

Mémoire de l'Ordre des ingénieurs du Québec sur le projet de loi n° 12

Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics

Présenté à la Commission des finances publiques

Mars 2022

TABLE DES MATIÈRES

L'ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC	2
SOMMAIRE	3
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION	6
1. FAVORISER L'ACHAT LOCAL	6
Favoriser un développement régional qui encourage la concurrence.....	6
2. DÉVELOPPEMENT DURABLE	7
Faire des contrats publics un véritable levier en faveur du développement durable	7
Augmenter l'impact des dispositions associées à la <i>Loi sur le développement durable</i>	8
Encourager les entreprises à adopter des approches écoresponsables.....	10
3. ESPACE D'INNOVATION DES MARCHÉS PUBLICS	11
Pour des marchés publics innovants.....	11
4. INTÉGRITÉ DES MARCHÉS PUBLICS	12
Infractions entraînant le refus de délivrer une autorisation ou sa révocation	12
Autres mesures pour favoriser l'intégrité des marchés publics	13
CONCLUSION	14

L'ORDRE DES INGÉNIEURS DU QUÉBEC

L'Ordre des ingénieurs du Québec a pour mission d'encadrer la pratique du génie et de soutenir le développement de la profession afin d'assurer la protection du public québécois.

L'Ordre des ingénieurs du Québec regroupe quelque 65 000 professionnelles et professionnels du génie de toutes les disciplines, à l'exception du génie forestier.

L'Ordre s'assure que les ingénieurs et ingénieures ont les compétences et l'intégrité requises pour servir la population québécoise. Il procède ainsi à plus de 3 000 inspections professionnelles chaque année et, dans un objectif de prévention, transmet un questionnaire d'autoévaluation à près de 2 400 membres afin de les aider à améliorer leur pratique. De plus, le Bureau du syndicat de l'Ordre procède à des enquêtes liées au respect des obligations professionnelles des membres et soumet des plaintes au conseil de discipline lorsque nécessaire.

SOMMAIRE

L'Ordre des ingénieurs du Québec reçoit positivement le projet de loi n° 12, *Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics*. L'Ordre souscrit aux orientations et aux objectifs présentés dans ce projet de loi, qui correspondent à des positions avancées par l'Ordre depuis longtemps. Certaines dispositions mériteraient cependant d'être renforcées pour en augmenter la portée.

L'Ordre accueille favorablement les dispositions concernant l'achat local et l'appui au développement économique régional, car elles ont le potentiel de générer plusieurs retombées positives sur les plans économique et social. Il rappelle toutefois que ces orientations comportent aussi un certain nombre de risques qui devront être pris en compte dans leur mise en application.

Le projet de loi annonce par ailleurs un virage bienvenu vers l'intégration des critères de développement durable dans les démarches d'octroi des marchés publics. Les contrats publics peuvent en effet jouer un rôle important dans la transition écologique de la collectivité québécoise. L'Ordre appuie ces orientations, mais propose quelques avenues pour renforcer la terminologie employée et pour faire en sorte que les contrats publics deviennent un véritable levier pour le développement durable.

La création d'un espace d'innovation pour les marchés publics offre aussi un grand potentiel pour l'atteinte d'objectifs sociaux, de gestion et d'innovation technologique. L'Ordre souhaite que cet espace d'innovation ouvre rapidement la voie à l'expérimentation d'approches qui, si elles se révèlent fructueuses, s'intégreront dans les pratiques courantes d'octroi des marchés publics. En effet, cet espace offrira encore plus de possibilités pour s'éloigner de la méthode du plus bas soumissionnaire conforme, qui ne convient pas à toutes les situations. L'Ordre a déjà soulevé les limites associées à cette approche, notamment en matière d'innovation, de pérennité des ouvrages et de développement durable, en plus de faciliter le recours à certains stratagèmes de collusion. L'Ordre encourage le gouvernement à se doter d'un plan d'action visant à explorer systématiquement les possibilités offertes par cet espace d'innovation, et à mettre à l'avant-plan les innovations au service du développement durable.

