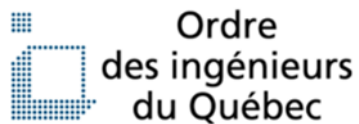


Mémoire présenté à la Commission des institutions du Québec

PROJET DE LOI 61

**Loi visant principalement le recouvrement de sommes payées
injustement par des organismes publics relativement à certains
contrats dans l'industrie de la construction**

Préparé par



www.oiq.qc.ca

Décembre 2013



Table des matières

A- INTRODUCTION

- 1. Institut indépendant sur l'intégrité.....4
- 2. Protection du public.....6

B- COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI

- 1. Commentaires généraux.....7
- 2. Champ d'application de la Loi sur les contrats des organismes publics..... 8
- 3. Règles particulières applicables aux recours judiciaires.....8
- 4. Programme de remboursement.....9
- 5. Fonds relatif à certains contrats dans l'industrie de la construction.....10
- 6. Évaluation et cohérence des lois portant sur la corruption et la collusion.....11
 - 6.1 Prise en compte des infractions professionnelles.....11

C- CONCLUSION12

ANNEXE 1 RECOMMANDATIONS13



A- INTRODUCTION

Fondé en 1920, l'Ordre des ingénieurs du Québec regroupe plus de 60 000 professionnels du génie de toutes les disciplines, à l'exception du génie forestier. L'Ordre a comme mission d'assurer la protection du public en contrôlant l'exercice de la profession dans le cadre de ses lois constitutives tout en mettant 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, de toutes les manières possibles, contribuer à sa résolution.

À l'occasion des consultations portant sur la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics auxquelles nous avons été invités, l'Ordre des ingénieurs du Québec affirmait que faire affaire avec l'État devait être vu comme un privilège qui impose des obligations. Au premier plan, l'obligation d'agir avec intégrité.

Aucune entreprise n'est au-dessus des lois, particulièrement celles qui ont le privilège de participer au processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public ou d'en assurer la gestion. Ces entreprises doivent veiller au meilleur intérêt de la population. Si elles trompent la confiance des citoyens, elles doivent en assumer les conséquences.

Le Québec a été la figure de proue mondiale de l'ingénierie moderne, et continuera de l'être, et ce, malgré les révélations qui ont éclaboussé et entaché la réputation de la profession. Des entreprises de chez nous ont longtemps été considérées comme le fleuron de l'ingénierie. Nous avons la possibilité et la responsabilité de redevenir un modèle inspirant dans le monde, celui qui saura allier le savoir-faire à l'intégrité et à l'éthique. Il en va du développement économique du Québec et de son rayonnement sur la scène internationale.

L'Ordre salue donc l'initiative du gouvernement de présenter le projet de loi no 61, particulièrement dans le contexte où le législateur doit assurer la sauvegarde des droits des organismes publics floués et la protection des citoyens. Nous sommes heureux de voir que les parlementaires n'hésitent pas à légiférer rapidement afin de protéger le public.

L'Ordre a choisi de ne pas commenter les mécanismes de recouvrement des sommes injustement payées, estimant que les associations représentant les entreprises visées par le projet de loi sauront le faire dans le meilleur intérêt de leurs membres.



Toutefois, si la préoccupation de recouvrer les sommes injustement versées s'avère légitime, cela ne constitue pas une panacée. Nos organismes publics doivent également se donner la capacité de mieux contrôler l'octroi et la gestion des contrats publics. Sinon les malfaiteurs s'adapteront et peu importe les mécanismes de contrôle mis en place, ils trouveront une manière de les contourner.

Pour que le Québec sorte grandi de cette crise, il faut changer la manière de faire des affaires, d'octroyer et de gérer des contrats publics et de surveiller nos chantiers de construction. Nous devons prendre acte de la condition de nos infrastructures et de notre capacité à y faire face pour offrir aux citoyens du Québec des services de meilleure qualité. Nous devons, tout en préservant notre expertise, instaurer un climat d'intégrité et de saine compétitivité dans l'industrie de la construction.

Nous devons adopter une approche qui va au-delà du contrôle de l'exercice de la profession et mettre en place un système qui vise la vérification des étapes critiques de l'octroi et de la gestion des contrats publics à tous les échelons décisionnels. Un système qui permette aux professionnels du milieu de la construction et du génie de pratiquer de manière éthique et déontologique. Les audits des sociétés qui transigent avec les organismes publics sont un exemple de cette approche systémique. Mais ce n'est pas suffisant, il faut aussi que les organismes publics agissent avec circonspection et qu'ils octroient et gèrent les contrats publics selon les meilleures pratiques.

