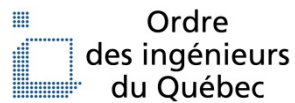


**Mémoire présenté à la
Commission d'enquête
sur l'octroi et la gestion des contrats publics
dans l'industrie de la construction**

Préparé par



www.oiq.qc.ca
septembre 2014

Table des matières

Résumé des recommandations	3
Chapitre 1 L'Ordre des ingénieurs du Québec et la lutte contre les malversations	5
1.1 Historique	5
1.2 Mission de l'Ordre	5
1.3 Pouvoirs de l'Ordre en matière de lutte contre les malversations	6
1.3.1 Pouvoirs en cas de contravention à la déontologie	6
1.3.2 Pouvoirs relatifs à une condamnation criminelle	7
1.4 Actions prises par l'Ordre en matière de lutte contre les malversations	7
1.4.1 Fonds de défense en matière déontologique	7
1.4.2 Bureau du syndic	7
1.4.3 Inspections professionnelles et pratique illégale	8
1.4.4 Réflexion sur un projet d'audits des firmes de génie-conseil	9
1.5 Comment faire mieux ?	9
1.5.1 Protéger les dénonciateurs et encourager les personnes à signaler des infractions	9
1.5.2 Faciliter le partage d'informations avec les autres organisations	10
1.5.3 Revoir les pouvoirs du conseil de discipline	11
1.5.4 Améliorer l'emprise sur les non-professionnels	12
Chapitre 2 Octroi et gestion des contrats de services professionnels en génie	13
2.1 Constats effectués	13
2.1.1. Contrats octroyés par les municipalités	13
2.1.2. Contrats octroyés par les autres organismes publics	14
2.2 Approche proposée	15
2.2.1 Uniformiser les processus d'adjudication des contrats	15
2.2.2 Favoriser le partage et la diffusion des meilleures pratiques	18
2.2.3. Comités de sélection	18
Chapitre 3 Surveillance des travaux de génie	19
3.1 Nature et importance de la surveillance des travaux	19
3.2 Problèmes constatés	20
3.3 Solutions envisagées	21
3.3.1 Rendre la surveillance obligatoire	21
3.3.2 Renforcer la collaboration entre le concepteur et le surveillant	22
3.3.3 Gestion de projet	22
Conclusion	23

Résumé des recommandations

Recommandation n° 1.1

Adopter une loi offrant une véritable protection aux personnes qui transmettent une information à un syndic ou qui collaborent à son enquête.

Recommandation n° 1.2

Modifier l'article 124 du *Code des professions* afin de préciser que le serment prononcé par un syndic ne peut être interprété comme interdisant l'échange de renseignements ou de documents avec un corps policier ou un organisme chargé de l'application d'une loi.

Recommandation n° 1.3

Modifier la *Loi concernant la lutte contre la corruption* et la *Loi concernant l'inspecteur général de la Ville de Montréal* afin de prévoir la possibilité pour le commissaire ou l'inspecteur général, selon le cas, de transmettre au syndic d'un ordre professionnel tout renseignement ou document pertinent, lorsqu'il a des motifs de croire qu'un professionnel aurait contrevenu à la loi.

Recommandation n° 1.4

Inclure dans la définition de déboursés à l'article 151 du *Code des professions* tous les frais et honoraires engagés pour mener l'enquête et instruire la plainte.

Recommandation n° 1.5

Hausser les amendes prévues à l'article 156 du *Code des professions*.

Recommandation n° 1.6

Modifier le *Code des professions* afin de permettre au Conseil de discipline de recommander la remise de l'amende imposée à une personne trouvée coupable d'avoir commis un acte impliquant de la collusion, de la corruption, de la malversation, de l'abus de confiance ou du trafic d'influence au fonds de défense en matière déontologique de l'Ordre.

Recommandation n° 1.7

Assujettir les entreprises offrant des services professionnels en ingénierie à l'obligation de détenir une autorisation légale de l'Ordre ainsi qu'aux processus d'inspection professionnelle et de discipline applicables à ses membres.

Recommandation n° 1.8

Modifier l'article 188.2.1 du *Code des professions* afin d'y retirer le mot « sciemment » et d'ajouter à la liste des infractions l'incitation à contrevenir à une des dispositions qui y est mentionnée.

Recommandation n° 2.1

Que les donneurs d'ouvrage confient les mandats de conception et de surveillance des travaux à une entreprise distincte de celle qui a élaboré le programme fonctionnel et technique.

Recommandation n° 2.2

Que l'octroi d'un contrat de services professionnels par un organisme public se fasse en fonction de critères multiples déterminés en fonction des particularités de l'ouvrage à construire et des besoins réels du maître de l'ouvrage.

Recommandation n° 2.3

Que l'octroi des contrats de services professionnels par un organisme public se fasse par l'entremise d'un organisme public unique, distinct de celui qui est le client.

Recommandation n° 2.4

Que les organismes publics assurent la formation des membres des comités de sélection, qu'ils voient à appliquer une rotation des membres des comités et s'assurent de leur indépendance.

Recommandation n° 3.1

Modifier la *Loi sur les ingénieurs* afin de rendre obligatoire la surveillance des travaux de génie par un ingénieur.

Recommandation n° 3.2

Favoriser la communication et l'implication du concepteur et du surveillant à toutes les étapes de réalisation des travaux d'ingénierie.

Recommandation n° 3.3

Recommander aux donneurs d'ouvrage d'assurer, par l'entremise de leurs ingénieurs gestionnaires de projet, une présence soutenue sur le chantier de construction afin de valider les demandes de modification des travaux en cours d'exécution.

Chapitre 1 – L’Ordre des ingénieurs du Québec et la lutte contre les malversations

1.1 Historique

Le 14 février 1920 naît la Corporation des ingénieurs professionnels du Québec. Forte de ses 500 membres, elle a notamment pour mission d’encadrer et d’organiser la profession d’ingénieur. Dès 1924, elle se dote d’un premier code de déontologie.

En 1964, le gouvernement du Québec adopte la *Loi sur les ingénieurs*. Cette loi, à peu près inchangée depuis son entrée en vigueur, prévoit que certaines activités professionnelles sont réservées aux membres de l’Ordre. De plus, afin de favoriser le respect de la loi, le législateur prévoit des peines pour les personnes qui utilisent des plans et devis non signés et non scellés par un ingénieur.

En 1973, l’adoption du *Code des professions* et la création de l’Office des professions du Québec modifient en profondeur la réglementation québécoise des ordres professionnels. Le nouveau système professionnel est érigé sur le principe du contrôle de l’exercice de la profession par les pairs afin d’assurer la protection du public.

Après le dépôt du rapport de la Commission d’enquête sur la santé et le bien-être social (commission Castonguay-Nepveu) en 1974, le système professionnel moderne est mis en place. La fonction de l’Ordre des ingénieurs du Québec, comme celle de tous les ordres professionnels du Québec, est désormais inscrite dans une loi et le système de justice disciplinaire est créé.

Aujourd’hui, l’Ordre compte plus de 60 000 membres et est administré par un conseil d’administration composé de 20 membres élus par leurs pairs, selon un découpage territorial représentatif, et de quatre non-ingénieurs nommés par l’Office des professions du Québec. Un comité exécutif, formé du président, de trois administrateurs ingénieurs et d’un administrateur non-ingénieur s’occupe de l’administration courante des affaires de l’Ordre.

