

**Mémoire présenté à
la Commission des finances publiques**

**Projet de loi n° 1
intitulé
Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics**



www.oiq.gc.ca

Novembre 2012

Table des matières

1. Mise en contexte	3
2. Propositions et recommandations	4
3. Une crise de confiance	5
L'éthique, au cœur du problème	5
Une crise qui survient à un bien mauvais moment	6
De multiples défis	6
4. Commentaires sur le projet de loi	8
4.1. Commentaires généraux	8
Mesure et contrôle	8
Champ d'application de la Loi sur les contrats des organismes publics	8
Pouvoirs donnés au Secrétariat du Conseil du trésor et à l'Autorité des marchés financiers	9
Prise en compte des infractions professionnelles	10
Capacité d'intervention en regard des besoins	11
Évaluation des impacts de la loi	11
4.2. Commentaires spécifiques	12
Responsabilité des dirigeants d'organismes publics	12
Qualité du personnel	12
Protection de l'identité des membres de comités de sélection	12
5. Les activités de l'Ordre en éthique et déontologie	13
Bureau du syndic	13
Plan intégré d'intervention en éthique et en déontologie	13
6. Conclusion	15

1. Mise en contexte

D'entrée de jeu, l'Ordre salue l'initiative que prend le gouvernement avec le projet de loi n° 1. Faire affaire avec l'État doit être vu comme un privilège qui impose des obligations, dont, en premier lieu, l'intégrité et la compétence. S'assurer que les entreprises qui désirent contracter avec un organisme public ou avec une municipalité aient un haut niveau d'intégrité est un important premier jalon dans la lutte à la corruption.

L'Ordre des ingénieurs du Québec a comme mission d'assurer la protection du public en contrôlant l'exercice de la profession dans le cadre de ses lois constitutives et de mettre la profession au service de l'intérêt du public. C'est donc dire que l'Ordre est clairement interpellé dans la crise de confiance que notre société vit actuellement et qu'il entend contribuer à sa solution.

L'Ordre est d'abord interpellé en raison de son rôle d'encadrement de la profession, notamment quant à la conduite éthique de ses membres ainsi qu'à l'application du Code de déontologie et de la discipline professionnelle. Notons, à ce sujet, que l'Ordre a entrepris depuis 2009 un programme de développement en éthique et déontologie. Ce programme a débuté par une refonte complète du Bureau du syndic, qui a plus que doublé son effectif et qui a adopté de nouvelles méthodes d'enquête. Ce programme se poursuit actuellement et comprend notamment des activités de prévention, de formation et de recherche. Ce sujet est traité plus longuement dans ce mémoire.

L'Ordre est également interpellé en raison de sa mission qui touche l'intérêt public. L'intérêt public nous commande d'aborder la situation actuelle dans un contexte plus global. Un contexte où nous devons, en tant que société, prendre acte de la condition de nos infrastructures et de notre capacité à faire face à cet état de fait. Un contexte qui doit nous amener à considérer notre capacité de travail et notre expertise. Un contexte, enfin, qui doit nous amener à instaurer ou à préserver un climat de saine compétitivité dans cette industrie.

2. Propositions et recommandations

L'Ordre des ingénieurs du Québec recommande au gouvernement de mettre en place un système de mesure de l'efficacité du projet de loi n° 1 et des règlements qui l'accompagneront afin de pouvoir y apporter, périodiquement, les ajustements nécessaires.

L'Ordre des ingénieurs du Québec considère qu'il faudra revoir l'encadrement légal et réglementaire applicable aux municipalités en matière d'octroi et de gestion des contrats de construction.

L'Ordre des ingénieurs du Québec recommande que les pouvoirs conférés à l'Autorité des marchés financiers ainsi qu'au Secrétariat du Conseil du trésor soient définis et balisés de manière objective et vérifiable afin d'assurer la transparence du processus, la reddition de comptes et la confiance du public.

L'Ordre des ingénieurs du Québec suggère que soit évaluée, avec l'Office des professions du Québec et les ordres professionnels concernés, la possibilité que le système professionnel puisse contribuer à l'application de certaines dispositions du projet de loi n° 1.