Pour permettre aux donneurs d'ordres publics de bénéficier de l'expertise et de l'information nécessaire à une saine gestion des ouvrages, l'Ordre des ingénieurs du Québec évalue la mise en place d'un Institut indépendant sur l'intégrité qui soutiendrait la recherche, la vigie et la diffusion des meilleures pratiques dans le monde.

Nous effectuons actuellement une étude d'opportunité pour voir comment se sont constituées ces organisations dans les autres pays industrialisés.

1. INSTITUT INDÉPENDANT SUR L'INTÉGRITÉ

Un tel organisme aurait comme tâche principale d'alimenter les décideurs et les donneurs d'ordres dans la recherche des meilleures solutions en fonction de leurs besoins réels. Il les assisterait également dans l'établissement de processus assurant la qualité, la durée de vie et la fonctionnalité des ouvrages à venir.



En plus de fournir de l'information sur les meilleures pratiques constamment mises à jour, l'Institut pourrait avoir des répercussions sur la capacité du Québec à gérer et à mener à terme des projets de qualité à coût abordable.

Le Conseil du trésor estime qu'entre 8 et 24 % des coûts des contrats publics dans le domaine de la construction sont liés à des formes de malversations. La commission Charbonneau a avancé le chiffre de 30 %. Les dépenses du gouvernement pour les 10 prochaines années seront en moyenne de 10 milliards de dollars en infrastructures et c'est sans compter les dépenses des villes ou des sociétés d'état. Alors si l'on réduisait d'un point seulement le pourcentage associé à l'impact de ces malversations sur l'octroi et la gestion de contrats publics, de manière prudente, nous estimons que c'est près de 175 millions de dollars qui reviendraient chaque année dans les coffres de l'état.

Nous sommes convaincus que la mise en place d'un tel Institut indépendant permettrait au Québec de se démarquer et de devenir une référence mondiale en matière de gestion de projets d'infrastructure et autres ouvrages de génie. Il laisserait également une trace indélébile, permanente et positive de la prise en charge de la crise que nous traversons.

Il va sans dire que l'organisme ainsi créé devrait se soumettre à un processus d'audit et de reddition de comptes par les meilleures autorités en la matière.

Au-delà des malversations, l'adoption des meilleures pratiques en cours dans le monde permettrait de grandes économies. Au Royaume-Uni, l'un des pays précurseurs dans l'implantation de meilleures pratiques pour l'octroi et la gestion de contrats publics, des baisses substantielles de près de 20 % des coûts des projets ont été constatées après une année. Cela, sans compter les bénéfices à long terme associés à des ouvrages publics de meilleure qualité, plus durables et répondant mieux aux besoins des citoyens.

Ainsi, de manière générale, les ressources et les processus qui permettent à un donneur d'ouvrage d'être mieux outillé quant au contrôle et à l'encadrement éthique de ses processus permettent également une recherche de la meilleure valeur pour les citoyens. Par ailleurs, un marché interne plus exigeant rend les entreprises plus compétitives à l'international.

Le rôle de l'Institut indépendant sur l'intégrité serait entre autres :



- D'assurer une vigie dans les pays industrialisés afin d'identifier les meilleures pratiques et procédés;
- De développer un programme de recherche sur ces meilleures pratiques;
- D'évaluer les résultats obtenus afin d'identifier les priorités pour le Québec à la lumière des travaux menés par la Commission Charbonneau et les constats relevés par l'UPAC, le Conseil du trésor, l'AMF et l'Ordre des ingénieurs avec son programme d'audits des firmes de génie-conseil;
- De jouer un rôle-conseil auprès des donneurs d'ouvrage publics et des entreprises ;
- De favoriser les activités de transfert des connaissances et d'accompagnement;
- De diffuser des règles de l'art élaborées suite à l'expérience accumulée au Québec et à l'international.

2. PROTECTION DU PUBLIC

La protection du public ne s'arrête pas là. Nous profitons de notre passage devant la Commission pour réitérer l'importance, malgré les apparentes divergences, d'adopter rapidement le Projet de loi 49 et la nouvelle loi sur les ingénieurs. Les cinq lois professionnelles du domaine des sciences appliquées touchées par ce projet visent en tout premier lieu la protection du public.

Les considérations corporatives et politiques doivent céder le pas devant l'urgence de donner aux ordres, et particulièrement à l'Ordre des ingénieurs, dont la profession est secouée par une crise sans précédent depuis sa création, les outils nécessaires pour ramener la confiance du public à l'égard des professionnels. La loi sur les ingénieurs fait partie des outils dont l'Ordre a besoin pour mieux accomplir sa mission de protection.

