qui a failli. Ses travaux ont été utiles. C'est le moment où jamais d'en faire la démonstration.

À cet effet, vous pouvez compter sur notre pleine collaboration. Nous continuerons de jouer notre rôle d'encadrement de la profession en appliquant nos mécanismes de protection du public.

En bref, l'Ordre recommande de porter une attention aux éléments suivants.

1. Système de signalement

Assurer la mise en place d'un système de signalement de situations irrégulières ou problématiques qui soit à la fois rigoureux, rapide et confidentiel. Ce système doit permettre à tous – professionnels, entrepreneurs, fonctionnaires et grand public – de faire un signalement.

2. Expertise interne des donneurs d'ouvrage

Mettre en place les conditions permettant à l'ensemble des donneurs d'ouvrage concernés par le projet de loi d'avoir l'expertise interne nécessaire pour superviser un influx de projets majeurs en mode accéléré, autant sur le plan des coûts et de la qualité que sur celui de l'intégrité.

3. Mode d'attribution des contrats

Diversifier les approches en matière d'octroi des contrats publics. Si elles sont bien appliquées, ces nouvelles approches ouvrent la porte à la réalisation d'ouvrages de qualité ainsi qu'à l'innovation. Elles peuvent également contribuer à minimiser les risques de collusion.

4. Surveillance des travaux

S'assurer que les travaux soient adéquatement supervisés par du personnel qui détienne l'expertise requise et rendre obligatoire cette surveillance comme c'est le cas dans plusieurs provinces canadiennes.

5. Transparence

Prévoir des mécanismes de reddition de compte agiles et performants, autant auprès de l'Assemblée nationale que du public.

Nos concitoyens s'attendent à ce que nous puissions accélérer la réalisation des projets d'infrastructures tout en assurant l'intégrité des processus et la qualité des infrastructures.

1. Système de signalement

La collaboration d'un dénonciateur est essentielle pour lutter contre les malversations. Toutefois, dénoncer une malversation n'est pas sans risque et la possibilité de subir des représailles est bien réelle. Il importe donc de faire en sorte que le dénonciateur bénéficie d'une protection adéquate afin de favoriser la rupture du silence. **Il faut non seulement assurer la confidentialité du processus, mais prévoir aussi des mesures de protection économique** telles que le versement d'indemnités ou la mutation à un poste équivalent, et ce pour l'ensemble des lanceurs d'alerte, incluant ceux qui sont à l'extérieur de la fonction publique. Le système doit permettre à tous – professionnels, entrepreneurs, fonctionnaires et grand public – de faire un signalement.

De plus, un dénonciateur ne passera pas à l'action s'il croit que son geste demeurera sans suite. **Il importe donc que les signalements puissent se faire selon un processus approprié, à la fois clair, rigoureux et rapide. Les organisations doivent avoir accès à l'expertise requise pour analyser les signalements.** À cet égard, ce ne sont pas toutes les municipalités qui ont les ressources (processus et expertise) pour traiter efficacement les signalements. Une fois que les règles sont en place, il faut également s'assurer qu'elles sont suivies, ce qui n'est pas toujours le cas comme l'a révélé le Rapport spécial soumis à l'Assemblée nationale en juin 2019 par le Protecteur du citoyen sur l'application de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles*.

2. Expertise interne des donneurs d'ouvrage

La qualité et l'intégrité des projets reposent notamment sur une expertise forte au sein des donneurs d'ouvrage, laquelle peut être déterminante aux différentes phases des projets, de la définition des besoins à la réalisation des travaux de construction, en passant par l'octroi des contrats et la conception des plans et devis. Il est donc important de se pencher sur l'expertise interne des donneurs d'ouvrages concernés par le projet de loi no 61.

Parmi les projets priorités par le gouvernement et identifiés à l'annexe 1 du projet de loi, une cinquantaine sont sous la responsabilité du ministère des Transports du Québec (MTQ). Or, tout en soulignant des avancées réelles au sein du MTQ, la Vérificatrice générale du Québec soulignait, dans le chapitre 4 de son rapport de juin 2020, qu'il manque toujours 225 ingénieurs et technologues professionnels (techniciens) au ministère, un nombre important surtout dans un contexte où le nombre de projets à mener simultanément sera appelé à augmenter.