Par ailleurs, le projet de loi s'inscrit dans une démarche d'amélioration continue du régime d'intégrité des marchés publics visant à privilégier l'instauration d'une culture de probité. L'Ordre souligne particulièrement le renforcement des pouvoirs de l'Autorité des marchés publics et la faculté d'imposer des mesures correctives en cours d'exécution. Il salue également la volonté de renforcer la protection des personnes qui collaborent à une enquête. Finalement, il accueille favorablement l'imposition d'exigences en matière d'intégrité à toutes les entreprises parties à des sous-contrats.

L'Ordre aurait toutefois souhaité que le projet de loi tienne compte de la justice disciplinaire, qui joue également un rôle dans la sanction d'infractions liées à la collusion, à la corruption, aux malversations, à l'abus de confiance ou au trafic d'influence. Enfin, il encourage la mise en place d'autres initiatives visant à favoriser l'intégrité des marchés publics et la qualité des ouvrages réalisés, et à en assurer l'évaluation par l'Autorité des marchés publics.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1

Définir l'achat local de manière à maximiser les retombées visées en lien avec le développement régional et à éviter les effets potentiellement négatifs.

Recommandation n° 2

Modifier le paragraphe 3.1° proposé à l'article 2 de la Loi sur les contrats des organismes publics de manière à montrer plus clairement le rôle des contrats publics en matière de développement durable. Par exemple :

2. Dans le respect de tout accord intergouvernemental applicable aux organismes publics, les conditions déterminées par la présente loi visent à promouvoir :

[...]

3.1° l'utilisation des contrats publics comme levier de développement économique du Québec et de ses régions, de développement durable et de lutte aux changements climatiques; »

Recommandation n° 3

Modifier le premier alinéa de l'article 14.6 proposé de manière à énoncer plus clairement le rôle des contrats publics en matière de développement durable. Par exemple :

14.6. Préalablement au processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat, un organisme public doit procéder à une définition des besoins qui est guidée par des objectifs de développement durable. »

Recommandation n° 4

Modifier le second alinéa de l'article 14.6 proposé de manière à responsabiliser plus clairement les organismes publics visés par la Loi sur le développement durable. Par exemple :

Un organisme public assujéti à la Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1) doit prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux orientations gouvernementales en matière de développement durable, en plus des objectifs particuliers qu'il s'est fixés en application de cette loi et de ceux déterminés par le gouvernement dans la stratégie de développement durable adoptée en vertu de celle-ci.

Recommandation n° 5

Retirer l'article 14.7 proposé afin de permettre aux organismes publics de fixer des critères d'octroi des contrats qui sont liés au respect des principes du développement durable par les entreprises soumissionnaires.

Recommandation n° 6

Que le Conseil du trésor, avec l'aide des ministères et des organismes concernés ainsi qu'avec celle de la société civile, se dote d'un plan d'action pluriannuel afin de structurer l'expérimentation d'approches innovantes visant à atteindre les objectifs fixés à l'article 14.8, en accordant la priorité aux objectifs liés au développement durable et à la lutte aux changements climatiques.

Recommandation n° 7

Modifier l'annexe I de la Loi sur les contrats des organismes publics pour y ajouter l'article 59.1.1 du Code des professions ainsi que les dispositions des différents codes de déontologie des ordres professionnels visées au paragraphe 1.1° de l'article 87 du Code des professions.

Recommandation n° 8

Encourager la mise en place d'initiatives visant à favoriser l'intégrité des marchés publics ainsi que la qualité des ouvrages réalisés et en assurer l'évaluation par l'Autorité des marchés publics. Ces initiatives devraient notamment être liées à l'expertise interne en planification et en réalisation de projets; à l'utilisation de critères multiples pour l'octroi des contrats publics; à la maximisation de la participation potentielle des soumissionnaires; et à l'intensification de la surveillance des travaux.

INTRODUCTION

L'Ordre des ingénieurs du Québec reçoit positivement le projet de loi n° 12, *Loi visant principalement à promouvoir l'achat québécois et responsable par les organismes publics, à renforcer le régime d'intégrité des entreprises et à accroître les pouvoirs de l'Autorité des marchés publics*. L'Ordre souscrit aux objectifs présentés dans ce projet de loi, soit de renforcer les mécanismes assurant l'intégrité des marchés publics et de moderniser l'approche concernant l'octroi de ces derniers, notamment en favorisant l'achat local, en faisant des acquisitions gouvernementales un moteur pour l'atteinte des objectifs de développement durable, et en ouvrant la porte à la recherche de solutions innovantes visant à faire évoluer les règles contractuelles.

