

LE COMITÉ PUBLIC DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION CHARBONNEAU

Rapport

Sous embargo jusqu'au mercredi 23 novembre à 10h30

- 3** Communiqué de presse
- 4** Sommaire | Rapport du Comité public de suivi des recommandations de la Commission Charbonneau
- 6** *Summary | Report of the Public Monitoring Committee on the Recommendations of the Charbonneau Commission*
- 8** Rapport du Comité public de suivi des recommandations de la Commission Charbonneau

1^{ER} RAPPORT DU COMITÉ DE SUIVI DE LA COMMISSION CHARBONNEAU :

«La réponse gouvernementale aux recommandations de la Commission Charbonneau est, à ce jour, insatisfaisante.»

Ce mercredi 23 novembre à la Grande Bibliothèque, le Comité de suivi a présenté en conférence de presse son 1^{er} rapport sur le degré de réalisation des 60 recommandations, un an presque jour pour jour après le dépôt du rapport de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.

Se basant sur les informations publiques disponibles, le Comité de suivi constate que 15 recommandations ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, 9 recommandations ont été partiellement mises en œuvre et 36 recommandations n'ont pas été mises en œuvre.

L'Autorité des marchés publics proposée n'a ni l'indépendance, ni les pouvoirs, ni les fonctions nécessaires pour améliorer la gestion des contrats publics. Il s'agissait de la recommandation phare de la commission Charbonneau. Le projet de loi touchant les lanceurs d'alertes ne va pas assez loin (ressources, inclusion du municipal) de même que celui touchant le milieu professionnel (assujettissement des cabinets de services professionnels aux ordres professionnels).

Si l'assainissement du financement des partis politiques a fait l'objet d'une attention plus serrée de la part du gouvernement, les partis politiques monopolisent toujours le comité consultatif du Directeur général des élections. Un très grand nombre de recommandations sont à ce jour sans suivi, en particulier en ce qui touche la participation citoyenne et l'éthique des élus / autres serviteurs de l'État.

« Malgré quelques avancées, le travail accompli jusqu'à maintenant est insatisfaisant. Le gouvernement doit faire mieux. Aussi, le comité poursuivra son mandat et déposera un second rapport dans un an » indique la professeure Martine Valois.

Le rapport intégral, le sommaire exécutif, le tableau des recommandations, la liste des membres du comité et des contributeurs est présente sur le site www.suiviCEIC.org

- 30 -

Renseignements :

Pierre-Olivier Brodeur : 514-865-2007

Rodolphe Parent : 514-815-3795

Sophie Seguin-Lamarche : 514 943-7893

Twitter : [@csuiivi](https://twitter.com/csuiivi)

Facebook : <https://www.facebook.com/csuiivi/>

RAPPORT DU COMITÉ DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION CHARBONNEAU | **SOMMAIRE**

« Quel que soit le traitement réservé aux recommandations formulées, les problèmes examinés ne disparaîtront pas avec le dépôt du rapport. La collusion, la corruption et le crime organisé sont des phénomènes dynamiques qui ont tôt fait de se renouveler. Par conséquent, le rapport de la Commission n'est qu'une étape d'une démarche continue d'amélioration des actions visant à prévenir, détecter et sanctionner les phénomènes observés. Elle invite également à la vigilance, une vigilance nourrie par un regard citoyen critique ainsi que par l'éducation, la sensibilisation et l'engagement de toute une société à préserver l'intégrité de ses institutions publiques. »

Rapport de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, tome 3, p.205.

Le comité public de suivi des recommandations de la Commission s'est constitué dans le but de rendre compte de manière transparente, impartiale et non partisane de la mise en œuvre des recommandations de la Commission. Durant les derniers mois, les membres du comité, appuyés par une équipe de recherche, ont analysé la réponse gouvernementale afin que les citoyens du Québec puissent connaître l'état d'avancement du vaste chantier de l'intégrité.

Se basant sur les informations publiques disponibles, le comité de suivi constate qu'un an après le dépôt du rapport Charbonneau, 15 recommandations ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, 9 recommandations ont été partiellement mises en œuvre et 36 recommandations n'ont pas été mises en œuvre.

Le comité ne s'est pas limité au simple nombre de recommandations mises en œuvre, mais a analysé la qualité de la réponse gouvernementale. Pour ce faire, nous avons évalué l'action gouvernementale dans chacun des cinq « axes d'intervention » que la Commission a retenus pour structurer ses recommandations.

En regard de l'importance de la question de l'intégrité des contrats publics et de la gravité des stratagèmes de corruption, de collusion et d'infiltration du crime organisé, le Comité conclut que le gouvernement doit faire mieux. La réponse gouvernementale aux recommandations de la Commission Charbonneau est, à ce jour, insatisfaisante.