L'Ordre des ingénieurs du Québec recommande au gouvernement d'effectuer, en toute transparence, une évaluation des impacts économiques et sociaux de l'application du projet de loi n° 1.

3. Une crise de confiance

Cette crise que traverse la société québécoise en est d'abord une de confiance. Celle-ci repose sur l'intégrité des systèmes et l'éthique des individus et des organisations qui y œuvrent. Cette crise implique de multiples acteurs et nécessite des solutions qui doivent être développées à court, moyen et long termes.

S'assurer que les entreprises qui font affaire avec l'État sont intègres est un premier pas dans la bonne direction. Un grand pas, devons-nous préciser. Parmi les mesures qui devaient également être entreprises à court terme, l'Ordre note la mise sur pied et le travail de l'Unité permanente anticorruption (UPAC), qui maintient une pression constante sur le milieu.

À moyen terme, un travail de réflexion s'impose afin de comprendre les processus et stratagèmes qui impliquent des activités de collusion, de corruption et de malversations dans l'octroi et la gestion de contrats publics dans l'industrie de la construction et surtout de recommander des solutions à cet égard. Cela fait partie du mandat de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (la commission Charbonneau). L'Ordre a un statut d'intervenant à la Commission. Il collabore activement à ses travaux et compte proposer des processus à valeur ajoutée ainsi qu'un cadre de gouvernance pour la gestion des infrastructures. Il appartiendra au gouvernement de recevoir et de donner suite aux recommandations de la Commission.

Notons qu'il faudra, par la suite, maintenir une veille active et revoir les processus mis en place afin de s'assurer qu'ils permettent, en tout temps, de contrer efficacement toutes tentatives de malversation. Ce processus de veille et de révision devra s'appliquer, de manière plus générale, à toutes les mesures que nous mettrons en œuvre pour lutter contre la corruption, incluant les lois et les règlements que nous adopterons.

L'éthique, au cœur du problème

Il faut cependant aller plus loin. Les meilleurs processus, assortis des meilleures mesures de contrôle et de reddition de comptes, peuvent être pervertis si les individus et les organisations qui les appliquent ne sont pas animés par un profond sens du bien commun, qui constitue la base de l'éthique. Il faut instaurer et soutenir une culture de l'éthique à tous les échelons de l'administration publique et dans les entreprises qui font affaire avec l'État. C'est un travail de

fond qui doit être entrepris dès maintenant et qui demandera du temps. À long terme, c'est cependant le principal rempart dont la société disposera pour se prémunir de la corruption.

L'éthique est d'abord un processus continu de réflexion sur les valeurs qui nous guident. Au sein d'organisations, d'entreprises et dans l'appareil gouvernemental, elle doit se traduire par des lignes de conduite partagées par tous et véhiculées par la haute direction qui se doit d'être exemplaire. Elle doit également être soutenue par des ressources appropriées.

Pour l'ingénieur, l'éthique doit être considérée comme aussi importante et aussi essentielle que l'excellence technique. Au sein de communautés d'ingénieurs, d'équipes de travail, d'entreprises de génie-conseil ou d'autres organisations professionnelles, elle doit faire l'objet de débats, de discussions et de lignes de conduite. C'est sur cette base que l'Ordre travaille actuellement pour que les ingénieurs aient une bonne connaissance de leur Code de déontologie et surtout pour qu'ils soient en mesure de l'appliquer en toutes circonstances.

Une crise qui survient à un bien mauvais moment

Cette crise de confiance ne saurait survenir à un pire moment, alors que la société québécoise investit massivement afin de résorber le déficit d'entretien de ses infrastructures. Ces travaux de construction et de réfection sont nécessaires et souvent urgents, particulièrement dans la région de Montréal. Ils touchent autant des infrastructures routières majeures que des réseaux souterrains d'eau potable et d'égouts qui sont, dans plusieurs cas, dans un tel état de décrépitude qu'ils menacent la sécurité des approvisionnements en eau, notamment à Montréal¹.