Dans la plupart des cas, ce sont des orientations que l'Ordre appelle de ses vœux depuis longtemps, car elles devraient contribuer à renforcer la protection du public québécois. De l'avis de l'Ordre, certaines dispositions mériteraient cependant d'être renforcées pour en augmenter la portée.

Ce mémoire présente les observations et les recommandations de l'Ordre pour enrichir le projet de loi. Les commentaires ont été regroupés par grands thèmes. Sont d'abord présentés les commentaires concernant les règles contractuelles et les innovations en matière d'octroi des marchés publics. Les dispositions concernant le renforcement des mécanismes d'intégrité sont discutées par la suite.

1. FAVORISER L'ACHAT LOCAL

Favoriser un développement régional qui encourage la concurrence

Le projet de loi propose différentes mesures visant à utiliser les marchés publics comme moteurs du développement régional. Cette orientation a le potentiel de générer de nombreuses retombées positives, dont :

- le renforcement du tissu social et économique des régions du Québec;
- une meilleure distribution des compétences techniques et des forces économiques sur le territoire québécois;
- l'augmentation de la concurrence par le renforcement des acteurs économiques situés dans différentes régions du Québec.

L'Ordre accueille donc favorablement les dispositions du projet de loi allant en ce sens. Il convient toutefois de noter que ces orientations comportent aussi un certain nombre de risques, qui devront être pris en compte dans leur mise en application.

Par exemple, certaines régions comptent un nombre limité d'entreprises offrant des biens ou des services dans un domaine donné. À l'échelle locale, la concurrence pourrait donc être réduite pour certains types de contrats. La proximité géographique entre les acteurs peut aussi ouvrir la porte à des biais, voire à des risques de malversation. Finalement, les appels d'offres régionalisés

pourraient, dans certains cas, conduire à des inefficacités, dans la mesure où ils pourraient favoriser des entreprises géographiquement éloignées du donneur d'ouvrage, vu la taille de certaines régions administratives, ou au contraire limiter la concurrence dans certaines portions du territoire où plusieurs régions administratives se côtoient.

Il reviendra aux administrateurs et administratrices des contrats publics et au Conseil du trésor de veiller à ce que cette nouvelle approche maximise les retombées attendues et n'induisse pas d'effets pervers.

Recommandation n° 1

Définir l'achat local de manière à maximiser les retombées visées en lien avec le développement régional et d'éviter les effets potentiellement négatifs.

2. DÉVELOPPEMENT DURABLE

Faire des contrats publics un véritable levier en faveur du développement durable

Le projet de loi propose des améliorations visant à renforcer le rôle des marchés publics dans l'atteinte des objectifs de développement durable. Les contrats publics peuvent en effet jouer un rôle important dans la transition écologique d'une collectivité¹.

La modification proposée à l'article 2 de la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) précise que l'évaluation des besoins des organismes publics doit s'inscrire « dans la recherche d'un développement durable », plutôt que de simplement « en tenir compte » comme l'indique le texte actuel².

Bien que ce changement de terminologie soit le bienvenu à première vue, il est difficile d'évaluer s'il se traduira par des effets concrets. L'Ordre estime que le libellé de l'article 2 devrait être modifié de manière que les objectifs énoncés dans la LCOP débouchent sur des effets concrets. Il serait indiqué de reprendre l'idée de « levier » mise de l'avant à propos du développement économique du Québec et de ses régions, et de l'appliquer au développement durable et aux changements climatiques.

¹ Gouvernement du Canada, *Rapport des Tables de stratégies économiques du Canada : Technologies propres*, 2018; OCDE, *The Role of Public Procurement in Low-carbon Innovation – Background paper for the 33rd Round Table on Sustainable Development*, 2016; Écotech Québec, *Vers un rôle accru des organismes publics pour accélérer la commercialisation des innovations vertes du Québec*, 2014.

Recommandation n° 2

Modifier le paragraphe 3.1° proposé à l'article 2 de la Loi sur les contrats des organismes publics de manière à montrer plus clairement le rôle des contrats publics en matière de développement durable. Par exemple :

2. Dans le respect de tout accord intergouvernemental applicable aux organismes publics, les conditions déterminées par la présente loi visent à promouvoir :

[...]