1.2 Mission de l’Ordre

La principale fonction d’un ordre professionnel est d’assurer la protection du public; c’est cette fonction qui distingue un ordre professionnel d’une association professionnelle ou d’un syndicat, dont l’objectif est de promouvoir les intérêts de ses membres.

L’Ordre assure la protection du public par différents moyens, dont les suivants :

- la vérification de la compétence de ses membres, notamment en fixant des exigences de formation initiale et continue ainsi qu’en vérifiant la conformité de leur pratique aux normes de la profession;

- la vérification de la détention par chaque membre d'une assurance responsabilité professionnelle;
- la prise de mesures afin d'empêcher qu'un membre ne puisse exercer la profession si son état physique ou psychique ne le lui permet pas;
- le contrôle de l'intégrité de ses membres, notamment par la prise de mesures en cas d'antécédents judiciaires ou en imposant des sanctions en cas de contravention à la déontologie, à l'honneur ou à la dignité de la profession;
- la prise de poursuites pénales contre les personnes qui exercent illégalement la profession d'ingénieur;
- l'offre de formations à ses membres et des activités de réseautage qui leur permettent d'échanger sur les meilleures pratiques;
- la prise de position sur des enjeux publics pertinents à l'exercice de la profession d'ingénieur.

L'Ordre publie chaque année un rapport annuel détaillant ses activités. Ce rapport, dont le contenu est fixé par l'Office des professions du Québec, est déposé à l'Assemblée nationale.

1.3 Pouvoirs de l'Ordre en matière de lutte contre les malversations

La lutte aux malversations constitue une priorité pour l'Ordre. Dans le cadre de sa fonction de protection du public, l'Ordre exerce des pouvoirs permettant d'agir en cas de malversations commises par ses membres ou d'autres personnes.

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

1.3.1 Pouvoirs en cas de contravention à la déontologie

Le Bureau du syndic mène une enquête sur un acte contraire à la déontologie, à l'honneur ou à la dignité de la profession commis par une personne qui était, au moment de l'infraction, membre de l'Ordre. Il peut exiger de quiconque tout renseignement ou document relatif à une enquête, laquelle peut être commencée dès qu'il obtient une information indiquant qu'une infraction a été commise¹.

Le Bureau du syndic doit régulièrement faire rapport du progrès de son enquête à la personne qui en a demandé la tenue. Il doit également motiver sa décision de ne pas porter plainte, le cas échéant. Si la personne qui a demandé l'enquête est insatisfaite de la décision du syndic, elle peut s'adresser au comité de révision afin que l'enquête soit complétée ou que le dossier soit repris par un syndic indépendant².

Le Conseil de discipline est saisi des plaintes déposées par un syndic ou un tiers qui visent un membre ou une personne qui était membre aux moments des faits. S'il trouve la personne visée par la plainte coupable, le Conseil lui impose une ou plusieurs sanctions³.

1.3.2 Pouvoirs en cas de condamnation criminelle

Le Conseil d'administration a délégué au Comité exécutif le pouvoir de refuser la délivrance d'un permis ou l'inscription au tableau des membres de l'Ordre à une personne qui a été condamnée pour avoir commis une infraction criminelle ayant un lien avec l'exercice de la profession.

Le Comité exécutif peut également limiter ou suspendre le droit d'exercice d'un membre qui a été condamné pour une telle infraction ou même le radier⁴. Dans un tel cas, il en avise le Bureau du syndic. Celui-ci peut alors déposer une plainte contre le membre⁵ et requérir du Conseil de discipline l'imposition d'une ou de plusieurs sanctions.

La limitation, la suspension ou la radiation prononcée par le Comité exécutif demeure en vigueur jusqu'à la décision du syndic de ne pas porter plainte ou, le cas échéant, jusqu'à la décision du Conseil de discipline.

1.4 Actions prises par l'Ordre en matière de lutte contre les malversations

Dans un souci d'améliorer ses processus afin de mieux réaliser sa mission, l'Ordre a mis en place différentes mesures afin de lutter contre la commission de malversations. Suite aux révélations médiatiques concernant des cas de malversations, un effort supplémentaire a été fait afin d'accélérer cette démarche.

1.4.1 Fonds de défense en matière déontologique

Dès 1994, l'Ordre a mis en place un fonds de défense en matière déontologique afin d'offrir une aide financière aux ingénieurs qui subissaient des représailles pour avoir refusé de commettre un acte dérogatoire à la déontologie ou pour avoir dénoncé un tel acte à l'Ordre. Ce fonds demeure toujours nécessaire étant donné que le *Code des professions* ne prévoit pas de protection contre les représailles.

1.4.2 Bureau du syndic

Le nombre d'enquêtes ouvertes a bondi de 80 en 2008-2009 à 488 en 2009-2010. Il a ensuite varié légèrement pour atteindre 349 en 2013-2014.

Cette augmentation subite du nombre d'enquêtes ouvertes est due à une explosion des demandes d'enquête relatives à des allégations de commissions de malversations, principalement en matière de financement électoral.

De fait, les enquêtes en cours qui concernent des malversations se détaillent ainsi :

- environ 400 enquêtes en cours portent sur des infractions en lien avec du financement politique;
- une centaine d'autres portent sur des allégations de corruption ou de collusion.

Environ 180 de ces enquêtes découlent de témoignages rendus lors des audiences de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC).

Afin de répondre à cette augmentation importante et soudaine des demandes d'enquête, l'Ordre a implanté les mesures suivantes :

- une réforme complète du Bureau du syndic et l'octroi de ressources additionnelles, dont des experts de la lutte contre les malversations;
- la création au sein du Bureau du syndic d'une unité spécialisée pour enquêter sur les dossiers de collusion, de corruption et de contributions politiques;
- la création de la ligne téléphonique 1 877 ÉTHIQUE, qui a permis de traiter plus de 1 300 appels l'année dernière;
- l'organisation d'ateliers sur l'éthique et la déontologie;
- la signature d'une entente de collaboration avec le [Directeur](#) des poursuites criminelles et pénales (DPCP) permettant à l'Ordre d'être informé de la condamnation d'un ingénieur en lien avec la commission de malversations.

Plusieurs de ces enquêtes ont mené au dépôt de plaintes devant le Conseil de discipline. Celles-ci se détaillent comme suit :

- une quinzaine de plaintes alléguant la commission d'un acte impliquant de la collusion ou de la corruption;
- vingt-cinq plaintes reprochent à des ingénieurs d'avoir participé à du financement politique.

1.4.3 Inspections professionnelles et pratique illégale

Le programme d'inspection professionnelle de l'Ordre a également été revu en 2013 afin de porter une plus grande attention aux ingénieurs exerçant dans le secteur municipal ainsi que dans les secteurs liés à la construction d'infrastructures publiques⁶. En 2013-2014, 1 522 visites

d'inspection ont été effectuées et ce nombre est appelé à augmenter à 1 700 en 2014-2015 pour atteindre 2 000 en 2015-2016.