Ce portrait est circonscrit au MTQ. Il laisse de côté plusieurs autres donneurs d'ouvrage gouvernementaux impliqués dans le plan de relance, par exemple la Société québécoise des infrastructures (SQI). Il est toutefois révélateur de points de vigilance auxquels le gouvernement doit porter attention. **L'Ordre invite à la mise en place des conditions permettant à l'ensemble des donneurs d'ouvrage concernés par le projet de loi d'avoir l'expertise interne nécessaire pour superviser adéquatement un influx de projets majeurs en mode accéléré, autant sur le plan des coûts et de la qualité que sur celui de l'intégrité.**

3. Mode d'attribution des contrats

Dans le cadre des mesures d'exception prévues par le projet de loi n° 61, le gouvernement a mentionné son intention d'expérimenter des modes d'attribution des contrats autres que celui du plus bas soumissionnaire conforme. Ce dernier a rappelé à juste titre que la méthode du plus bas soumissionnaire ne favorise pas toujours la meilleure qualité.

L'Ordre se réjouit de cette orientation. Nous nous sommes prononcés à plusieurs reprises en faveur d'une diversification des approches en matière d'octroi des contrats publics afin de mettre davantage l'accent sur la qualité et l'innovation. De plus, la commission Charbonneau avait souligné le fait que cette approche facilitait la collusion entre les soumissionnaires.

Il existe plusieurs modèles pour faire autrement. En 2018, l'Ordre a d'ailleurs commandé une étude de balisage sur les meilleures pratiques au Canada et ailleurs dans le monde. Les conclusions avaient été partagées avec le Secrétariat du Conseil du trésor du Québec. Sans se prononcer ici sur le bien-fondé des différents modèles (conception intégrée des projets, conception-construction, approche de dialogue avec les soumissionnaires, etc.), soulignons que ces approches ont en commun de permettre d'accorder une plus grande place aux critères de qualité et d'innovation, de décloisonner les étapes et de favoriser une relation plus fluide entre les intervenants.

L'incitation à l'innovation permet aussi de garder nos professionnels à la fine pointe des connaissances et des pratiques : l'expertise développée dans un projet innovant peut être transférée à d'autres, augmentant ainsi la qualité générale des ouvrages au Québec (et rehaussant au passage la compétitivité des professionnels québécois à l'échelle internationale).

Le gouvernement expérimente déjà d'autres méthodes que la méthode traditionnelle, notamment via la Société québécoise des infrastructures (SQI). Il est temps d'exploiter les méthodes dites « alternatives » à leur plein potentiel dans tous les projets ou cela est pertinent, y incluant les municipalités par exemple. **Nous encourageons donc les élus à concrétiser la volonté d'accentuer la diversification des approches en matière d'octroi des contrats publics.**

Il est par ailleurs important de souligner que l'expérimentation d'autres mode d'attribution doit se faire de façon structurée pour donner des résultats concluants. Même si ces modes de projets peuvent favoriser l'efficacité et l'efficience, leur objectif premier n'est pas nécessairement de faire plus vite. Quel que soit le mode choisi, la précipitation peut favoriser les erreurs, les dépassements de coûts et les entorses à l'intégrité.

4. Surveillance des travaux

Dans le même esprit, l'Ordre souhaite rappeler l'importance des activités de surveillance dans l'exécution des travaux. Les avantages de la surveillance sont nombreux : elle permet notamment

d'assurer au donneur d'ouvrage qu'il obtient un bien de qualité et conforme à ses attentes. En outre, elle contribue à la sécurité des futurs usagers autant qu'à celle des travailleurs.

Les ouvrages ciblés par le gouvernement pour bénéficier des mesures d'accélération sont normalement surveillés en cours de construction. Mais la surveillance des travaux n'est pas systématique, ni obligatoire. Dans un contexte d'intensification des chantiers, il existe un risque de vouloir diminuer l'importance de cette activité.