Avec la tenue de consultations particulières sur le projet de loi 49 au début du mois de novembre cette année, nous avons franchi une étape importante vers l'adoption de la nouvelle loi sur les ingénieurs. Nous demandons au ministre de la Justice, Monsieur Bertrand St-Arnaud, responsable de l'application des lois professionnelles, ainsi qu'aux parlementaires de procéder rapidement à l'étude article par article afin que le Projet de loi no 49 soit adopté dès le début de la prochaine session parlementaire.



B- COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI

1. Commentaires généraux

Afin de lutter efficacement contre la corruption et la crise de confiance actuelle, le présent gouvernement a décidé de mettre sur pied différentes lois, règlements, mesures et autres outils. La nouvelle loi à l'étude fait partie de l'arsenal pour assurer l'intégrité dans les contrats publics. Nous devons souligner la détermination dont le gouvernement fait preuve pour procéder rapidement et sans relâche à l'adoption de lois pour assainir l'octroi et la gestion des contrats publics.

Lors de la consultation particulière sur l'adoption de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics, l'Ordre des ingénieurs estimait qu'il était essentiel, dans un tel contexte, de mesurer en continu et à plus long terme l'efficacité de cette loi et des règlements qui l'accompagneraient afin de pouvoir y apporter, périodiquement, les ajustements nécessaires. Cela est d'autant plus important que les corrupteurs potentiels, notamment le crime organisé, sont reconnus pour leur grande faculté d'adaptation.

L'application de la Loi sur l'intégrité a présenté des écueils auxquels le projet de loi 61 tente d'apporter certains correctifs, notamment quant aux pouvoirs habilitants de l'Autorité des marchés financiers. La loi doit permettre la prise en compte de situations particulières sans toutefois paralyser toute l'industrie de la construction.

À titre d'exemple, le projet de loi apporte des modifications à la Loi sur les contrats des organismes publics permettant qu'une entreprise qui est déclarée coupable de certaines infractions ne voit pas automatiquement sa demande d'autorisation de contracter refusée par l'Autorité des marchés financiers, mais que cette condamnation puisse plutôt être prise en considération par l'Autorité dans l'évaluation de l'intégrité de l'entreprise aux fins de la délivrance de cette autorisation.

Cette modification est importante à nos yeux puisqu'elle permettrait, notamment à la Ville de Montréal qui fait face à des enjeux sans précédent à l'égard de ses infrastructures, d'obtenir une plus grande marge de manœuvre dans l'octroi de ses contrats.

Nous réitérons ici notre recommandation générale concernant ce genre de dispositif législatif, à savoir que le **gouvernement mette en place un système de mesure de**



l'efficacité du projet de loi no 61 et des règlements qui l'accompagneront afin de pouvoir y apporter, périodiquement, les ajustements nécessaires.

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, sans oublier les instances de contrôle et de vérification.

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

L'Ordre des ingénieurs du Québec constate avec satisfaction que les municipalités sont assujetties au nouveau projet de loi, ce qui dans le contexte des révélations de la Commission Charbonneau, est une excellente nouvelle.

Nous partageons, par ailleurs, l'opinion de la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec à l'effet que le projet de loi devrait viser l'ensemble des marchés publics et non seulement les contrats liés à la construction.

3. Règles particulières applicables aux recours judiciaires

L'Ordre s'interroge par ailleurs sur le libellé de l'article 3 au Chapitre II¹ et de la mécanique prévue pour son application. Par exemple, la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP) prévoit que devient inadmissible aux contrats publics un contractant **déclaré coupable en vertu d'un jugement définitif**, de l'une ou l'autre des infractions déterminées par règlement (art. 21.1)

Nous pensons qu'il sera très difficile pour le ministre de la Justice de faire la preuve de fraude ou de manœuvres dolosives dans le cadre de l'adjudication, de l'attribution ou de la gestion d'un contrat public sans de vastes ressources pour mener les enquêtes appropriées. Ne sommes-nous pas en train de reproduire le travail de l'AMF ? Ces enquêtes prennent du temps, exigent des ressources – nous pouvons en témoigner — et sont truffées de difficultés inhérentes à la nature des travaux menés. Qui mènera ces

¹ Art. 3. Sur preuve qu'une entreprise a fraudé ou s'est livrée à une manœuvre dolosive dans le cadre de l'adjudication, de l'attribution ou de la gestion d'un contrat public, elle est présumée avoir causé un préjudice à l'organisme public concerné.



enquêtes? Ne serait-il pas plus simple, comme c'est le cas à la LCOP, d'attendre qu'un contractant soit déclaré coupable d'une infraction? Cela serait d'autant plus pertinent que le projet de loi prévoit une rétroactivité de 15 ans pour intenter une poursuite. Pourquoi un tel empressement sur la foi d'une enquête et non d'une condamnation?