Les enquêtes relatives à l'exercice illégal de la profession demeurent l'une des priorités de l'Ordre. Le nombre de signalements a augmenté annuellement de 50 %. En 2013-2014, 87 enquêtes ont été commencées tandis que 16 poursuites pénales ont été déposées. Des visites de sensibilisation et d'information ont été effectuées dans plus de 114 municipalités.

1.4.4 Réflexion sur un projet d'audits des firmes de génie-conseil

La culture d'entreprise ayant un effet majeur sur la conduite de ses employés⁷, l'Ordre réfléchit aux moyens qu'il faudrait mettre en place afin de favoriser le développement et le maintien, au sein des employeurs d'ingénieurs, d'un environnement favorable au respect par l'ingénieur de ses obligations déontologiques.

Entre autres, l'Ordre a entrepris en partenariat avec d'autres organismes⁸ des travaux afin de vérifier l'opportunité et la faisabilité de mettre en place un programme qui viserait à évaluer l'efficacité des processus internes de lutte aux malversations ainsi que celle des procédures de dénonciation mises en place par une firme de génie-conseil.

La portée, l'utilité et la viabilité financière de ces audits font actuellement l'objet d'une évaluation par l'Ordre et ses partenaires. L'Ordre attend toutefois le rapport de la Commission afin de terminer sa réflexion.

1.5 Comment faire mieux ?

Le système professionnel n'a pas été conçu pour lutter contre des malversations commises par des membres d'un ordre professionnel ou à l'aide de ces professionnels, car la réflexion ayant mené à son existence a été entreprise dans le cadre d'une commission d'enquête portant sur la santé et les services sociaux comme nous l'avons mentionné précédemment, et à une époque où la lutte contre les malversations n'était pas une priorité sociale et politique.

Force est de constater que certains ajustements au système professionnel sont nécessaires afin que les ordres professionnels contribuent plus efficacement à la lutte contre les malversations.

1.5.1 Protéger les dénonciateurs et encourager les personnes à signaler des infractions

La collaboration d'un dénonciateur est essentielle pour lutter contre les malversations puisque celles-ci prennent naissance dans un climat de secret, de silence et d'inertie⁹. D'autre part, la présence potentielle d'un dénonciateur peut dissuader certaines personnes de commettre des infractions.

Toutefois, dénoncer une malversation ou collaborer à une enquête n'est pas sans risque et la possibilité de subir des représailles est bien réelle, comme l'ont rapporté certains témoins entendus à la CEIC. Aussi, un dénonciateur potentiel ne passera pas à l'action s'il croit que son geste demeurera sans suite.

Il importe donc de faire en sorte que le dénonciateur bénéficie d'une protection juridique adéquate afin de favoriser la rupture du silence.

La *Loi concernant la lutte contre la corruption* et la *Loi sur l'inspecteur général de Montréal* offrent toutes deux une certaine forme de protection pour les dénonciateurs, mais celle-ci reste incomplète, notamment en ne prévoyant pas l'apport d'un avantage quelconque à la personne qui accepte de signaler une situation dont elle tirait un avantage.

De plus, ces lois, contrairement aux dispositions de l'article 425.1 du *Code criminel*¹⁰, ne s'appliquent pas à la personne qui s'adresse au Bureau du syndic d'un ordre professionnel. En conséquence, malgré la confidentialité du processus d'enquête, celui qui dénonce une situation à l'Ordre risque de subir des représailles.

La dénonciation constitue un jalon primordial dans la lutte contre les malversations puisqu'il permet d'exposer des stratagèmes et des ententes occultes entre un groupe restreint de personnes. La collaboration du dénonciateur sera proportionnelle à l'encadrement et au soutien qui lui sont accordés.

Recommandation n° 1.1

Adopter une loi offrant une véritable protection aux personnes qui transmettent une information à un syndic ou qui collaborent à son enquête.

Cette protection du dénonciateur doit au moins prévoir les éléments suivants :

- une forme d'immunité contre toute poursuite intentée en raison de la transmission de bonne foi d'une information au Bureau du syndic;
- une protection contre les mesures de représailles assortie d'une présomption voulant qu'une mesure portant atteinte à l'emploi ou aux conditions de travail constitue une mesure de représailles¹¹;
- l'obligation pour l'Ordre d'effectuer un suivi auprès du dénonciateur pour démontrer qu'il agit¹².

1.5.2 Faciliter le partage d'informations avec les autres organisations

Les succès de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) démontrent bien les avantages de se communiquer l'information et de mettre en commun des éléments de preuve afin de lutter

efficacement contre les malversations. En effet, la coordination des activités d'organismes régulateurs permet de déceler plus facilement les stratagèmes de collusion et de corruption¹³.

À cette fin, le transfert d'informations entre les corps policiers, les organismes administratifs ainsi que les ordres professionnels permettrait de faire progresser les enquêtes et de sanctionner les fautifs plus rapidement.

Recommandation n° 1.2

Modifier l'article 124 du *Code des professions* afin de préciser que le serment prononcé par un syndic ne peut être interprété comme interdisant l'échange de renseignements ou de documents avec un corps policier ou un organisme chargé de l'application d'une loi.

Recommandation n° 1.3

Modifier la *Loi concernant la lutte contre la corruption* et la *Loi sur l'inspecteur général de la Ville Montréal* afin de prévoir la possibilité pour le commissaire ou l'inspecteur général, selon le cas, de transmettre au syndic d'un ordre professionnel tout renseignement ou document pertinent, lorsqu'il a des motifs de croire qu'un professionnel aurait contrevenu à la loi.

1.5.3 Revoir les pouvoirs du Conseil de discipline

Les enquêtes en matière de malversation sont complexes et nécessitent de leur allouer des ressources financières importantes. Pensons notamment à l'embauche d'experts et de personnel additionnel ainsi qu'aux frais juridiques considérables engendrés par les travaux nécessaires aux enquêtes.

À l'instar de ce qui se fait dans d'autres juridictions, le Conseil de discipline devrait être en mesure de condamner le professionnel ayant été trouvé coupable d'une infraction disciplinaire à rembourser tous les frais et honoraires relatifs à l'enquête et à l'instruction de la plainte. Il s'agit de créer une certaine forme de justice afin d'éviter d'imputer à l'ensemble des membres d'un ordre professionnel les conséquences des fautes d'un petit nombre d'entre eux.

Recommandation n° 1.4

Inclure dans la définition de déboursés à l'article 151 du *Code des professions* tous les frais et honoraires engagés pour mener l'enquête et instruire la plainte.

Le Conseil de discipline peut imposer une vaste gamme de sanctions, allant de la réprimande à la radiation temporaire ou permanente et la révocation de permis. L'une de ces sanctions est l'amende.

Or, l'amende maximale à laquelle peut être condamné un professionnel fautif est de 12 500 \$. Si l'on considère les sommes reçues à titre de pots-de-vin par certains ingénieurs, il n'est pas

surprenant de constater que 57 % des Québécois estiment que les sanctions imposées aux professionnels ne sont pas suffisamment sévères¹⁴. Un ajustement à la hausse du montant des amendes serait nécessaire.

Recommandation n° 1.5

Hausser les amendes prévues à l'article 156 du *Code des professions*.

Aussi, dans la perspective de donner une fonction contributive au système de justice disciplinaire, il serait opportun de prévoir que le Conseil de discipline puisse recommander que l'amende soit versée au fonds de défense en matière déontologique¹⁵.