De multiples défis

La société fait donc face à de multiples défis qui doivent être relevés simultanément. Résumons-les :

- assainir l'industrie de la construction, afin que les contribuables puissent obtenir des infrastructures de qualité au meilleur prix. Le faire de manière transparente et durable, afin de restaurer la confiance des citoyens;

¹ Avis de l'Ordre des ingénieurs du Québec présenté à la Commission permanente sur l'eau, l'environnement, le développement durable et les grands parcs de la Ville de Montréal, novembre 2011

- poursuivre les efforts entrepris afin de résorber le déficit d'entretien des infrastructures. Ces travaux sont, répétons-le, nécessaires. Ils reposent sur une expertise et une capacité de réalisation dont on doit se préoccuper;
- maintenir, à long terme, un parc d'infrastructures en bon état, afin d'offrir aux utilisateurs des réseaux et des services de qualité au meilleur coût à long terme. Cela repose sur deux éléments complémentaires :
 - instaurer des pratiques de gestion des infrastructures, qui reposent sur des plans d'intervention et des programmes d'investissements à long terme;
 - revoir les processus d'octroi et de gestion des contrats de construction, d'entretien et de réfection, afin de privilégier la qualité et la durabilité des infrastructures et obtenir une valeur optimale pour l'argent investi;
- poursuivre d'une manière cohérente l'ouverture et le développement social et économique du territoire québécois, particulièrement au nord, à l'aide d'un réseau d'infrastructures couvrant un vaste territoire souvent peu peuplé, comportant des ressources abondantes et soumis à des conditions climatiques parfois très sévères.

4. Commentaires sur le projet de loi

4.1. Commentaires généraux

Mesure et contrôle

Pour lutter efficacement contre la corruption, nous serons appelés, au cours des prochaines années, à mettre sur pied différentes lois, règlements, mesures et autres outils. Le projet de loi n° 1 ainsi que les règlements qui l'accompagneront sont parmi les premiers éléments de cet « arsenal » que nous constituons pour lutter contre la corruption.

Il nous paraît essentiel de mesurer en continu et à plus long terme l'efficacité de cette loi et des règlements qui l'accompagneront afin de pouvoir y apporter, périodiquement, les ajustements nécessaires. C'est d'autant plus important que les corrupteurs potentiels, notamment le crime organisé, sont reconnus pour leur grande faculté d'adaptation.

Ce qui est valable pour ce projet de loi l'est également pour tous les outils et mesures que nous mettrons en place : processus d'octroi et de gestion des contrats, programmes de développement en éthique, organisations, centres d'excellence, sans oublier les instances de contrôle et de vérification.

Si nous effectuons cet exercice sérieusement et que nous le poursuivons à long terme, bien après que nous aurons constaté l'efficacité de ce que nous mettons en place, peut-être pourrons-nous faire l'économie d'une autre crise comme celle que nous traversons actuellement.

L'Ordre des ingénieurs du Québec recommande au gouvernement de mettre en place un système de mesure de l'efficacité du projet de loi n° 1 et des règlements qui l'accompagneront afin de pouvoir y apporter, périodiquement, les ajustements nécessaires.

Champ d'application de la Loi sur les contrats des organismes publics

Le projet de loi propose un système visant à s'assurer que les entreprises qui désirent contracter avec un organisme public ou avec une municipalité satisfont aux conditions d'intégrité requises. Il étend la portée des dispositions de la loi non seulement aux ministères, mais à tout

organisme « dont au moins la moitié des membres ou des administrateurs sont nommés ou élus par le gouvernement ou par un ministre ». Donc, bon nombre d'organismes, dont les sociétés d'État, se verront assujettis à la loi. Les municipalités, pour leur part, ne sont pas visées par l'ensemble des dispositions de la loi, mais juste par les dispositions du chapitre V.2 « Autorisation préalable à l'obtention d'un contrat public ou d'un sous-contrat public ».

Les municipalités ne sont donc pas, pour le moment, assujetties aux règles d'attribution de contrats prévues dans la loi et plus particulièrement à la procédure d'appel d'offres public pour l'attribution de contrats. C'est tout aussi vrai des conditions visant la mise en place de procédures efficaces et efficientes, de systèmes d'assurance de la qualité ou des règles sur la reddition de comptes, règles fondées sur l'imputabilité des dirigeants d'organismes publics et sur la bonne utilisation des fonds publics.