AXE 1 : RENFORCER L'ENCADREMENT DE L'OCTROI ET DE LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS

Recommandations mises en œuvre :	Recommandations partiellement mises en œuvre :	Recommandations non mises en œuvre :
0/7	2/7	5/7

L'essentiel de la réponse gouvernementale à cet axe réside dans le projet de loi 108 (*Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*), qui crée l'Autorité des marchés publics. Or, cet organisme n'aura ni l'indépendance, ni les pouvoirs, ni les fonctions nécessaires pour réellement agir comme pôle d'expertise en matière de contrats publics. Limité à la vérification de la conformité de certains contrats, il ne permettra pas, contrairement aux souhaits de la Commission, d'améliorer la gestion des contrats publics. Le fait qu'il n'est pas autorisé à mener de mandat de vérification de la gestion des contrats publics d'organismes sans avoir été expressément mandaté par le gouvernement est un sérieux frein à son action.

AXE 2 : AMÉLIORER LES ACTIVITÉS DE PRÉVENTION, DE DÉTECTION ET L'IMPORTANCE DES SANCTIONS

Recommandations mises en œuvre :	Recommandations partiellement mises en œuvre :	Recommandations non mises en œuvre :
6/30	6/30	18/30

Le gouvernement a agi sur deux fronts : la protection des lanceurs d'alerte (projet de loi 87) et l'encadrement du milieu professionnel (projet de loi 98). Dans les deux cas, les mesures proposées ne vont clairement pas assez loin. En ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte, de nombreuses interrogations subsistent quant aux ressources qui seront allouées au Protecteur du citoyen pour remplir adéquatement son mandat. Le fait que les municipalités ne sont pas touchées par la loi est également un problème important.

Pour ce qui est du milieu professionnel, le comité déplore que le gouvernement n'ait pas assujéti les cabinets de services professionnels au contrôle des ordres, comme cela se fait ailleurs au pays.

AXE 3 : PLACER LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES À L'ABRI DES INFLUENCES

Recommandations mises en œuvre :	Recommandations partiellement mises en œuvre :	Recommandations non mises en œuvre :
8/12	1/12	3/12

Plusieurs gestes concrets ont été posés pour assainir le financement des partis politiques et nous tenons à les souligner. Cependant, les avancées réalisées à ce chapitre ne peuvent occulter le fait de ne pas avoir donné suite à la recommandation 47, qui porte sur la modification du comité consultatif du Directeur général des élections du Québec. En choisissant de maintenir la structure actuelle, soit celle d'un comité composé d'élus et de représentants des partis politiques se réunissant à huis clos, les parlementaires n'ont clairement pas pris acte des raisons qui, selon la Commission, expliquent que les stratagèmes de financement politique occultes aient perduré aussi longtemps et les lacunes des mécanismes de surveillance dont nous disposons.

AXE 4 : FAVORISER LA PARTICIPATION CITOYENNE

Recommandations mises en œuvre :	Recommandations partiellement mises en œuvre :	Recommandations non mises en œuvre :
1/4	0/4	3/4

Les recommandations comprises dans cet axe d'intervention visent à permettre à chaque citoyen de jouer un rôle de vigie, ainsi qu'à favoriser l'éducation et l'engagement de la société civile, notamment en rendant disponibles les informations nécessaires sur la gestion des contrats publics.

Les principales victimes de la corruption, de la collusion et de l'infiltration du crime organisé sont les citoyens, les infrastructures et les services pâtissant de l'absence des sommes détournées au profit d'intérêts corrompus. Ils sont par conséquent les meilleurs alliés de l'État dans toute entreprise de protection de l'intégrité des contrats, pour peu qu'ils en aient la possibilité.

Le comité de suivi, lui-même issu d'une initiative citoyenne, critique avec force le manque d'empressement du gouvernement de mettre en place des mesures qui favorisent la participation publique dans la lutte à ces phénomènes délétères.

AXE 5 : RENOUVELER LA CONFIANCE ENVERS LES ÉLUS ET LES SERVITEURS DE L'ÉTAT

Recommandations mises en œuvre :	Recommandations partiellement mises en œuvre :	Recommandations non mises en œuvre :
0/7	0/7	7/7

C'est avec déception que nous constatons qu'aucune mesure pour renouveler la confiance envers les élus et les serviteurs de l'état n'a été mise en œuvre.

En matière d'intégrité, l'exemple doit venir du sommet. Si l'état cherche réellement à instaurer une culture d'intégrité chez ses fournisseurs, il doit lui-même démontrer qu'il s'astreint aux normes les plus sévères en la matière. Ces normes doivent s'appliquer à tous les titulaires de charge publiques; aux élus en premier chef.

En omettant de mettre en œuvre des mesures pour renouveler la confiance envers la démocratie québécoise, les élus envoient un triste message. Si la lutte à la corruption n'est pas une priorité pour eux, pour qui le sera-t-elle?

CONCLUSION

Malgré les quelques avancées réalisées, le travail accompli jusqu'à maintenant est insatisfaisant. Le gouvernement doit faire mieux. Le comité de suivi poursuivra son mandat et déposera un second rapport dans un an.

A REPORT OF THE PUBLIC MONITORING COMMITTEE ON THE RECOMMENDATIONS OF THE CHARBONNEAU COMMISSION

EXECUTIVE SUMMARY

“Whatever eventually happens to the specific recommendations, the problems analyzed will not disappear with the tabling of this report. Collusion, corruption, and organized crime are vigorous phenomena that will soon spring up again. This is why the Commission’s report is just one step in an evolving struggle to improve upon measures designed to prevent, uncover, and penalize such activities. It requires the kind of watchfulness provided by citizen oversight, as well as by education, public awareness, and the commitment of our society as a whole to preserve the integrity of its public institutions.”