Recommandation n° 1.6

Modifier le Code des professions afin de permettre au Conseil de discipline de recommander la remise de l'amende imposée à une personne trouvée coupable d'avoir commis un acte impliquant de la collusion, de la corruption, de la malversation, de l'abus de confiance ou du trafic d'influence au fonds de défense en matière déontologique de l'Ordre.

1.5.4 Améliorer l'emprise sur les non-professionnels

Le système professionnel québécois est basé sur le postulat que le professionnel exerce seul ou avec quelques collègues au sein d'une même société. Ce postulat, qui fait à peu près abstraction du fait que plusieurs professionnels exercent au sein de grandes entreprises à vocation commerciale, s'avère impossible à conjuguer avec la réalité des ingénieurs exerçant au sein de grandes entreprises, parfois cotées en bourse, ou dont les actionnaires sont basés à l'étranger.

Ainsi, des obligations sont imposées au professionnel alors que, dans la réalité, elles visent son employeur. Par exemple, il revient au professionnel de maintenir, au bénéfice de sa société, une assurance responsabilité professionnelle¹⁶. Dans le cas où un ingénieur est placé devant des décisions d'affaires incompatibles avec son sens de l'éthique ou qu'il se trouve vis-à-vis une culture d'entreprise déviante, le seul recours ouvert à l'Ordre consiste à sanctionner l'ingénieur.

Pourtant, comme indiqué plus haut, l'impact de la culture d'entreprise sur le comportement éthique du professionnel ne fait plus de doute¹⁷. Bien que l'ingénieur qui commet une infraction doit être sanctionné, il devrait en être tout autant de la société qui a conduit, autorisé ou même incité l'ingénieur à commettre des malversations.

Le Québec a décidé de ne pas obliger les firmes de génie-conseil à obtenir une autorisation légale de l'Ordre ni à respecter les règles déontologiques applicables aux membres de l'Ordre. Le Québec est d'ailleurs la seule juridiction au Canada à ne pas permettre à un ordre d'imposer des sanctions disciplinaires à une société offrant des services professionnels en ingénierie.

La préservation de la crédibilité du système professionnel, basé sur l'autorégulation et la nécessité d'assurer un environnement corporatif permettant aux ingénieurs de respecter leurs obligations professionnelles, exige l'instauration d'un encadrement législatif et réglementaire des sociétés offrant des services professionnels.

Recommandation n° 1.7

Assujettir les entreprises offrant des services professionnels en ingénierie à l'obligation de détenir une autorisation légale de l'Ordre ainsi qu'aux processus d'inspection professionnelle et de discipline applicables à ses membres.

Certes, le législateur a prévu que le fait d'inciter un professionnel à contrevenir à son code de déontologie est une infraction pénale¹⁸. Toutefois, dans les faits, cette disposition est peu appliquée parce que le poursuivant doit prouver l'intention coupable (*mens rea*) et parce que l'Ordre n'a pas de pouvoirs d'enquête en matière pénale, sauf celui de perquisitionner.

D'autre part, si le professionnel refuse de contrevenir à son code de déontologie, aucune poursuite pénale ne peut être intentée à l'encontre de la société qui l'aurait incité à le faire.

Recommandation n° 1.8

Modifier l'article 188.2.1 du *Code des professions* afin d'y retirer le mot « sciemment » et d'ajouter à la liste des infractions l'incitation à contrevenir à une des dispositions qui y est mentionnée.

Chapitre 2 – Octroi et gestion des contrats de services professionnels en génie

2.1 Constats effectués

Le processus d'adjudication des contrats pour services professionnels favorisant l'intégrité et la compétence diminue fortement le risque de malversations.

Actuellement, le processus d'octroi et de gestion des contrats de services professionnels en génie, comme il a été démontré lors des audiences de la CEIC, diffère selon le type de donneur d'ouvrage (municipalité, organisme public ou parapublic).

2.1.1. Contrats octroyés par les municipalités

Dans les municipalités, l'évaluation des soumissions, lorsque le contrat n'est pas donné de gré à gré, se fait selon une formule qualité/prix. Par contre, comme l'ont décrié tous les ingénieurs s'étant prononcés sur le sujet lors des audiences de la CEIC, la formule qui a actuellement cours fait généralement du prix le seul critère effectif.

Ce mode d'octroi des contrats est complètement différent de ce qui existe dans d'autres juridictions où la compétence est prisée¹⁹.

La primauté du prix comme critère de sélection est souvent exacerbée par le fait que les membres des comités de sélection n'ont pas toujours une formation adéquate pour bien appliquer les critères techniques et évaluer la qualité des soumissions.

Parmi les nombreux inconvénients qui résultent de l'usage du prix à titre de principal critère effectif²⁰, mentionnons ceux-ci :

- des risques accrus de collusion puisqu'il facilite la concertation des soumissionnaires pour fixer qui sera l'adjudicataire du contrat, contrairement à l'usage d'une pluralité de critères d'évaluation;
- une dissuasion des soumissionnaires à proposer des solutions innovatrices, généralement plus coûteuses au stade de la conception, mais qui peuvent diminuer subséquemment les coûts de construction et d'entretien;
- une pression pour l'affectation de personnel moins expérimenté, donc moins coûteux.

2.1.2. Contrats octroyés par les autres organismes publics

Les autres organismes publics, tels les ministères et les sociétés d'État, procèdent généralement à l'évaluation de critères qualitatifs incluant l'expérience de la firme, l'expérience du chargé de projet, l'expérience de l'équipe de réalisation et la capacité de la relève.

Ce mode d'octroi des contrats de services professionnels, s'il est nettement meilleur que celui utilisé par les municipalités, présente également certains problèmes, notamment lorsque les critères sont mal appliqués ou mal évalués. Par exemple, le soumissionnaire dont le chargé de projets a cinq ans d'expérience sera moins bien noté que son concurrent dont l'employé a dix ans d'expérience, même si une expérience de cinq ans est tout à fait suffisante pour réaliser le projet. Il en résulte donc une forme de course au meilleur curriculum vitae où il est préférable d'inclure à sa soumission une personne surqualifiée, ou encore un professionnel moins qualifié et ensuite demander sa substitution dès le début du projet ou au cours de son élaboration²¹. Notons que certains donneurs d'ouvrage refusent la substitution ou imposent une pénalité le cas échéant. C'est notamment le cas du ministère des Transports du Québec. Dans tous les cas, il peut être difficile pour le donneur d'ouvrage de noter la substitution.

Aussi, puisque, à l'étape des soumissions pour la conception d'un ouvrage, la nature et le concept exacts de celui-ci n'ont pas été arrêtés, il est difficile d'évaluer correctement les qualités de la firme.

2.2 Approche proposée

2.2.1 Uniformiser les processus d'adjudication des contrats

La distinction entre les modes d'octroi des contrats selon la nature du donneur d'ouvrage n'obéit à aucune logique technique, puisque la nature de l'ouvrage à construire et l'importance de bien choisir le cocontractant demeurent les mêmes, peu importe la nature du donneur d'ouvrage.

L'Ordre estime qu'il serait préférable d'établir une approche uniformisée, applicable autant aux municipalités qu'aux autres organismes publics.