Pour assurer la qualité des ouvrages, **il est important de prévoir une surveillance systématique des chantiers et d'y consacrer les ressources humaines nécessaires. Il y aurait également lieu de rendre obligatoire la surveillance des travaux, comme c'est le cas dans plusieurs provinces canadiennes.**

5. Transparence

Le projet de loi n° 61 prévoit des allègements à des lois importantes ou permet d'en remplacer des dispositions par règlement, notamment la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, et la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP), en plus de faciliter les procédures d'expropriation et de prolonger les autorisations de contracter des entreprises avec l'État en vertu de la LCOP. Pour l'heure, le seul mécanisme de reddition de comptes prévu est le dépôt d'un rapport annuel à l'Assemblée nationale. Mais le projet de loi prévoit que ce rapport ne portera que sur l'état d'avancement et l'impact économique des projets ayant bénéficié des mesures spéciales.

L'Ordre ne doute pas de la volonté du gouvernement de ne pas revenir à une ère « pré-Charbonneau ». Nous reconnaissons que des mesures d'exception peuvent être justifiées dans le contexte actuel. Il n'empêche que le projet de loi, dans sa forme actuelle, prévoit peu de mécanismes de contrôle. Dans ce sens, nous recommandons, quant aux lois et points susmentionnés, **de prévoir des mécanismes de reddition de compte agiles et performants qui permettent d'assurer la qualité des ouvrages et l'intégrité des processus. Cette reddition de compte devrait se faire auprès de l'Assemblée nationale et du public.**

Protection du public : l'Ordre fait et continuera de faire sa part

Les ingénieurs font leur part depuis le début de la pandémie. Certains ont contribué à développer du matériel de protection et du matériel médical. Plusieurs se sont aussi portés volontaires auprès du réseau de la santé. Beaucoup d'autres ont travaillé à assurer des services jugés essentiels. Les ingénieurs vont également répondre présents pour participer à la reprise de l'économie et au bien-être de leurs concitoyens. Nous comptons sur nos membres pour que la vigilance constante envers l'intégrité, l'éthique et la qualité demeure une absolue priorité.

L'Ordre des ingénieurs du Québec sera là pour soutenir les membres de la profession et pour jouer son rôle d'encadrement. Nos mécanismes de protection du public ont été considérablement

renforcés au cours des dernières années. Nous avons également adapté nos façons de faire pour tenir compte, d'une part, de l'évolution des normes sanitaires et, d'autre part, de la volonté du gouvernement d'accélérer les mises en chantiers pour contribuer à soutenir la croissance économique. Au cours des prochaines semaines et des prochains mois nous nous assurerons de sensibiliser nos membres au soutien qui leur est offert, que ce soit par le biais de notre ligne 1-877-ÉTHIQUE ou des formations qui sont disponibles en matière d'intégrité, de gestion des contrats et d'autonomie professionnelle.

Enfin, tel que prévu, l'Ordre entreprendra sous peu un grand chantier sur la révision du code de déontologie de la profession. Cette grande discussion avec nos membres et nos partenaires saura maintenir la préoccupation éthique à l'ordre du jour non seulement pour la profession, mais pour l'ensemble des acteurs qui gravitent autour de la profession.

Pour plus de détails sur l'application de nos mécanismes de protection du public, nous vous invitons à consulter l'annexe à cette lettre.

* * *

En conclusion, nous comprenons la volonté du gouvernement de redémarrer l'économie du Québec à l'aide d'initiatives publiques. Nous tenons toutefois à souligner la nécessité de mettre en place les conditions qui assureront la protection et l'intérêt du public dans ce contexte.

L'Ordre des ingénieurs du Québec et ses membres s'engagent à faire leur part pour assurer l'intégrité et la qualité. Cette responsabilité doit cependant être collective. Elle incombe autant aux donneurs d'ouvrage, aux entrepreneurs, aux professionnels, aux organismes de surveillance, qu'au gouvernement. Si tous les acteurs concernés jouent leur rôle, nous allons réussir.

Veillez agréer mes salutations distinguées.

La présidente,



Kathy Baig, ing., FIC, MBA

c. c.