Report of the Commission of Inquiry on the Awarding and Management of Public Contracts in the Construction Industry, Book 3, page 205

The Public Monitoring Committee was set up to report on the implementation of the Commission’s recommendations in a transparent, impartial, and non-partisan way. Over the last few months, committee members and a supporting research team have analyzed the government’s response in order to allow Quebec citizens to see the progress made in this immense undertaking concerned with public integrity.

Using information publicly available, the Monitoring Committee noted that, one year after the tabling of the Charbonneau report, 15 recommendations have been implemented satisfactorily, 9 recommendations have been partially implemented, and 36 recommendations have not been implemented.

The Committee did not simply focus on the *number* of recommendations implemented, but analyzed the quality of the government’s response. In order to do this, the Committee evaluated the government’s actions in five “intervention measures” selected by the Commission to give shape to its recommendations.

Given the importance of the matter of integrity in public contracts and of the seriousness of the schemes involving corruption, collusion, and the infiltration by organized crime, the Committee concluded that the government must do better. The government’s reaction to the Charbonneau Commission’s recommendations is, thus far, unsatisfactory.

MEASURE NO. 1: REINFORCE THE REGULATORY FRAMEWORK GOVERNING THE AWARDING AND MANAGEMENT OF PUBLIC CONTRACTS.

Recommendations implemented:	Recommendations partially implemented:	Recommendations not implemented:
0/7	2/7	5/7

Essentially, the government’s action in this area was the tabling of Bill 108, which created *l’Autorité des marchés publics*. Now, this body will have neither the independence nor the powers and functions necessary to act effectively as a centre of expertise in the field of public contracts. Limited to ascertaining the legal compliance of certain contracts, *l’Autorité*, in contradistinction to the wishes of the Commission, will not be able to effect an improvement on the management of public contracts. The fact that it is not authorized to carry out its mandate of ascertaining the compliance of public contracts without express permission from the government is a serious constraint.

MEASURE NO. 2: IMPROVE THE ACTIVITIES OF PREVENTION, DETECTION, AND THE IMPORTANCE OF SANCTIONS.

Recommendations implemented:	Recommendations partially implemented:	Recommendations not implemented:
6/30	6/30	18/30

The government acted in two ways: the protection of whistleblowers (Bill 87) and regulations governing the professional workplace (Bill 98). In both cases, the proposed measures clearly do not go far enough.

With regard to the protection of whistleblowers, many questions remain as to the resources that will be made available to the Public Protector to fulfil adequately its mandate. The fact that municipalities are not covered by the bill is also an important problem. As for professional practices, the Committee is disappointed that the government did not require professional service firms to be subject to the control of the professional orders, as is done elsewhere in Canada.

MEASURE NO. 3: SHELTER THE FINANCING OF POLITICAL PARTIES FROM OUTSIDE INFLUENCE.

Recommendations implemented:	Recommendations partially implemented:	Recommendations not implemented:
8/12	1/12	3/12

The Committee wants to underline the fact that a number of concrete steps have been taken to clean up political party financing. Still, the advances in this regard cannot overshadow the fact that recommendation 47, dealing with modifying the consultative committee of the *Directeur général des élections du Québec*, was not implemented. Parliament chose to keep the current structure, a committee made up of elected officials and political party representatives who meet behind closed doors. They clearly did not deal with the reasons that, according to the Commission, explain how covert financing schemes have lasted so long, as well as the lacunae in the existing surveillance mechanisms.

MEASURE NO. 4: ENCOURAGE CITIZEN PARTICIPATION.

Recommendations implemented:	Recommendations partially implemented:	Recommendations not implemented:
1/4	0/4	3/4

These recommendations were aimed at allowing each citizen to play a watchdog role while encouraging the education and involvement of civil society, especially by making available appropriate information on the management of public contracts. The principal victims of corruption, collusion, and the infiltration of organized crime are the citizens themselves, as public infrastructure and services suffer owing to the diversion of public revenues to the forces of corruption. Consequently, citizens are the ideal allies of the State in any initiative that protects the integrity of contracts – if only they were allowed that possibility. The Monitoring Committee, itself born of citizen initiative, strongly criticizes the government’s unwillingness to put measures in place that would encourage citizen involvement in the battle against such pernicious practices.