L'Ordre croit que les offres de services professionnels en génie doivent être évaluées selon des critères multiples, soigneusement choisis en fonction de la nature de l'ouvrage à concevoir et des besoins spécifiques du donneur d'ouvrage. D'ailleurs la multiplicité de critères rend beaucoup plus difficile la concertation entre les soumissionnaires pour déterminer à l'avance un adjudicataire²².

En ce sens, un soin particulier doit être apporté à l'élaboration des exigences initiales en termes de qualité, de paramètres de mise en œuvre et d'échéancier, etc. Une estimation préliminaire de l'ensemble des coûts afférents à l'ouvrage tout au long de son cycle de vie doit également être préparée²³. L'ensemble de ces informations se retrouve dans un document appelé « programme fonctionnel et technique » (PFT).

Les dépassements de coûts ainsi que les changements apportés à des plans et devis imprécis peuvent souvent trouver leur origine dans les lacunes quant à l'établissement de ces exigences.

Cette étape peut souvent être réalisée par les ingénieurs salariés du donneur d'ouvrage ou, à défaut, par une firme de génie-conseil. En raison des risques de conflit d'intérêts, l'Ordre estime qu'il n'est pas opportun que l'entreprise ayant préparé le PFT obtienne également le contrat de conception et de surveillance des travaux.

Recommandation n° 2.1

Que les donneurs d'ouvrage confient les mandats de conception et de surveillance des travaux à une entreprise distincte de celle qui a élaboré le programme fonctionnel et technique.

Une fois le PFT terminé, il est possible pour un donneur d'ouvrage de procéder à la conception ou de requérir les services d'une firme de génie-conseil pour la réaliser.

Si la conception est confiée à une firme de génie-conseil, l'adjudication du contrat de services professionnels doit se faire en fonction de critères déterminés par le PFT, selon une pondération favorisant la satisfaction des besoins déterminés.

Pour ce faire, les notes utilisées pour l'évaluation des différentes soumissions doivent permettre de discriminer efficacement les entreprises entre elles plutôt qu'être fixées de manière aléatoire. Par exemple, l'usage d'un pourcentage associé à un qualificatif, comme très bon (90 %), bon (80 %), neutre (70 %), insuffisant (60 %), peut guider les membres du comité de sélection et ainsi assurer une meilleure répartition des notes. L'évaluation plus rigoureuse des soumissions limite les risques de collusion en diminuant la discrétion des membres du comité de sélection et en rendant plus difficile la concertation parmi les soumissionnaires afin de déterminer à l'avance l'adjudicataire du contrat.

Les critères varieraient en fonction de la nature de l'ouvrage à exécuter, mais pourraient inclure les éléments suivants :

- *l'expérience et l'expertise* : celles de la firme, du chargé de projet et de l'équipe en général dans la conception et la surveillance de construction d'ouvrages de même envergure dans les dernières années, le respect des budgets et des échéanciers dans l'exécution de mandats précédents, etc.;
- *la démarche proposée* : la réponse aux besoins, l'impact économique des choix de construction pour le Québec et la région, les efforts consentis à mitiger les impacts environnementaux, etc.;
- *les ressources humaines* : la répartition optimale des responsabilités au sein de l'équipe, la présence de relève, la qualité du programme d'assurance qualité, etc.

Par ailleurs, les critères relatifs à la qualification peuvent être moins stricts dans le cas de projets d'envergure plus modeste et de complexité moindre. Par contre, pour les raisons mentionnées plus haut, l'Ordre estime que le prix des services professionnels ne doit jamais être le seul critère effectif, même dans le cas d'un projet dit « simple ». D'ailleurs, dans le domaine de la construction, les imprévus rendent souvent plus complexe un projet « simple ».

Aussi, le prix, lorsqu'il est utilisé comme critère, ne devrait jamais être évalué en même temps que les autres éléments, puisqu'il risque alors d'avoir une influence indue sur leur évaluation.

Recommandation n° 2.2

Que l'octroi d'un contrat de services professionnels par un organisme public se fasse en fonction de critères multiples déterminés en fonction des particularités de l'ouvrage à construire et des besoins réels du maître de l'ouvrage.

À l'heure actuelle, chaque organisme public est responsable de l'adjudication de ses contrats, que ce soit en matière d'achats de services ou de biens. Cela occasionne évidemment des

coûts supplémentaires à l'État, notamment en multipliant les acteurs et en diminuant la possibilité d'économies d'échelles, puisque chaque organisme doit engager ses propres ressources. Or, pour les municipalités de taille plus modeste, cela peut s'avérer prohibitif.

L'Ordre estime qu'il serait préférable de confier à un organisme unique, distinct de celui qui requiert le service ou le bien, la responsabilité des processus d'adjudication des contrats.

Cet organisme jouerait notamment les rôles suivants :

- un rôle d'expert-conseil, en aidant l'organisme bénéficiaire à établir son PFT, en développant les meilleures pratiques pour décourager les malversations et en préparant les documents appels d'offres;
- un rôle de vigie, en maintenant une banque de données centralisées sur les différents fournisseurs, afin de noter leur performance et leur respect des règles contractuelles, en effectuant des comparaisons de prix;
- un rôle de chien de garde, en s'assurant du respect des règles contractuelles, en s'assurant de la pertinence des critères utilisés lors d'un appel d'offres et en faisant la coordination avec les autres parties prenantes, dont l'UPAC, le Conseil du trésor, l'AMF (incluant le registre des entreprises non admissibles aux publics).

La création d'un tel organisme, similaire à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, permettrait en quelque sorte de limiter les contacts entre les cocontractants et ainsi diminuer les possibilités de malversations, notamment en décourageant le favoritisme et l'ingérence politique dans l'octroi des contrats. La gestion des processus d'appel d'offres par un organisme central rendrait également plus difficile la corruption en confiant la décision de réaliser un projet et le processus d'octroi du contrat pour réaliser celui-ci à deux entités distinctes.

Cela dit, un tel organisme devrait être sensible à la réalité propre de la région où sera construit l'ouvrage. Il ne s'agit pas de proposer une approche inflexible, mais d'assurer la présence, à toutes les étapes de l'octroi du contrat, d'une expertise indépendante.

Il ne serait pas opportun de limiter le rôle de cet organisme aux seuls contrats de construction, car il y a eu de la collusion dans d'autres sphères d'activité, notamment le déneigement et la fourniture de services informatiques.

Recommandation n° 2.3

Que l'octroi des contrats de services professionnels par un organisme public se fasse par un organisme public unique, distinct de celui qui est le client.

Si cette solution n'est pas envisageable, les contrats de services professionnels devraient à tout le moins être octroyés par un service d'approvisionnement plutôt que par le service d'ingénierie de l'organisme client. Il s'agit ici d'utiliser au mieux l'expertise en matière de contrats des ingénieurs du service en approvisionnement.

2.2.2. Favoriser le partage et la diffusion des meilleures pratiques

Les meilleures pratiques en matière d'adjudication des contrats doivent faire l'objet d'une diffusion au sein de l'ensemble des organismes publics agissant à titre de donneurs d'ouvrage, ce qui favorise une amélioration continue des processus de contrat.