À la lumière des travaux actuels de la commission Charbonneau, ***l'Ordre des ingénieurs du Québec considère qu'il faudra revoir l'encadrement légal et réglementaire applicable aux municipalités en matière d'octroi et de gestion des contrats de construction.***

Pouvoirs donnés au Secrétariat du Conseil du trésor et à l'Autorité des marchés financiers

Le projet de loi vise à renforcer l'intégrité en matière de contrats publics. Il donne en ce sens d'importants pouvoirs au Secrétariat du Conseil du trésor et à l'Autorité des marchés financiers pour accorder ou refuser à des entreprises l'autorisation préalable à l'obtention de contrat. Ces pouvoirs sont nécessaires et l'Ordre croit fermement que ces deux organismes sont en mesure de les appliquer.

Pour assurer la transparence du processus, la reddition de comptes et la confiance du public, il est cependant essentiel que ces pouvoirs, tant en ce qui a trait à l'autorisation de contracter qu'aux possibilités de passer outre à cette autorisation, soient définis et balisés de manière objective et vérifiable.

L'Ordre juge également important que des mesures d'accompagnement soient appliquées si des travaux urgents, d'intérêt public ou liés à la sécurité des personnes et des biens sont confiés à des entreprises qui ne bénéficieraient pas, en temps normal, de l'autorisation de contracter. C'est d'autant plus important que ce nouveau cadre s'appliquera dans un contexte où une quantité importante de travaux sont susceptibles, et ce de manière tout à fait légitime,

d'être qualifiés d'urgents ou de pouvoir mettre en cause la sécurité des personnes ou des biens².

Dans ce contexte, l'Ordre est préoccupé par la formulation de certains articles du projet de loi qui pourraient donner lieu à différentes interprétations et à des contestations juridiques.

C'est le cas de l'article 21.25, en vertu duquel l'Autorité pourrait refuser ou révoquer une autorisation si elle considère que la confiance du public est affectée « en raison du manque d'intégrité de l'entreprise ou de différentes personnes qui lui sont associées, directement ou indirectement, par le biais d'un contrôle juridique ou *de facto* ».

C'est également le cas de l'article 21.20 qui donne au Conseil du trésor le pouvoir de permettre à un organisme public de passer outre et de conclure un contrat ou un sous-contrat avec une entreprise particulière lorsqu'il estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire. Le même article permet à un organisme public de le faire directement s'il constate qu'il y a urgence et que la sécurité des personnes ou des biens est en cause.

L'Ordre des ingénieurs du Québec recommande que les pouvoirs conférés à l'Autorité des marchés financiers ainsi qu'au Secrétariat du Conseil du trésor soient définis et balisés de manière objective et vérifiable afin d'assurer la transparence du processus, la reddition de comptes et la confiance du public.

Prise en compte des infractions professionnelles

Le droit professionnel est un élément important et significatif de notre système législatif. L'Ordre croit que le système professionnel pourrait contribuer à l'application de la loi, par exemple en instituant une collaboration entre les autorités chargées d'appliquer la loi et les syndicats des ordres professionnels concernés.

En conséquence, ***l'Ordre suggère que soit évaluée, avec l'Office des professions du Québec et les ordres professionnels concernés, la possibilité que le système professionnel puisse contribuer à l'application de certaines dispositions du projet de loi n° 1.***

² Selon les termes utilisés dans l'article 21.20. chapitre V.2, section 1

Capacité d'intervention en regard des besoins

Comme nous l'avons mentionné, la crise de confiance que nous vivons actuellement survient dans un contexte où des infrastructures essentielles à la vie sociale et économique nécessitent, compte tenu de leur état, d'importants travaux de réfection ou de reconstruction qui, dans bien des cas, ne peuvent être retardés.

Faire face à cette situation et, de façon plus générale, résorber graduellement le déficit d'entretien de nos infrastructures est l'un des défis auxquels nous sommes confrontés et que nous ne pouvons pas nous permettre d'ignorer.

Ce défi doit nous amener, au cours des prochaines années, à appliquer cette nouvelle loi, à revoir nos processus d'octroi et de gestion des contrats et à instaurer un climat éthique. Le tout sans perdre de vue notre capacité à intervenir et à effectuer des travaux, à maintenir un niveau élevé d'expertise et à instaurer ou maintenir un sain climat de concurrence.