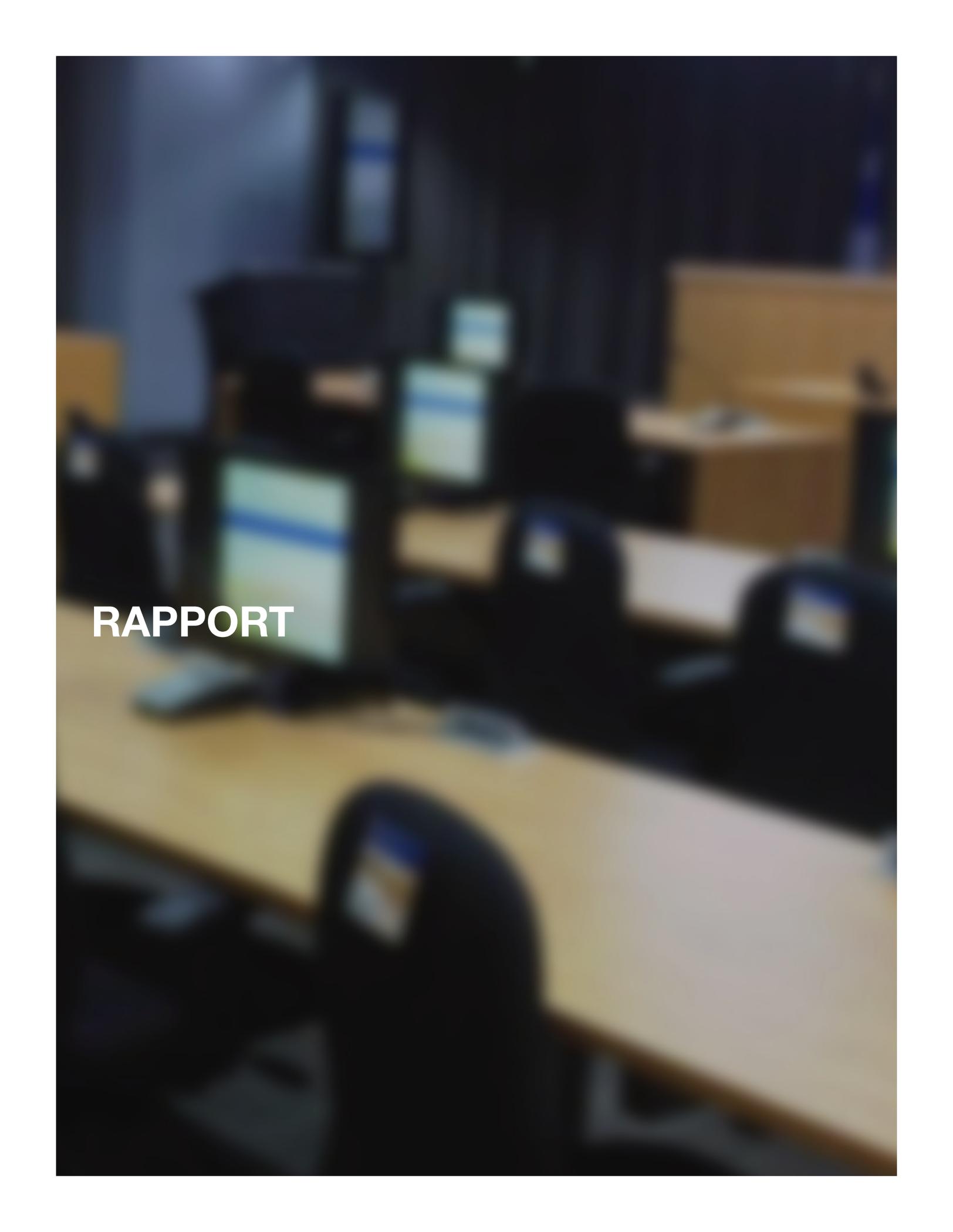
MEASURE NO. 5: RENEW PUBLIC CONFIDENCE IN ELECTED OFFICIALS AND PUBLIC SERVANTS.

Recommendations implemented:	Recommendations partially implemented:	Recommendations not implemented:
0/7	0/7	7/7

The Committee is disappointed to note that no action was taken to renew public confidence in elected officials and public servants. When it comes to integrity, an example must be set at the top. If indeed the State was looking to inculcate a culture of integrity in its suppliers, it must demonstrate that it requires of itself to follow the strictest standards. These standards must apply to all public officials, starting with the politicians. By not implementing any measures to win back the public’s confidence in democracy in Quebec, the elected class sends a worrying message. If the war on corruption is not a priority for them, for whom would it become one?

CONCLUSION

In spite of some measures implemented, the effort to date is unsatisfactory. The government must do better. As for the Monitoring Committee, it will continue its mandate and table its second report one year from now.

A blurred photograph of an office environment. In the foreground, a desk with a computer monitor and keyboard is visible. The background shows several other desks with computers and office chairs, suggesting a busy workspace. The overall image is out of focus, with the text 'RAPPORT' overlaid in white.

RAPPORT

LE COMITÉ PUBLIC DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION CHARBONNEAU

Le Comité public de suivi des recommandations de la Commission Charbonneau (la « Commission », ou la « CEIC ») est un comité non partisan, formé d'experts et de personnalités publiques et dont la mission est de surveiller et de rapporter la mise en œuvre des recommandations de la Commission de façon ouverte et objective.

LES MEMBRES DU COMITÉ SONT, EN ORDRE ALPHABÉTIQUE :

Luc Bégin, professeur à l'Université Laval (philosophie) et ex-directeur de l'Institut d'éthique appliquée;

Pierre-Olivier Brodeur, ancien chercheur à la CEIC;

Paul Lalonde, associé chez Dentons, président de Transparency International Canada;

Me Gilles Ouimet, ancien bâtonnier du Québec et ancien député de Fabre;

Denis St-Martin, professeur à l'Université de Montréal (science politique);

Peter Trent, maire de Westmount;

Martine Valois, professeure à l'Université de Montréal (droit).