3.1° l'utilisation des contrats publics comme levier de développement économique du Québec et de ses régions, de développement durable et de lutte aux changements climatiques; »

Augmenter l'impact des dispositions associées à la *Loi sur le développement durable*

Le nouvel article 14.6 impose aux organismes publics de « procéder à une évaluation des besoins qui s'inscrit dans la recherche d'un développement durable » avant de lancer le processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat.

Il est utile d'en faire un passage obligé pour tout organisme public qui s'engage dans un processus d'adjudication ou d'attribution de contrats. Il est en effet essentiel que le développement durable soit intégré dès le début, au moment de la définition des besoins, car cette dernière forme le socle sur lequel reposent toutes les étapes subséquentes d'un projet. Dans un guide de bonnes pratiques publié récemment par l'Ordre et qui concerne les projets de construction, l'importance cruciale de cette étape est soulignée³.

Recommandation n° 3

Modifier le premier alinéa de l'article 14.6 proposé de manière à énoncer plus clairement le rôle des contrats publics en matière de développement durable. Par exemple :

14.6. Préalablement au processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat, un organisme public doit procéder à une définition des besoins qui est guidée par des objectifs de développement durable.

Le deuxième alinéa du même article propose ensuite ce qui suit.

Un organisme public assujéti à la *Loi sur le développement durable* (chapitre D-8.1.1) doit plus particulièrement tenir compte des orientations gouvernementales en matière de développement durable, en plus des objectifs particuliers qu'il s'est fixés en application de cette loi et de ceux déterminés par le gouvernement dans la stratégie de développement durable adoptée en vertu de celle-ci.

³ Ordre des ingénieurs du Québec, *Favoriser les meilleures conditions d'exécution des projets de construction – Guide de bonnes pratiques*, 2022. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://oiq.qc.ca/fr/jeSuis/public/Pages/guide-bonnes-pratiques-construction.aspx>.

Bien qu'il puisse être utile de le rappeler, les organismes assujettis à la *Loi sur le développement durable* devraient naturellement tenir compte des orientations gouvernementales en cette matière, et encore plus des objectifs qu'ils se sont eux-mêmes fixés en vertu de cette loi.

La cible visée par cet alinéa est donc modeste. Cela est d'autant plus vrai que la stratégie gouvernementale⁴ (« Stratégie ») qui découle de la *Loi sur le développement durable* ne semble pas avoir produit toutes les retombées qu'on aurait pu souhaiter.

D'une part, en ce qui concerne les marchés publics, la Stratégie prévoyait que seulement 50 % des ministères et organismes devaient avoir intégré des « considérations écoresponsables dans leur politique interne de gestion contractuelle » ou élaboré une « politique d'acquisition écoresponsable » en 2020⁵. Fait à noter, la Stratégie visait une proportion calculée en termes de nombre de ministères et organismes, et non d'achats totaux du gouvernement. Il est donc difficile d'évaluer les effets réels attendus par cet objectif.

D'autre part, les résultats obtenus en vertu de la stratégie précédente paraissent modestes. Le gouvernement a créé un *Indice de performance en matière de développement durable* pour mesurer la qualité des plans d'action de développement durable (PADD) dont les ministères et organismes doivent se doter et l'atteinte des cibles définies dans ces plans. (L'indice ne s'applique pour le moment qu'aux ministères; les organismes publics seront évalués en fonction des mêmes critères à partir de cette année.) Dans l'indice, chacun des volets – qualité du plan d'action et résultats obtenus – compte pour 50 % de la note finale. Les données de 2019-2020, les dernières disponibles, montrent une performance moyenne de 63 % des ministères du gouvernement du Québec⁶.

Bien qu'elle soit en hausse par rapport à l'année précédente, cette donnée montre qu'il y a du chemin à parcourir pour que les mesures découlant de la *Loi sur le développement durable* produisent tout l'impact auquel on devrait s'attendre. Revenant sur un audit de performance réalisé pendant la période d'application de la précédente *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, le Commissaire au développement durable du Québec affirmait ce qui suit :

En mai 2018, j'ai publié une étude qui montrait que plusieurs entités assujetties à la Loi sur le développement durable ne s'engageaient pas de façon pleine et entière dans la démarche gouvernementale de développement durable, et j'ai cherché à en comprendre les raisons. Un des résultats de l'étude m'a particulièrement frappé : plus de 40 % des répondants considéraient que le plan d'action de développement durable dont les entités doivent se doter n'influençait pas significativement les activités de leur organisation.⁷

⁴ Gouvernement du Québec, *Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020*, 2015. En raison de la pandémie de COVID-19, la stratégie devant la remplacer n'a pas encore été publiée.