Évaluation des impacts de la loi

Le projet de loi n° 1 accorde des pouvoirs importants et étendus à l'Autorité des marchés financiers ainsi qu'au Secrétariat du Conseil du trésor afin de lutter contre la corruption. En regard de la situation, ces pouvoirs apparaissent nécessaires, nous le reconnaissons. Nous croyons cependant qu'il est important de s'interroger plus avant sur les impacts sociaux et économiques qu'auront l'application de la loi, compte tenu des multiples défis que nous devons relever simultanément en tant que société : lutter efficacement et durablement contre la corruption, résorber le déficit d'entretien de nos infrastructures, effectuer les travaux nécessaires et urgents à court et moyen termes et bien gérer et maintenir à niveau le parc d'infrastructures dont nous hériterons. Au vu de ces défis, il importe, comme nous l'avons mentionné, de maintenir une capacité d'intervention et une expertise de haut niveau.

C'est pourquoi ***l'Ordre recommande au gouvernement d'effectuer, en toute transparence, une évaluation des impacts économiques et sociaux de l'application du projet de loi n° 1.*** Compte tenu de la situation actuelle et de l'urgence d'y remédier, nous comprenons que le projet de loi doit être mis en application avant que cette évaluation ne soit menée et complétée, quitte à ce que les ajustements nécessaires soient faits au fur et à mesure que les résultats de l'évaluation seront connus.

4.2. Commentaires spécifiques

Responsabilité des dirigeants d'organismes publics

Le projet de loi prévoit à l'article 21.0.1 que « Le dirigeant d'un organisme public doit désigner un responsable de l'observation des règles contractuelles ». L'Ordre est particulièrement satisfait de constater que le législateur enchâsse dans la loi le principe de la responsabilisation du donneur d'ouvrage. Pour l'Ordre, il est impératif que le respect des règles contractuelles relève de la haute direction d'un organisme public, qui se doit également d'être exemplaire en matière d'éthique.

Qualité du personnel

Par ailleurs, l'Ordre constate qu'en vertu du 4^e alinéa de l'article 21.0.2, le responsable de l'observation a notamment pour fonctions « de s'assurer de la qualité du personnel qui exerce les activités contractuelles ». Pour l'Ordre, l'utilisation du terme « qualité » doit être compris comme incluant la compétence technique et le sens de l'éthique. Le personnel qui exerce des activités contractuelles doit avoir une expertise et une expérience en rapport avec ses fonctions. Il doit également avoir un haut sens de l'éthique et respecter des règles déontologiques clairement établies de manière transparente et vérifiable.

Protection de l'identité des membres de comités de sélection

En terminant, l'Ordre accueille également favorablement la modification proposée à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1). L'ajout proposé à l'article 58 de cette loi visant à protéger l'identité des membres de comités de sélection est important afin de mettre les membres de tels comités à l'abri de toute pression externe. Il en va de l'indépendance et de la qualité du processus.

5. Les activités de l'Ordre en éthique et déontologie

En 2009, l'Ordre prend conscience que des allégations de malversations visant des ingénieurs minent le lien de confiance entre la population et la profession. L'Ordre fait du rétablissement de ce lien l'objectif principal de son plan stratégique 2010-2015. Dès lors, toute l'organisation est mobilisée en fonction de cet objectif.

En octobre 2009, l'Ordre demande une enquête publique sur l'industrie de la construction, considérant que si les enquêtes policières et celles de l'Ordre peuvent cibler des individus, la mise au jour de systèmes et la recherche de solutions globales relèvent davantage d'une commission d'enquête.

Bureau du syndic

À compter de 2009, le Bureau du syndic constate une augmentation de 300 à 400 % du nombre annuel de demandes d'enquêtes. Le nombre de demandes annuel est actuellement supérieur à 400, alors qu'il était de moins d'une centaine avant 2009. Parallèlement à cette augmentation, le Bureau du syndic constate que beaucoup de ces demandes touchent des manquements éthiques comportementaux plutôt que des manquements de compétence technique auxquels l'Ordre était davantage habitué.