LES PERSONNES SUIVANTES ONT COLLABORÉ AUX TRAVAUX DU COMITÉ DE SUIVI AINSI QU'À LA RÉDACTION DU PRÉSENT RAPPORT:

Gabriel Chénard, avocat; **Frédéric Lapointe**, président de la Ligue d'action civique; **Simon Laliberté**, avocat, vice-président de la Ligue d'action civique, **Philippe Lopez**; **Chantal Racette**; **Simon St-Georges**, avocat, candidat à la maîtrise en science politique et **Sophie Séguin-Lamarche**, stratège en communication.

Le comité tient également à remercier la Ligue d'action civique et Transparency International Canada pour leur soutien.

LES TRAVAUX DU COMITÉ PUBLIC DE SUIVI

Le comité a été créé le 12 avril 2016. À cette occasion, il a annoncé le dépôt d'un rapport de suivi à l'occasion du premier anniversaire du dépôt du rapport de la Commission Charbonneau.

Dans les derniers mois, le comité s'est penché sur les initiatives répondant aux recommandations de la Commission, en étudiant les informations rendues publiques sur ce sujet (projets de lois, documents parlementaires, administratifs ou journalistiques). Aidé d'une équipe d'une dizaine de chercheurs bénévoles, le Comité s'est réuni à plusieurs occasions pour évaluer la réponse gouvernementale aux recommandations de la Commission.

Le comité a également participé aux consultations dans le cadre Projet de loi n°108 (*Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*).

Le présent rapport est basé sur les recherches effectuées par le comité. Il s'agit du fruit d'une initiative citoyenne et bénévole. Nous avons choisi de ne considérer que les informations rendues publiques en date du 11 novembre 2016, car nous sommes persuadés que toute avancée dans le domaine de l'intégrité doit être du domaine public. Nous avons pris contact par lettre avec la Ministre de la Justice le 24 octobre 2016 afin d'obtenir des informations quant à la mise en œuvre de certaines recommandations. Nous n'avons reçu aucune réponse.

LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION, UN AN PLUS TARD

Le comité de suivi constate qu'un an après le dépôt du rapport Charbonneau, 15 recommandations ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, 9 recommandations ont été partiellement mises en œuvre et 36 recommandations n'ont pas été mises en œuvre.

Le comité ne s'est pas limité au simple nombre de recommandations mises en œuvre, mais a analysé la qualité de la réponse gouvernementale. Pour ce faire, nous avons évalué l'action gouvernementale dans chacun des cinq « axes d'intervention » que la Commission a retenus pour structurer ses recommandations.

En regard de l'importance de la question de l'intégrité des contrats publics et de la gravité des stratagèmes de corruption, de collusion et d'infiltration du crime organisé, le Comité conclut que le gouvernement doit faire mieux. La réponse gouvernementale aux recommandations de la Commission Charbonneau est, à ce jour, insatisfaisante.

1. REVOIR L'ENCADREMENT DE L'OCTROI ET DE LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS

Ce premier bloc de recommandations concerne l'encadrement de l'octroi et de la gestion des contrats publics. Y sont regroupées des recommandations ciblant principalement les lois portant sur l'octroi des contrats publics, mais également d'autres recommandations susceptibles d'avoir un effet sur les marchés publics. Sur les 7 recommandations que comporte cet axe, aucune n'a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

1.1 L'AUTORITÉ DES MARCHÉS PUBLICS (AMP)

La recommandation principale de ce bloc est la création de l'AMP. Cet organisme est défini par la Commission comme une instance nationale d'encadrement des marchés publics ayant pour mandat :

- de surveiller les marchés publics afin de déceler les problèmes de malversation;
- de soutenir les donneurs d'ouvrage publics (DOP) dans leur gestion contractuelle;
- d'intervenir auprès des DOP lorsque requis.

Bien que nous saluons l'initiative qu'a prise le gouvernement en créant l'AMP, nous estimons que cet organisme, tel que défini par le projet de loi 108, n'a ni l'indépendance, ni les pouvoirs, ni la portée nécessaires pour mener à bien sa mission.

En créant l'AMP, le gouvernement a néanmoins posé un geste important. Cet organisme a le potentiel de devenir un « guichet unique » pour l'ensemble des marchés publics au Québec. Pour cela, l'AMP doit jouir de toute la latitude nécessaire pour jouer efficacement son rôle. La loi qui la constitue doit lui donner les mandats et les pouvoirs prévus par la Commission.

Des fonctions limitées

Telle qu'elle est définie dans le projet de loi du gouvernement, l'AMP agit essentiellement *a posteriori*, par le biais d'activités de contrôle et de surveillance. L'AMP ne joue pas de rôle dans la formation, alors qu'elle doit regrouper une grande partie de l'expertise gouvernementale en matière de contrats publics. L'AMP ne joue pas non plus le rôle d'expert en approvisionnements et en contrats publics imaginé par la Commission. L'AMP devait conseiller et soutenir tous les donneurs d'ouvrage. Nous croyons que ces autres rôles de l'AMP sont complémentaires à son rôle de surveillance, et qu'une synergie importante se développera entre eux.