Une municipalité du Bas-du-Fleuve pourrait certainement profiter du devis préparé par le ministère des Transports du Québec ou apprendre des erreurs commises par une autre municipalité lors de la réfection d'une route. Il ne s'agit évidemment pas de copier aveuglément ce que fait un autre organisme, mais de s'inspirer de ce qui se fait de mieux ailleurs.

La formation continue offerte au personnel chargé de l'octroi et de la gestion des contrats constitue une bonne manière d'améliorer les façons de faire au sein des donneurs d'ouvrage et d'apprendre des initiatives heureuses ou malheureuses d'autres organismes. Il en va de même pour la présence de ce personnel à des forums d'échange sur les meilleures pratiques en matière d'octroi et de gestion des contrats ainsi qu'en matière de prévention des malversations.

En effet, les organismes auraient avantage à mettre en commun leurs expériences et à favoriser la formation de leurs employés sur l'octroi et la gestion des contrats, ce qui permettrait d'améliorer la qualité des documents d'appel d'offres et celle des critères utilisés pour juger de la qualité d'une soumission, de faciliter la prévention de malversations et le suivi des performances des entrepreneurs, tout en diminuant les coûts de préparation des documents d'appel d'offres et des soumissions.

2.2.3 Comités de sélection

Les membres des comités de sélection doivent bénéficier de solides garanties d'indépendance et de compétence. Par indépendance, il est entendu qu'il ne doit pas y avoir de liens hiérarchiques ou familiaux entre les membres ou de relations importantes, de quelque nature que ce soit avec l'un ou l'autre des soumissionnaires²⁴. Les membres ne doivent pas subir de pressions provenant de l'extérieur du comité. À cette fin, il est nécessaire d'assurer la confidentialité de l'identité des membres du comité de sélection, ainsi que de leurs délibérations²⁵.

Les membres potentiels d'un comité de sélection devraient, à l'instar des élus municipaux, produire une déclaration détaillant leurs intérêts. En aucun cas, les contacts entre les membres des comités de sélection et les soumissionnaires potentiels ne devraient être permis.

Les organismes gouvernementaux ont fait beaucoup d'efforts afin d'améliorer le fonctionnement des comités de sélection, notamment en haussant la formation des secrétaires de comités. Le monde municipal commence à son tour à s'atteler à cette tâche.

Par compétence, on entend que chaque membre doit être en mesure de bien comprendre son rôle et de juger si chacun des soumissionnaires satisfait aux critères et, idéalement, être en mesure de déceler des signes de malversations à l'étude des soumissions.

De plus, une rotation des membres des comités de sélection pourrait limiter les possibilités d'influence indue. La fixation d'un délai minimal avant qu'un membre ne puisse accepter un emploi d'un adjudicataire d'un contrat donné suite à un appel d'offres où il siégeait à titre de membre du comité de sélection serait également opportune.

L'Ordre est conscient qu'il peut être difficile pour une petite municipalité de respecter certains de ces critères. Afin de pallier ce problème, il y aurait lieu d'envisager le regroupement de certaines ressources, notamment par l'intermédiaire des municipalités régionales de comtés ou par la création d'une banque d'experts indépendants.

Recommandation n° 2.4

Que les organismes publics assurent la formation des membres des comités de sélection, qu'ils voient à appliquer une rotation des membres des comités et s'assurent de leur indépendance.

Chapitre 3 – La surveillance des travaux de génie

Les audiences de la CEIC ont accordé une large place au processus d'octroi et de gestion des contrats, y compris ceux qui sont relatifs aux services professionnels en ingénierie. Cependant, à quelques reprises, il a été question de la surveillance des travaux de construction et l'Ordre croit nécessaire d'apporter certaines précisions à ce sujet.

3.1 Nature et importance de la surveillance des travaux

La surveillance des travaux peut être définie ainsi :

« Le mandat de surveillance consiste à s'assurer, par des observations, des mesures, des communications et des interventions, que les travaux atteignent les objectifs du projet pour lequel ils ont été conçus, qu'ils sont conformes aux exigences des documents contractuels et qu'ils sont payés en fonction des bordereaux et des règles administratives appropriées²⁶. »

La surveillance des travaux par l'ingénieur comprend la vérification de la conformité des travaux aux plans et aux devis, ainsi que la gestion et le suivi des modifications effectuées en cours de réalisation. La surveillance a également pour objectif d'identifier et de traiter tous les

changements aux documents d'ingénierie servant aux travaux. Ces changements sont nombreux et constituent, comme nous l'avons vu lors des audiences de la CEIC, des écueils pour les professionnels.

Les ingénieurs affectés à la surveillance vérifient la qualité et la quantité des matériaux ainsi que la conformité des travaux, donnent des directives de chantier aux entrepreneurs, étudient et approuvent les demandes de paiement, font rapport au donneur d'ouvrage, délivrent les certificats de conformité et de fin de travaux, effectuent la gestion documentaire et gèrent les modifications, notamment en produisant des avenants.

Cette activité est cruciale en ce qu'elle assure que l'ouvrage bâti est conforme à ce qui était prévu, tant sur le plan de la qualité que du coût. Par exemple, l'ingénieur agissant à titre de surveillant peut être en mesure de constater qu'un entrepreneur surévalue les quantités de matériaux livrés sur le chantier.

Les ingénieurs, par la nature de leur formation, sont plus à même de constater des problèmes lors de la construction de l'ouvrage. Ce n'est pas sans surprise que le législateur a prévu que la surveillance des travaux de génie doit être réalisée par un ingénieur.

Comme l'a vu la CEIC lors des audiences, les surveillants, par leur fonction et par la nature de leur tâche, peuvent être aux prises avec des tentatives²⁷ de malversation ou pire, y participer²⁷.

3.2 Problèmes constatés

Au cours des années, l'Ordre a constaté quatre problèmes liés au fait que, trop souvent, le donneur d'ouvrage banalise la fonction de surveillance, occasionnant par le fait même différentes conséquences négatives.

En premier lieu, la surveillance des travaux n'est pas particulièrement valorisée et semble être considérée comme une étape facultative par certains donneurs d'ouvrage.

Deuxièmement, l'Ordre a constaté que le manque de collaboration et de communication entre les concepteurs et les surveillants pose problème, particulièrement lorsque ceux-ci ont des employeurs distincts. Ces lacunes entraînent des délais et des coûts supplémentaires et peuvent favoriser les irrégularités.

Troisièmement, sous la pression des assureurs, les concepteurs et les surveillants ont tendance à blâmer leurs vis-à-vis lorsqu'un problème survient, au lieu de travailler ensemble à trouver une solution.

À ces trois problèmes s'ajoute le fait que certains donneurs d'ouvrage estiment préférable de confier la surveillance des travaux à une firme distincte de celle qui a réalisé la conception de l'ouvrage, estimant qu'il y a conflit d'intérêts lorsque les deux activités sont réalisées par la même entreprise.

Cette vision semble provenir d'une conception erronée de ce qu'est la surveillance des travaux. Le surveillant n'a pas pour mandat de vérifier la conception, mais bien l'exécution des travaux. Il ne doit pas non plus administrer les contrats professionnels et de construction ou d'installation. Les donneurs d'ouvrage devraient y veiller avec des ingénieurs indépendants de la conception, de la surveillance technique et de la réalisation ou de l'installation.