⁵ *Ibid.*, cible n° 8.

⁶ Gouvernement du Québec, *Indice de performance en matière de développement durable*, 2020. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations/developpement-durable/indice-performance>.

⁷ Vérificateur général du Québec, *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022 – Rapport du commissaire au développement durable*, 2021, p. 5.

Le gouvernement et les autres organismes visés devraient donc faire preuve de plus d'ambition dans la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*, à défaut de quoi les modifications proposées à l'article 14.6 du projet de loi risquent d'avoir des effets limités.

Finalement, l'article 14.6 aurait aussi avantage à souligner que le respect des orientations gouvernementales en matière de développement durable et des objectifs qu'un organisme se fixe constitue une obligation, et non simplement qu'il faille en « tenir compte ».

Recommandation n° 4

Modifier le second alinéa de l'article 14.6 proposé de manière à responsabiliser plus clairement les organismes publics visés par la Loi sur le développement durable. Par exemple :

Un organisme public assujéti à la Loi sur le développement durable (chapitre D-8.1.1) doit prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux orientations gouvernementales en matière de développement durable, en plus des objectifs particuliers qu'il s'est fixés en application de cette loi et de ceux déterminés par le gouvernement dans la stratégie de développement durable adoptée en vertu de celle-ci.

Encourager les entreprises à adopter des approches écoresponsables

Le nouvel article 14.7 circonscrit l'utilisation des conditions relatives au « caractère responsable d'une acquisition, sur le plan environnemental, social ou économique » afin que ces conditions se limitent à l'objet du contrat (à moins que la loi n'autorise l'organisme à procéder autrement).

Il est effectivement nécessaire de traiter équitablement les entreprises qui font affaire avec l'État et d'éviter d'imposer des critères arbitraires qui nuiraient à la concurrence. Cependant, l'article proposé pourrait réduire indûment la capacité des organismes gouvernementaux à intégrer des critères de sélection associés au développement durable.

Par exemple, dans une grille d'évaluation des soumissions, un organisme public pourrait vouloir intégrer des critères portant sur le bilan environnemental global d'une entreprise (certification carboneutre, certification ISO-14001, etc.), même si cela n'a pas de lien direct avec l'objet du contrat. L'article 14.7 semble empêcher une telle pratique, qui pourrait pourtant contribuer à favoriser l'instauration d'une culture d'entreprise qui priorise le développement durable au sein des entreprises qui désirent contracter avec l'État.

Recommandation n° 5

Retirer l'article 14.7 proposé afin de permettre aux organismes publics de fixer des critères d'octroi des contrats qui sont liés au respect des principes du développement durable par les entreprises soumissionnaires.

3. ESPACE D'INNOVATION DES MARCHÉS PUBLICS

Pour des marchés publics innovants

Le projet de loi propose l'incorporation de plusieurs nouveaux articles (chapitre II.1, articles 14.8 à 14.12) à la *Loi sur les contrats des organismes publics* afin de favoriser l'innovation dans les approches contractuelles.

Par ces nouveaux articles, le Conseil du trésor pourra explorer des processus, des normes et des critères non prévus à la LCOP afin de favoriser notamment :

- l'innovation technologique dans les biens et les services;
- les travaux de construction innovants;
- des objectifs sociaux;
- le développement durable, y compris la lutte aux changements climatiques (avec beaucoup plus de pistes précises que dans les sections précédentes du projet de loi);
- l'évolution des modes d'adjudication des contrats publics.

L'Ordre se réjouit de ces orientations et souhaite qu'elles se concrétisent rapidement dans la pratique. En effet, le nouvel espace d'innovation offrira encore plus de possibilités pour s'éloigner de la méthode du plus bas soumissionnaire conforme, qui ne convient pas à toutes les situations. L'Ordre a déjà soulevé les limites associées à cette approche, notamment en matière d'innovation, de pérennité des ouvrages et de développement durable, en plus de faciliter le recours à certains stratagèmes de collusion.