La Commission voulait que l'AMP soit un véritable « pôle d'expertise en analyse et vérification des marchés publics en mesure de soutenir tous les donneurs d'ouvrages publics¹, » et non seulement un gendarme des marchés publics. Plusieurs donneurs d'ouvrage, notamment les municipalités, ne disposent pas de l'expertise nécessaire quand vient le temps d'accorder des contrats de valeur ou de complexité plus importante. Il n'existe pas en ce moment d'organisme unique qui concentre l'expertise en approvisionnement au Québec. En diffusant son expertise à tous les donneurs d'ouvrage publics, l'AMP pourrait leur permettre d'obtenir de meilleurs prix, ainsi que de mieux lutter contre la corruption et la collusion.

Les activités de formation sont à notre avis complémentaires au rôle de surveillance de l'AMP et peuvent y contribuer de manière importante comme en témoigne l'expérience de l'unité anticorruption de la ville de New York (*Department of Investigation ou DOI*). Le DOI effectue des activités de formation qui lui ont permis d'établir un contact direct avec de potentiels dénonciateurs. Selon une ex-commissaire du DOI, certaines des dénonciations les plus importantes reçues par le DOI provenaient des informations reçues suite à des séances de formation, et chaque séance d'information menait inévitablement à de nouvelles dénonciations².

1 Rapport de la CEIC, Tome III, p. 92.

2 Rapport de la CEIC, Tome II, p. 184-185; « Each time we did a lecture, I was told by the IGs we always got a spike in calls, from the people

À l'inverse, les activités de surveillance peuvent aussi contribuer à améliorer la qualité de la formation. En effet, l'AMP possèdera une connaissance et une expérience pratique des malversations qui ont cours sur les marchés publics, ce qui lui permettra d'adapter sa formation afin d'intégrer ces connaissances. Une formation inspirée par des expériences pratiques sera selon nous beaucoup plus efficace qu'une formation basée sur une connaissance purement théorique du cadre normatif.

Le rôle de formation de l'AMP ne créerait pas à notre avis de conflit d'intérêt avec son rôle de surveillance. De nombreux organismes ont à la fois un rôle de formation et de surveillance, comme le Conseil du Trésor, le Ministère des Transports du Québec (MTQ), l'UPAC et les ordres professionnels.

De plus, les pouvoirs les plus importants de l'AMP découlent du pouvoir de vérification et enquête prévu par le projet de loi³. Or, cette vérification est limitée à une vérification de la conformité au cadre normatif. La mission de l'AMP est de surveiller l'ensemble des contrats publics⁴ et non simplement de vérifier la conformité technique des appels d'offres au cadre normatif existant. Nous craignons que l'utilisation de cette expression ne vienne limiter indûment la capacité d'intervention de l'AMP.

L'AMP doit disposer des pouvoirs nécessaires afin de surveiller les contrats publics et poursuivre à cet égard le travail entamé par la CEIC. En tant qu'expert en approvisionnement, elle doit pouvoir remettre en question les pratiques d'approvisionnement qui favorisent la corruption et la collusion⁵. La simple vérification de la conformité au cadre normatif n'est pas suffisante lorsque c'est le cadre normatif lui-même qui est déficient, comme c'est le cas par exemple pour l'encadrement des comités de sélection, tel que le relevait la CEIC⁶. L'AMP ne doit jamais se trouver dans la position d'avoir à certifier qu'un contrat public est conforme au cadre normatif, alors qu'elle sait que des problèmes plus profonds affectent l'équité ou l'intégrité de l'octroi de ce contrat. Elle se trouverait alors à cautionner indirectement des pratiques qui sont contraires à l'intérêt public.

Nous recommandons de permettre à l'AMP de vérifier si le processus d'octroi d'un contrat public ou si la gestion contractuelle d'un organisme public s'effectue de manière intègre, équitable et efficiente, conformément « aux lois, règlements et normes applicables, ainsi qu'aux meilleures pratiques en matière d'approvisionnement. »

Finalement, contrairement aux souhaits de la Commission, l'AMP ne dispose d'un pouvoir de contrainte pour obtenir des informations que lorsqu'elle agit dans le cadre d'une vérification et enquête. Or, l'AMP ne peut déclencher une vérification que pour vérifier la conformité au cadre normatif du processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat public, ou encore la conformité au cadre normatif de la gestion contractuelle du MTQ⁷.

L'AMP ne possède donc pas de pouvoir général de contrainte dans le cadre de l'exécution de sa mission, ce qui pourrait limiter sa capacité d'obtenir les informations requises dans le cadre de son mandat de veille⁸. L'équipe d'analystes chargée de surveiller les marchés publics au Québec ne pourra pas exiger des donneurs d'ouvrage qu'ils fournissent les documents nécessaires à son travail. Il s'agit à notre avis d'une omission importante qui pourra constituer une entrave significative au travail de l'AMP.

in that department. (...) some of the most significant cases that we did (...) came directly from tips from those lectures », Témoignage de Rose Gill Hearn devant la CEIC, transcription du 7 octobre 2014, p. 71 et 72.