3.3 Solutions envisagées

Afin d'améliorer la qualité de la surveillance des travaux de génie, l'Ordre a mis sur pied en 2012 un groupe de travail dont l'objectif était de valider les pratiques courantes, de répertorier les problèmes qui surviennent et de proposer des solutions.

L'Ordre entend notamment pallier le manque de documentation sur la surveillance des travaux en ajoutant dans son *Guide de pratique professionnelle* une section qui détaillerait notamment le rôle et les responsabilités du surveillant, le cadre juridique applicable aux activités de surveillance, les différentes étapes critiques, le contenu d'un mandat de surveillance et d'un plan de surveillance, la nature et la portée des attestations de conformité, ainsi que la gestion documentaire. Ce guide serait associé à une formation.

L'Ordre entend également établir un profil de compétences de l'ingénieur-surveillant qui indiquerait les compétences spécifiques propres à la surveillance des travaux, y compris en ce qui concerne l'éthique et l'intégrité.

Ces mesures doivent cependant être complétées par des changements aux façons de faire quant à la surveillance des travaux.

3.3.1 Rendre la surveillance obligatoire

La surveillance est une activité professionnelle clé pour la réalisation d'un ouvrage et doit être vue comme telle. Il est tout à fait impensable, aujourd'hui encore, que la surveillance des travaux soit facultative ou perçue comme secondaire par rapport à la conception.

Ainsi, un ouvrage d'ingénierie peut être construit différemment des plans et devis originaux établis par le ou les concepteurs sans que personne n'ait effectué de contrôle et se soit assuré des conséquences, notamment sur l'intégrité de l'ouvrage, sur la sécurité du public et des usagers ainsi que sur les usages et fonctions prévus. La surveillance des travaux est déjà une activité réservée à l'ingénieur, mais rien n'oblige actuellement un donneur d'ouvrage à recourir aux services d'un ingénieur pour s'assurer qu'un ouvrage est construit conformément aux plans et devis signés par un ingénieur.

L'Ordre estime qu'il est important que la surveillance des travaux de construction devienne obligatoire.

Recommandation n° 3.1

Modifier la *Loi sur les ingénieurs* afin de rendre obligatoire la surveillance des travaux de génie par un ingénieur.

3.3.2 Renforcer la collaboration entre le concepteur et le surveillant

La conception et la surveillance ne doivent plus être vues comme des activités complètement étanches l'une par rapport à l'autre. En ce sens, les surveillants de chantiers devraient collaborer aux projets dès l'étape de la conception, notamment afin de pouvoir déterminer très tôt les enjeux potentiels par rapport à la réalisation des travaux.

De même, les concepteurs devraient eux aussi être intégrés au processus de surveillance, notamment en participant aux réunions de démarrage de chantier, et en participant à la recherche de solutions afin de résoudre une difficulté éprouvée pendant la construction. Le concepteur est la personne la mieux placée pour expliquer les choix techniques qu'il a faits lors de la conception. Dans tous les projets, le donneur d'ouvrage devrait clarifier et départager les rôles et responsabilités du concepteur et du surveillant et favoriser la communication entre eux.

Comme mentionné plus haut, il est préférable que la firme ayant réalisé la conception se voit confier la surveillance des travaux. Le concepteur est généralement le plus à même de vérifier la conformité des travaux aux objectifs de conception.

Recommandation n° 3.2

Favoriser la communication et l'implication du concepteur et du surveillant à toutes les étapes de réalisation des travaux d'ingénierie.

3.3.3 Gestion de projet

L'Ordre soutient qu'il est préférable que le donneur d'ouvrage participe activement à la supervision de la construction, même lorsqu'une firme de génie-conseil s'est vue confier le mandat de la surveillance des travaux. Une attention particulière doit être accordée aux demandes de paiement ou de modification des travaux.

La présence systématique d'un gestionnaire de projet permettrait de réduire le risque de commission de malversations et de conflit d'intérêts. Par exemple, le surveillant de chantier peut être placé dans une position pour le moins inconfortable lorsqu'il est appelé à juger de la validité d'une demande de changement résultant d'une erreur de conception commise par sa firme.

Cette gestion de projet doit se traduire impérativement par une présence soutenue du gestionnaire sur le chantier. En effet, en étant sur les lieux aux étapes névralgiques de la construction, le gestionnaire est davantage en mesure de bien saisir les enjeux relatifs au projet

et ainsi être mieux à même de juger de la validité des demandes de modification ou de paiement.

Il est à noter que la présence d'un gestionnaire de projet sur le chantier ne constitue pas un désaveu du surveillant des travaux, mais plutôt une façon pour le donneur d'ouvrage de mieux veiller à ses intérêts et aux deniers publics. En fait, la présence d'un représentant du donneur d'ouvrage sur le chantier peut même faciliter la tâche du surveillant, notamment en permettant à celui-ci de se concentrer sur sa tâche principale – la vérification des travaux – et en assurant une meilleure communication entre le surveillant et le donneur d'ouvrage, facilitant ainsi le règlement des éléments plus litigieux qui pourraient survenir en cours de construction.

Autant que possible, cette gestion de projet devrait être réalisée par les ingénieurs du donneur d'ouvrage, plus particulièrement, ceux qui ont une expérience considérable en matière de surveillance des travaux.

Recommandation n° 3.3

Recommander aux donneurs d'ouvrage d'assurer, par l'entremise de leurs ingénieurs gestionnaires de projet, une présence soutenue sur le chantier de construction afin de valider les demandes de modification des travaux en cours d'exécution.

Conclusion

Les malversations ont des effets multiples, notamment sur la qualité des ouvrages, la fiscalité et les finances publiques, la vie démocratique, la confiance des citoyens envers l'État et même la sécurité de ceux-ci.

Il pourrait être tentant de se limiter à indiquer que la commission de malversations est inévitable et que tous les intervenants – fonctionnaires, élus, professionnels, entrepreneurs, etc. – sont corrompus et que rien ne peut être fait pour changer la situation. Un tel constat serait cependant à la fois erroné et injuste.

Pour parler des ingénieurs uniquement, seule une infime minorité d'entre eux ont adopté une conduite tout à fait incompatible avec l'honneur de leur profession. L'immense majorité des membres de l'Ordre ont un réel souci pour l'intérêt public et n'ont jamais participé à quelque stratagème illégal que ce soit. Au contraire, les membres de l'Ordre désapprouvent vigoureusement la commission de malversations et désirent que de véritables solutions durables soient mises en vigueur afin de leur permettre de faire leur travail avec tout le professionnalisme dont ils sont capables et pour lequel ils sont reconnus.

S'il est vrai qu'un système, aussi perfectionné soit-il, ne peut enrayer totalement la commission de malversations, il n'en demeure pas moins que des processus peuvent être mis en place pour décourager la corruption et la collusion ainsi que pour faciliter la lutte contre ces activités.

L'Ordre est d'avis que la lutte contre les malversations doit être une priorité sociale et que tous les intervenants doivent travailler ensemble en ce sens. Le travail en silo s'avère à la fois improductif et coûteux.

En ce sens, les malversations étant par leur nature occultes, il est nécessaire pour les combattre de favoriser le partage d'information entre organismes, afin que chacun puisse intervenir le plus efficacement possible en fonction de son expertise et de son domaine d'activités.