Face à cette situation, le Bureau du syndic se voit octroyer d'importantes ressources afin d'augmenter son effectif, qui double en deux années et qui atteint maintenant 30 personnes. Le Bureau du syndic revoit ses méthodes d'enquête, qui sont désormais menées par des syndics adjoints assistés d'équipes multidisciplinaires comprenant des avocats, des enquêteurs, des comptables, etc., selon des processus revus et normalisés. Le Bureau déploie également davantage de ressources en région, avec un plus grand nombre de syndics correspondants.

Le Bureau du syndic a également mis en place la ligne 1 877-ÉTHIQUE afin de répondre aux questions des ingénieurs et du grand public sur l'éthique et la déontologie. La ligne permet également le signalement d'activités illicites ou douteuses.

Plan intégré d'intervention en éthique et en déontologie

Dès 2009, l'Ordre met en œuvre un plan intégré en éthique et en déontologie afin de mieux comprendre la nature des questionnements éthiques et des problèmes de conduite

professionnelle des ingénieurs et de les résoudre, notamment par la prévention à la source. Ce plan, qui a débuté par des mesures qualitatives et quantitatives de la situation, a déjà permis à l'Ordre de mettre en place des éléments de formation.

Parmi des éléments de formation, mentionnons tout particulièrement que l'Ordre a décidé, en mai 2012, qu'un cours sur le professionnalisme devait être suivi par tous les ingénieurs. Ce cours est présentement dispensé et tous les ingénieurs devront l'avoir complété avant la mi-mai 2013.

D'autres mesures de formation, d'information et d'encadrement sont en développement, notamment dans le Guide de pratique professionnelle, ainsi que des outils de prévention pour les ingénieurs, les futurs ingénieurs et les employeurs.

6. Conclusion

La nouvelle loi qui nous est proposée est essentielle pour assurer l'intégrité dans les contrats publics et nous devons souligner la détermination dont le gouvernement fait preuve pour procéder rapidement. Faire affaire avec l'État doit être perçu comme un privilège, un privilège fondé sur des obligations de compétence et d'intégrité. Ajoutons que ce cadre sera d'autant plus efficace qu'il sera appliqué dans un souci de transparence. Au vu de l'importance des enjeux et des pouvoirs qui sont accordés dans le cadre de ce projet de loi, et compte tenu des autres enjeux que le Québec doit relever en matière d'ouvrages publics, l'Ordre recommande de procéder à une évaluation des impacts sociaux et économiques de son application.

C'est un premier jalon important qui sera franchi afin d'assainir l'industrie de la construction et de restaurer la confiance du public. Le second le sera lorsque la commission Charbonneau aura complété ses travaux et présenté ses recommandations. Il appartiendra alors au gouvernement de revoir les processus d'octroi et de gestion des contrats publics du gouvernement et des municipalités qui gèrent, elles aussi, un parc d'infrastructures essentielles valant au bas mot plusieurs dizaines de milliards de dollars.

Ces processus devront non seulement donner moins de prise aux possibilités de collusion et de malversations, mais ils devront également permettre de maximiser la qualité et la durabilité des ouvrages en regard de l'investissement. C'est un aspect auquel l'Ordre s'intéresse particulièrement dans le cadre de sa collaboration avec la commission Charbonneau.

Notons que ces processus devront, tout comme les autres mesures, lois, règlements et autres outils mis en place afin de lutter contre la corruption, faire l'objet d'une veille continue et être revus au besoin.

Au-delà des processus, des lois et des règlements, c'est le sens de l'éthique des individus et des organisations qui nous permettront de lutter efficacement contre la corruption et de protéger l'intérêt public.

Dans l'intervalle, l'intérêt public nous commande de ne pas perdre de vue le contexte dans lequel nous implantons ces réformes. Nous héritons d'un parc d'infrastructures qui ont trop longtemps été négligées, au point de constituer dans certains cas un risque sérieux à la santé et

à la sécurité de la population. Résorber le déficit d'entretien de nos infrastructures est un défi qui nécessite une capacité d'intervention et un niveau d'expertise élevés.

Le gouvernement doit adopter une approche transparente, garante de la confiance du public et des parties prenantes, et efficiente. Une approche fondée sur l'intégrité, l'éthique, la compétence et l'expertise. C'est alors que nous pourrons relever ce défi dans le meilleur intérêt de la population.