3 *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, Projet de loi 108, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 21.

4 *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, Projet de loi 108, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 20 (3).

5 Voir à cet égard les cause de la corruption et de la collusion identifiées par la CEIC, et plus particulièrement les causes suivantes : « 2.2. Des failles dans les stratégies d'approvisionnement », « 2.3. Des critères d'octroi prévisibles », « 2.7. La diffusion d'informations stratégiques »

6 Voir la section des causes, « 2.6. Le faible encadrement des comités de sélection »; Rapport de la CEIC, Tome III, p. 28, 29.

7 *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, Projet de loi 108, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 22, 49, 50-57 et 134.

8 Tel que recommandé par la CEIC à la recommandation 1.1; Rapport de la CEIC, Tome III, p. 94.

Un champ d'action restreint

L'AMP aura juridiction sur les contrats de construction, de services et d'approvisionnement, mais seulement à condition qu'ils comportent une dépense égale ou supérieure au seuil minimal d'appel d'offres public, c'est-à-dire, dans la majorité des cas, s'ils comportent une dépense d'au moins 100 000\$⁹. Les contrats qui comportent une dépense inférieure à 100 000\$ seront donc exclus du champ d'action de l'AMP¹⁰, ce qui exclut presque tous les contrats conclus de gré à gré.

Rappelons que le gouvernement a aussi rehaussé le seuil obligeant les municipalités à recourir à un appel d'offres public à 100 000 \$. Ce sont donc une proportion importante des contrats publics qui risquent d'échapper à la juridiction de l'AMP, surtout dans les petites municipalités, dont les budgets ne sont que de quelques millions de dollars. Nous craignons aussi que cette limite n'incite certains donneurs d'ouvrage à fractionner les contrats qu'ils octroient afin d'échapper à la vigilance de l'AMP. Nous nous expliquons mal pourquoi le gouvernement a choisi de limiter ainsi sa juridiction.

De plus, bien que le gouvernement ait ajouté les municipalités au champ d'action de l'AMP, celle-ci n'aura qu'un pouvoir de recommandation aux conseils municipaux, plutôt qu'un pouvoir d'ordonnance. Ainsi, l'AMP aurait un pouvoir moindre dans un milieu dont les travaux de la Commission ont montré les risques importants. Les amendements exemptent les municipalités de l'application de l'article 58 du PL 108; ainsi, malgré la recommandation de l'AMP, une municipalité ne pourra pas résilier de plein droit un contrat conclu. De plus, les sociétés paramunicipales et les OBNL sous le contrôle des municipalités, qui ne sont pas assujettis par la loi aux règles contractuelles municipales, ne sont pas assujettis à l'AMP.

En outre, l'AMP aura juridiction seulement sur la gestion contractuelle du MTQ et d'autres organismes qui pourraient être désignés ultérieurement¹¹. Nous comprenons mal l'imposition de cette limite au champ d'action de l'AMP. La gestion contractuelle comprend toutes les mesures qui entourent la gestion des contrats publics, comme l'encadrement des comités de sélection, l'approbation des avenants ou « extras », les mesures ayant pour but de prévenir les gestes d'intimidation, de trafic d'influence ou de corruption ou les mesures ayant pour but de prévenir les situations de conflits d'intérêt¹². L'AMP ne pourra effectuer correctement son travail si elle est limitée à examiner seulement les documents d'appels d'offres, sans droit de regard sur la gestion contractuelle. Il est tout aussi inacceptable d'imaginer que l'AMP devra demander à chaque fois la permission au gouvernement pour pouvoir examiner la gestion contractuelle d'un organisme, permission qui pourrait être d'autant plus difficile à obtenir que le travail d'examen sera nécessaire. L'examen de la gestion contractuelle fait partie de l'essence même du travail d'un organisme de surveillance des marchés publics.

Le mode de nomination du dirigeant de l'AMP

Nous estimons que le mode de nomination choisi pour le président-directeur général de l'AMP ne garantit pas suffisamment son indépendance. À cet égard, nous invitons le gouvernement à s'inspirer du mode de nomination du Directeur des poursuites criminelles et pénales du Québec, de celui du Vérificateur général du Québec, ou encore des membres de la Commission d'accès à l'information¹³. Il importe que la composition du comité de sélection

9 *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, Projet de loi 108, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 27 et 58.

10 Sauf pour les quelques cas où un seuil d'appel d'offres inférieur est prévu. Voir notamment le Secrétariat du Conseil du Trésor et les Accords de libéralisation, consulté en ligne le 16 novembre 2016 [« <http://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/les-contrats-au-gouvernement/modes-de-sollicitation/> »] et [« <http://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/cadre-normatif-de-la-gestion-contractuelle/accords-de-liberalisation/tableaux-synthese/> »].

11 *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, Projet de loi 108, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 20 (2).

12 Voir notamment les éléments qui doivent figurer à une politique de gestion contractuelle, tel que défini par l'art. 573.3.1.2 de la *Loi sur les Cités et Villes*, RLRQ, c. C-19.