Dans ce contexte et afin de mieux baliser les règles du projet de loi 61, **l'Ordre propose également la mise en place d'un cadre de gouvernance des ouvrages publics pour mieux encadrer leur gestion.** Ce cadre s'appuie sur les déterminants de la meilleure valeur afin de s'assurer que l'ouvrage réponde aux critères de qualité au meilleur prix, et ce, pour les différentes formules de réalisation pouvant être envisagées.

Le cadre de gouvernance reposerait, notamment, sur les principes suivants :

- Une gestion des infrastructures prenant en compte l'ensemble du cycle de vie de l'ouvrage, afin de fournir à la société des infrastructures fonctionnelles et de bonne qualité au meilleur coût à long terme pour la société.
- Un donneur – et gestionnaire d'ouvrage – disposant des ressources nécessaires pour offrir la meilleure valeur aux citoyens.

4. Programme de remboursement

Nous comprenons à la lecture du projet de loi que le ministre envisage la création de plusieurs types de programmes de remboursement et que des personnes ou des entreprises s'étant livrées à de la fraude ou à des manœuvres dolosives pourront être appelées à rembourser des sommes déterminées par le gouvernement. Le ministre publiera à la *Gazette officielle du Québec* tout programme de remboursement.

Nous souhaitons que l'établissement de ces critères fasse l'objet de consultations auprès des intervenants et du public. Un programme d'une telle importance doit être développé et administré en toute transparence pour en assurer la cohérence et la rigueur. Les personnes ou les entreprises qui devront rembourser des sommes doivent le faire en toute connaissance de cause.

Étant donné l'importance des enjeux et des pouvoirs accordés au ministre dans le cadre de ce projet de loi, et compte tenu des autres enjeux que le Québec doit relever en matière d'ouvrages publics, ce cadre législatif sera d'autant plus efficace qu'il sera appliqué dans un souci de grande transparence, afin de favoriser la reddition de compte et assurer une plus grande confiance du public.



À cet égard, l'Ordre recommande au gouvernement d'agir en toute transparence dans la mise en place de la loi en balisant les critères en vertu desquels les sommes d'argent seront recouvrées et les négociations menées avec toutes les parties prenantes.

5. Fonds relatif à certains contrats dans l'industrie de la construction

Le projet de loi institue un Fonds relatif à certains contrats dans l'industrie de la construction. Il sera affecté au financement des activités réalisées par le ministre pour l'application de la présente loi.

La situation actuelle nous offre l'occasion de mettre en place des solutions durables pour sortir de la crise actuelle. Des solutions qui feront du Québec une référence mondiale en matière d'intégrité et d'efficacité. Que l'argent recouvré retourne dans un Fonds consacré à rembourser l'état, c'est une chose, mais nous devons faire plus. Nous devons transformer les systèmes et les pratiques d'affaires qui ont sévi et qui nuisent à la réputation du Québec et à l'efficacité des pouvoirs en place d'investir les fonds publics de manière optimale.

Une solution monétaire ne sera pas suffisante. Nous devons laisser une trace permanente pour que les gens se souviennent du scandale qui a bouleversé le Québec en 2013 et trahit la confiance du public dans toutes ses institutions.

C'est pourquoi l'Ordre propose la mise en place d'un Institut indépendant sur l'intégrité dont les travaux permettront d'éradiquer ce système de collusion et de corruption. L'Ordre travaille avec ses partenaires à plus d'un niveau pour mettre en place des solutions durables et systémiques pour y parvenir : la discipline de ses membres, les audits des firmes de génie-conseil et maintenant la création d'un Institut. Un système de collusion exige une vigilance de tous les instants et la vigie des tous ses éléments.

Ainsi, l'Ordre demande au gouvernement qu'une partie des sommes recouvrées dans le cadre de cette loi puissent servir à la mise en place d'un tel Institut.



6. Évaluation et cohérence des lois portant sur la corruption et la collusion

Compte tenu de la situation actuelle et de l'urgence de remédier à cette crise, l'adoption de lois visant à combattre la corruption et la collusion est essentielle, quitte à ce que les ajustements nécessaires soient faits au fur et à mesure que les résultats de l'évaluation seront connus.