Il est donc opportun que le Conseil du trésor évalue les progrès accomplis grâce à la mise en œuvre de ces approches innovantes 18 mois après l'entrée en vigueur de la loi et ensuite à chaque année tel que prévu à l'article 22.1.1 proposé.

Les commentaires de l'Ordre sur cette section sont brefs, mais cette brièveté n'est pas signe d'indifférence. Au contraire, l'Ordre appuie avec enthousiasme les orientations du chapitre II.1 et souhaite qu'elles se traduisent par l'expérimentation d'approches qui, si elles se révèlent fructueuses, s'intègrent à la pratique courante du gouvernement et ne relèvent plus d'un régime d'exception.

C'est pour cette raison que la seule recommandation de l'Ordre à ce sujet consiste à encourager le gouvernement à se doter d'un plan d'action pluriannuel visant à explorer systématiquement les avantages et les inconvénients de ces nouvelles approches et à incorporer rapidement aux pratiques normales celles qui se révéleront performantes. Dans ce processus, il y aurait lieu de mettre de l'avant les innovations au service du développement durable afin de répondre à l'urgence de la situation climatique et, plus globalement, de celle de l'environnement.

Recommandation n° 6

Que le Conseil du trésor, avec l'aide des ministères et des organismes concernés ainsi qu'avec celle de la société civile, se dote d'un plan d'action pluriannuel afin de structurer l'expérimentation d'approches innovantes visant à atteindre les objectifs fixés à l'article 14.8, en accordant la priorité aux objectifs liés au développement durable et à la lutte aux changements climatiques.

4. INTÉGRITÉ DES MARCHÉS PUBLICS

Le projet de loi s'inscrit dans une démarche d'amélioration continue du régime d'intégrité des marchés publics visant à privilégier l'instauration d'une culture de probité plutôt que de se limiter à l'exclusion *a posteriori* d'une entreprise délinquante⁸. Cette approche contribue à la réduction des risques en amont de dérives éthiques et au maintien de la confiance du public envers l'État.

Plus particulièrement, l'Ordre souligne le renforcement des pouvoirs de l'Autorité des marchés publics et la faculté d'imposer des mesures correctives en cours d'exécution. Il salue également la volonté d'étendre la protection consentie aux personnes qui collaborent à une vérification à celles qui collaborent à une enquête⁹. Finalement, il accueille favorablement l'imposition d'exigences en matière d'intégrité à toutes les entreprises parties à des sous-contrats publics, de même que l'assujettissement de ces entreprises à la surveillance de l'Autorité des marchés publics. Ces dispositions s'inscrivent dans la lutte contre la collusion et les autres formes de malversation.

Infractions entraînant le refus de délivrer une autorisation ou sa révocation

La *Loi sur les contrats des organismes publics* prévoit que certaines infractions, indiquées à l'annexe I de cette loi, sont incompatibles avec le privilège de faire affaire avec l'État. Le projet de loi ajoute certaines infractions à cette liste.

L'Ordre appuie fortement l'ajout à l'annexe I des infractions liées à l'exercice de représailles¹⁰. En effet, la menace de représailles constitue l'un des principaux motifs freinant les divulgations d'actes répréhensibles¹¹. Or, la collusion, la corruption et les autres formes de malversation se distinguent par leur caractère occulte et la collaboration d'un dénonciateur ou d'une dénonciatrice

⁸ Simon Pierre Hemle Djob Sotong, « L'importance du régime d'intégrité en matière de contrats publics », *Éthique publique* [En ligne], vol. 23, n° 1, 2021,

⁹ Voir les modifications apportées par les articles 78 et 79 du projet de loi aux articles 62 et 63 de la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

¹⁰ Nouvel article 67.2 de la Loi sur l'Autorité des marchés publics et des articles 34 et 35 de la Loi concernant la lutte contre la corruption.

¹¹ Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats dans l'industrie de la construction, *Rapport final de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats dans l'industrie de la construction*, tome 3, 2015, p. 109.

est souvent nécessaire pour les découvrir et ensuite sanctionner les contrevenants et contrevenantes¹².