- Membres de la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale
- Christian Dubé, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et Président du Conseil du trésor
- Eric Girard, ministre des Finances
- Sonia LeBel, ministre de la Justice et ministre responsable de l'application des lois professionnelles

ANNEXE

L'Ordre des ingénieurs et ses mécanismes de protection du public

L'Ordre des ingénieurs du Québec regroupe quelque 65 000 professionnels du génie de toutes les disciplines, à l'exception du génie forestier. L'Ordre se veut une référence en matière de professionnalisme et d'excellence en génie, ainsi qu'un organisme rassembleur. Il a pour mission d'assurer la protection du public en agissant afin que les ingénieurs servent la société avec professionnalisme et intégrité, en conformité avec les lois, règlements et normes qui régissent la profession, dans l'intérêt du public.

Bureau du syndic : enquêtes et prévention – Dans le contexte de la pandémie, les enquêtes disciplinaires se poursuivent à distance, de même que les audiences du Conseil de discipline. Les enquêtes s'effectuent dans des délais comparables à ceux de l'ensemble des ordres professionnels, avec un délai moyen d'enquête de 7 mois. Depuis la commission Charbonneau, environ 70 ingénieurs ont été sanctionnés en lien avec des activités de collusion ou de corruption. D'autres enquêtes sont complétées et les plaintes disciplinaires seront entendues par le Conseil de discipline au cours des prochains mois. Par ailleurs, le Bureau du syndic agit également en prévention, notamment grâce à sa ligne 1-877-ÉTHIQUE. Dans les prochaines semaines, l'Ordre sensibilisera ses membres au soutien qui leur est offert par le biais de ce service téléphonique confidentiel. Une équipe professionnelle est en mesure de répondre aux interrogations des membres en de très courts délais. Les membres peuvent également signaler toute situation qui leur semble s'écarter des bonnes pratiques en matière d'éthique et de déontologie.

Inspections professionnelles – En prévention, plus de 3 000 inspections professionnelles de base sont réalisées annuellement par l'Ordre. La très grande majorité de ces inspections (80 %) sont réalisées auprès de membres ciblés en fonction des domaines de pratique à risque identifiés dans un programme de surveillance qui est révisé annuellement. Le programme 2020-2021 cible plusieurs domaines à risque dans le secteur du bâtiment, ainsi que dans le secteur municipal et ouvrages d'art. Ces inspections se poursuivent malgré la crise sanitaire actuelle : elles sont maintenant menées à distance. Par ailleurs, l'Ordre a déployé en 2019-2020 un nouvel outil de prévention qui prend la forme d'un questionnaire d'autoévaluation. Près de 2 400 autoévaluations ont été réalisées au cours de la dernière année, permettant de sensibiliser et d'informer les ingénieurs de leurs obligations professionnelles.

Développement professionnel – Pour s'assurer que les membres de la profession maintiennent et développent leurs compétences, tous les ingénieurs doivent se conformer au Règlement sur la formation continue obligatoire des ingénieurs. Dans les prochaines semaines, l'Ordre sensibilisera ses membres à l'offre de formation disponible, notamment un nombre accru de formations virtuelles. Ces formations portent notamment sur les meilleures pratiques en matière d'intégrité, l'autonomie professionnelle ou la surveillance des travaux.

Nouveau programme d'accès à la profession – Pour s'assurer que les ingénieurs de demain possèdent les compétences à la hauteur des besoins de la société, l'Ordre a lancé il y a un an un nouveau programme d'accès à la profession. Grâce à un soutien et un encadrement accru des candidats à la profession d'ingénieurs, les deux volets du programme (théorique et pratique) permettent d'améliorer la protection du public et la pratique des futurs ingénieurs. Pour le volet théorique portant sur les aspects professionnels de la pratique, l'Ordre a développé une nouvelle formation en ligne qui est suivie d'un examen qui a été revu en profondeur. L'intégrité de l'ingénieur fait évidemment partie des notions couvertes par la formation et l'examen. Dans le contexte de la COVID-19, nos examens professionnels ont été suspendus temporairement mais ils reprennent progressivement à compter du mois de juin, dans le respect des normes sanitaires prévues par la CNESST.