D'ailleurs, les succès de l'UPAC sont une preuve flagrante du bien-fondé d'une approche basée sur la collaboration entre différents organismes. Celle-ci, depuis longtemps considérée comme un élément clé pour s'attaquer aux malversations²⁸, devrait être valorisée et implantée de façon durable.

L'Ordre est déterminé à accomplir pleinement sa mission et à participer à la prévention et à la répression des malversations. Par contre, pour lui permettre de ce faire, des modifications aux lois professionnelles sont requises, notamment afin de créer, comme il existe dans les autres provinces, un véritable encadrement réglementaire des sociétés offrant des services professionnels d'ingénierie.

Par contre, la lutte contre les malversations ne passe pas uniquement par un durcissement des mesures de répression. Au contraire, les processus d'octroi et de gestion de contrats doivent être pensés en fonction de prioriser la qualité de la construction, meilleure garante d'une absence de collusion. De façon générale, l'octroi et la gestion des contrats publics doivent être pensés en fonction des axes suivants :

- l'octroi d'un contrat doit viser à combler le mieux possible le besoin du donneur d'ouvrage, notamment en privilégiant la compétence et l'intégrité des soumissionnaires;
- l'amélioration continue des processus d'octroi de contrats et la limitation des contacts entre l'organisme client et l'adjudicataire du contrat peuvent limiter les malversations;
- la vigilance ne s'arrête pas à l'octroi du contrat, mais doit se maintenir, notamment par une surveillance étroite des travaux et une gestion du projet sur le terrain.

Le présent mémoire comprend quelques recommandations en ce sens.

En terminant, l'Ordre désire à nouveau remercier les commissaires et le personnel de la CEIC de lui avoir donné l'occasion de présenter ses observations et ses recommandations ainsi que pour le travail colossal qu'ils ont accompli au cours des dernières années et qu'ils continueront d'abattre jusqu'à la rédaction de leur rapport. Nous espérons que nos réflexions pourront éclairer la suite de vos travaux. Nous attendons votre rapport avec impatience.

Notes de fin

¹ Article 122 du *Code des professions*.

² Article 123.5 du *Code des professions*.

³ Article 156 du *Code des professions*.

⁴ Articles 45, 45.1 et 55.1 du *Code des professions*. Ce pouvoir a été peu utilisé pour des cas de malversations vu la rareté, pour l'instant, des condamnations criminelles pour malversations dans le système professionnel.

⁵ Article 149.1 du *Code des professions*.

⁶ Bien que l'inspection professionnelle serve à vérifier principalement la compétence, des considérations déontologiques et éthiques sont dorénavant abordées lors des discussions entre l'inspecteur et le membre.

⁷ Adam M. Dodek, « Regulating Law Firms in Canada », (2011) 90 *Canadian Bar Review*, p. 381, Harry W. Arthurs, "The Dead Parrot: Does Professional Self-Regulation Exhibit Vital Signs?" (1995) 33 *Alberta Law Review*, 800.

⁸ Celles-ci sont l'Association des ingénieurs-conseils du Québec, l'Autorité des marchés financiers, le Commissaire au lobbying du Québec, le ministère des Transports du Québec, l'Office des professions du Québec, le Secrétariat du Conseil du trésor et l'Unité permanente anticorruption.

⁹ Transparency International, *International principles for whistleblower legislation*, 2013, p. 2, extrait le 6 août 2014 de :

www.transparency.org/whatwedo/pub/international_principles_for_whistleblower_legislation.

¹⁰ Cet article, ajouté au Code criminel en 2004, interdit à un employeur d'imposer des sanctions relatives au travail d'un salarié qui s'adresse à un organisme qui applique la loi. L'Ordre n'a pas trouvé de décision d'une cour criminelle portant sur l'application de cet article.

¹¹ Une telle présomption n'est pas inscrite à l'article 425.1 du *Code criminel*, mais elle figure fréquemment dans les lois du travail, dont le *Code du travail*, RLRQ c. C-27, article 15 et la *Loi sur l'équité salariale*, RLRQ c. E-12.0001, article 108.

¹² Cette obligation existe déjà en ce qui concerne le demandeur d'enquête (art. 123 al. 2 du Code des professions), mais ne s'applique pas à la personne qui collabore à une enquête en cours.

¹³ L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a d'ailleurs fait du partage d'information entre divers pays l'une de ses recommandations principales pour lutter contre la corruption, voir Organisation de coopération et de développement économiques et al., *Inventaire des lois, politiques et pratiques pour l'intégrité dans les affaires et la lutte contre la corruption dans vingt pays africains*, Paris, Éditions OCDE, 2012, p. 87.

¹⁴ Selon un sondage mené par le Conseil interprofessionnel du Québec en septembre 2013.

¹⁵ En matière d'infractions à caractère sexuel, le Conseil de discipline peut déjà recommander au Conseil d'administration de remettre l'amende à la victime pour payer les coûts de thérapie.

¹⁶ Article 187.11 du *Code des professions*.

¹⁷ Adam M. Dodek, « Regulating Law Firms in Canada », précité, note 7.

¹⁸ Article 188.2.1 du *Code des professions*.

¹⁹ Le gouvernement fédéral américain privilégie une sélection basée uniquement sur la compétence; voir *Federal Property and Administrative Services Act*, 40 U.S.C. 471, art. 902 et 903.

²⁰ L'Ordre renvoie le lecteur aux observations faites à la fin du témoignage de Claude Vallée, ancien ingénieur, entendu par la CEIC le 12 juin 2013.

²¹ Certains donneurs d'ouvrage refusent, à juste titre, une telle demande.

²² OCDE, *Lignes directrices pour la lutte contre les soumissions concertées dans les marchés publics*, p. 11, extrait le 11 septembre 2014 de <http://www.oecd.org/fr/daf/concurrence/ententes/42340181.pdf>.

²³ Le cycle de vie de l'ouvrage comprend la conception, la construction, l'entretien préventif et correctif, les opérations de maintien de l'actif, la mise hors service, la démolition et la remise en état du site.

²⁴ Une personne ne devrait pas pouvoir siéger à un comité chargé d'évaluer la soumission d'une entreprise au sein de laquelle il a des intérêts. Aussi, il serait opportun de prévoir un délai minimal avant qu'un membre de comité de sélection ne puisse agir comme employé ou comme consultant pour un soumissionnaire.

²⁵ L'Ordre souscrit à la quatrième recommandation du mémoire présenté par l'Association des directeurs généraux de municipaux qui va en ce sens.

²⁶ Ministère des Transports du Québec, *Guide de surveillance – chantiers d'infrastructure de transport*, éd. 2011, pièce 4P-67, page C1-1.

²⁷ Dans son témoignage, le syndic adjoint André Prud'homme expliquait en détail le modus operandi d'infractions commises dans le cadre de la surveillance de travaux à Saint-Gilles-de-Lotbinière.

²⁸ À cette fin, on peut consulter le préambule de la Convention des Nations unies contre la corruption adoptée le 31 octobre 2003 par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies qui indique que les signataires sont « *convaincus également* qu'une approche globale et multidisciplinaire est nécessaire pour prévenir et combattre la corruption efficacement ».