Cependant, l'Ordre aurait souhaité que le projet de loi tienne compte du fait que les tribunaux judiciaires ne sont pas les seuls à sanctionner ce type d'infractions. En effet, la justice disciplinaire joue également un rôle. Par exemple, le premier alinéa article 59.1.1 du *Code des professions*¹³ considère le fait de commettre un acte impliquant de la collusion, de la corruption, de la malversation, de l'abus de confiance ou du trafic d'influence comme un acte dérogatoire à la dignité de la profession et donc passible de sanctions disciplinaires. Les codes de déontologie des différents ordres professionnels comprennent des dispositions à ce même effet.

Par exemple, onze participants à un système de partage des contrats d'ingénierie à Longueuil ont été sanctionnés par le conseil de discipline de l'Ordre, alors qu'ils n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales ou criminelles. D'aucuns estiment qu'il serait curieux, voire incohérent, que ces condamnations ne soient pas prises en compte aux fins de la délivrance ou du maintien d'une autorisation à contracter.

Par conséquent, l'Ordre estime que les infractions disciplinaires liées à la corruption, à la collusion et à d'autres formes de malversations devraient être traitées de façon similaire aux infractions pénales visées à l'annexe I, notamment en entraînant l'inadmissibilité aux contrats et sous-contrats publics.

Recommandation n° 7

Modifier l'annexe I de la Loi sur les contrats des organismes publics pour y ajouter l'article 59.1.1 du Code des professions ainsi que les dispositions des différents codes de déontologie des ordres professionnels visées au paragraphe 1.1° de l'article 87 du Code des professions.

Autres mesures pour favoriser l'intégrité des marchés publics

La surveillance des marchés publics est évidemment essentielle à la préservation de l'intégrité de ces derniers. Cependant, elle risque de ne pas être suffisante pour atteindre cet objectif.

À ce sujet, l'Ordre réitère certaines recommandations qu'il avait formulées dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi 66, *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*¹⁴.

- S'assurer que les organismes publics, au premier plan les ministères, disposent de l'expertise interne pour planifier adéquatement les projets et en assurer la réalisation.

¹² United Nations Office on Drugs and Crime, *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*, New York, Nations Unies, 2015, p. 3.

¹³ RLRQ, c. C-26.

¹⁴ Projet de loi n° 66, *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*, sanctionné le 11 décembre 2020.

- Favoriser l'utilisation de critères multiples pour l'octroi des contrats publics, afin de rendre plus ardu le truquage des offres.
- Maximiser la participation potentielle des soumissionnaires en assurant un délai raisonnable pour la préparation des soumissions et en favorisant le paiement rapide des cocontractants et cocontractantes¹⁵.
- Intensifier la surveillance des travaux pour assurer la conformité de la réalisation de l'ouvrage aux exigences de conception.

Dans son rôle de surveillance des processus d'adjudication des contrats, l'Autorité des marchés publics devrait s'assurer de la considération de ces stratégies par les organismes publics assujettis à la *Loi sur les contrats des organismes publics*.

Recommandation n° 8

Encourager la mise en place d'initiatives visant à favoriser l'intégrité des marchés publics ainsi que la qualité des ouvrages réalisés et en assurer l'évaluation par l'Autorité des marchés publics. Ces initiatives pourraient notamment être liées à l'expertise interne en planification et en réalisation de projets; à l'utilisation de critères multiples pour l'octroi des contrats publics; à la maximisation de la participation potentielle des soumissionnaires; et à l'intensification de la surveillance des travaux.

CONCLUSION

Les thèmes de l'intégrité des marchés publics, de l'innovation dans les approches contractuelles et de l'accélération du virage en matière de développement durable sont importants pour l'Ordre. Le projet de loi n° 12 propose de nombreuses améliorations au cadre actuel. Les recommandations du présent mémoire vont dans le sens des orientations du projet de loi et visent à en maximiser l'impact. L'Ordre espère que son mémoire sera utile aux parlementaires de la Commission des finances publiques.

¹⁵ L'Ordre comprend que l'objectif de favoriser la concurrence doit être équilibré avec celui de favoriser le recours aux entreprises du Québec ou du Canada. À ce titre, l'instauration d'un système de paiement accéléré peut contribuer à l'atteinte de ces deux objectifs, notamment en permettant aux entreprises de taille plus modeste de faire affaire avec l'État.