L'Ordre réitère l'importance de s'interroger sur les impacts sociaux et économiques qu'aura l'application du projet de loi 61, 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.

Il importe, dans ce contexte, de maintenir une capacité d'intervention et une expertise de haut niveau.

C'est pourquoi l'Ordre recommande au gouvernement, comme il l'avait fait lors de l'adoption de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics, d'effectuer, en toute transparence, une évaluation des impacts économiques et sociaux de l'application du projet de loi no 61.

6.1 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 peut et doit 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.

C'est dans ce contexte que l'Ordre a développé un programme d'audits visant à mieux encadrer les pratiques des firmes de génie-conseil. Ce programme sera réalisé en collaboration avec le Bureau de normalisation du Québec auquel se sont joints des représentants de l'Autorité des marchés financiers, du Conseil du Trésor, du Commissaire au lobbying, du ministère des Transports du Québec, de l'UPAC et de l'Office des professions du Québec. Ces organisations ont accepté de participer au comité de travail afin d'offrir des conseils en matière d'intégrité et de pratiques d'affaires.



Le programme d'audits permettra non seulement de contrôler l'exécution technique des actes d'ingénierie et d'enquêter sur les compétences, mais également de mieux contrôler les pratiques d'affaires des sociétés qui les exécutent.

Nous croyons que ce programme peut devenir un outil efficace de lutte à la corruption et la collusion pour les pouvoirs publics. Si le programme d'audits des firmes de génie-conseil mis de l'avant par l'Ordre devient un passage obligé pour toutes les firmes qui veulent faire affaire avec l'État, nous serions en mesure d'assurer une plus grande cohérence dans la mise en place des dispositifs législatifs et des moyens pour faire face à la corruption et la collusion dans l'industrie de la construction et du génie.

En conséquence, **l'Ordre suggère que soit évaluée, par le ministre de la Justice et le président du Conseil du Trésor, la possibilité que le programme d'audits des firmes de génie-conseil de l'Ordre soit intégré aux critères énoncés dans la Loi sur les contrats des organismes publics.**

C- CONCLUSION

L'Ordre des ingénieurs croit que de multiples solutions doivent être mises en place par le gouvernement et ses partenaires pour sortir de la crise actuelle.

L'Ordre des ingénieurs du Québec propose des solutions durables pour faire du Québec une référence mondiale en matière d'intégrité et d'efficacité. Nous prenons les moyens pour implanter les mesures que nous mettons de l'avant, et pour lesquelles nous avons besoin du soutien et de l'appui de tous les intervenants, à commencer par le gouvernement et tous les parlementaires.

Nous devons travailler ensemble pour donner aux ordres professionnels la capacité d'intervenir rapidement en cas de manquements graves aux codes de déontologie des professionnels. Ce ne sera pas la dernière crise à laquelle les professionnels devront faire face.

Nous devons transformer les mœurs dans les pratiques d'affaires de l'industrie du génie et de la construction. Mais pas uniquement. Tous les milieux d'affaires doivent se remettre en question.

Le Québec tout entier doit sortir grandi de cette crise



ANNEXE 1 RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1

L'Ordre suggère que le gouvernement mette en place un système de mesure de l'efficacité du projet de loi no 61 et des règlements qui l'accompagneront afin de pouvoir y apporter, périodiquement, les ajustements nécessaires.

Recommandation n° 2

L'Ordre propose la mise en place d'un cadre de gouvernance des ouvrages publics pour mieux encadrer leur gestion.

Recommandation n° 3

L'Ordre recommande au gouvernement d'agir en toute transparence dans la mise en place de la loi en balisant les critères en vertu desquels les sommes d'argent seront recouvrées et les négociations menées avec toutes les parties prenantes.

Recommandation n° 4

L'Ordre propose la mise en place d'un Institut indépendant sur l'intégrité dont les travaux permettront d'éradiquer le système de collusion et de corruption dans l'industrie de la construction et du génie.

Recommandation n° 5

L'Ordre demande au gouvernement qu'une partie des sommes recouvrées dans le cadre de cette loi puissent servir à la mise en place d'un tel Institut.

Recommandation n° 6

L'Ordre recommande au gouvernement, tout comme il l'avait fait lors de l'adoption de la Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics, d'effectuer, en toute transparence, une évaluation des impacts économiques et sociaux de l'application du projet de loi no 61.

Recommandation n° 7

L'Ordre suggère que soit évaluée, par le ministre de la Justice et le président du conseil du Trésor, la possibilité que le programme d'audits des firmes de génie-conseil de l'Ordre soit intégré aux critères énoncés dans la Loi sur les contrats des organismes publics.