13 *Règlement sur la procédure de sélection des personnes aptes à être nommées membres de la Commission d'accès à l'information*, RLRQ, c. A-2.1, art. 4.

du président-directeur général de l'AMP soit prévue dans la loi créant l'AMP¹⁴, et que ce comité soit composé de personnes indépendantes du gouvernement et qui possèdent une expérience pertinente dans le domaine des contrats publics.

Autres lacunes concernant l'AMP

Nous souhaitons également attirer l'attention sur deux recommandations liées à l'AMP qui n'ont pas été mises en œuvre.

La Commission recommandait d'accorder à l'AMP le pouvoir d'imposer des règles au Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) et d'agir, à titre de membre observateur du conseil d'administration. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Lorsqu'un entrepreneur général prépare une soumission pour un contrat public, il demande souvent à des entrepreneurs spécialisés de lui soumettre, par le biais du BSDQ, un prix pour les travaux qu'il fera exécuter en sous-traitance. Le recours au BSDQ est obligatoire pour certains domaines comme les maîtres électriciens¹⁵ ou les maîtres mécaniciens en tuyauterie¹⁶. Les contrats accordés en sous-traitance via le BSDQ peuvent constituer une fraction importante du coût des contrats publics. L'entrepreneur général doit accepter le prix de la soumission la plus basse inscrite au BSDQ et ne peut rejeter les soumissions qu'il estime exagérées. Selon les critiques du BSDQ, les prix inscrits dans ce système sont parfois non-concurrentiels et mènent à un gonflement du prix des travaux publics¹⁷. Sans nous prononcer sur le fond de cette question, nous comprenons mal pourquoi le gouvernement ne désire pas nommer d'observateur de l'AMP au BSDQ, d'autant plus que cette recommandation a été acceptée à l'unanimité par les intervenants à la commission parlementaire, y compris le BSDQ¹⁸. Nous estimons aussi que l'AMP devrait avoir le pouvoir d'imposer des règles au BSDQ, comme le recommande le rapport de la CEIC.

La Commission recommandait d'accorder à l'AMP le pouvoir d'exiger d'un DOP l'embauche d'inspecteurs indépendants, mandataires de l'AMP, afin de veiller à l'absence de collusion et de corruption, lorsque l'ampleur d'un projet le justifie¹⁹. Or, l'AMP pourra ordonner à un organisme public de recourir à un vérificateur de processus indépendant pour surveiller un processus d'adjudication²⁰. Cependant, aucune mesure n'est prévue pour permettre l'embauche par un DOP d'inspecteurs jouant un rôle similaire aux IPSIG (*Independent Private Sector Investigator General*) utilisés par l'unité anticorruption de la ville de New York. Les IPSIG sont des inspecteurs privés qui ne surveillent pas le processus d'adjudication des contrats, mais leur exécution une fois le contrat accordé. Les IPSIG surveillent certains chantiers désignés, ainsi que des firmes jugées plus à risque. Ils peuvent « détecter les cas de fraude, d'abus, de corruption, de racket ou d'infiltration du crime organisé²¹ ». Ils assurent la surveillance quotidienne des chantiers et la vérification comptable des factures soumises au donneur d'ouvrage²². Il s'agit selon le professeur James B. Jacobs, d'une « des grandes innovations contemporaines en matière de contrôle du crime organisé²³ ». Aucune mesure comparable n'a été prévue par le gouvernement.

14 Dans le cas de la Commission d'accès à l'information, la composition du comité de sélection est déterminée dans un règlement du Bureau de l'Assemblée nationale : *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1, art. 104.1.

15 *Loi sur les maîtres électriciens*, RLRQ, c. M-3, art. 24 et ss.

16 *Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie*, RLRQ, c. M-4, art. 23 et ss.

17 CORPORATION DES ENTREPRENEURS GÉNÉRAUX DU QUÉBEC, *Mémoire sur le projet de loi 108*, 2016.

18 Témoignage du BSDQ sur le projet de loi 108 (M. Pierre Hamel), Commission des finances publiques, 27 septembre 2016.

19 Rapport de la CEIC, Tome III, p. 95.

20 *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, Projet de loi 108, 1^{ère} sess., 41^e légis., 2016 (Qc.), art. 27(3).

21 Rapport de la CEIC, tome II, p. 186.

22 Ibid.

23 Ibid.

1.2 DE NOMBREUSES MESURES À METTRE EN PLACE

L'axe 1 comporte de nombreuses autres mesures qui n'ont pas été mises en œuvre, dont les suivantes :

Recommandation 2

Uniformiser les lois et les règlements pour permettre à tous les donneurs d'ouvrage publics de décider, en collaboration avec l'Autorité des marchés publics et sous sa surveillance, de la pondération appropriée des critères de prix et de qualité dans le processus d'adjudication d'un contrat lié au domaine de la construction.

Nos recherches ne nous ont permis de découvrir aucune disposition législative ou mesure administrative mettant en œuvre cette recommandation.

Recommandation 3

Instaurer un comité d'experts indépendants chargé d'approuver la programmation du ministère des Transports du Québec pour les projets de conservation des chaussées, des structures et d'amélioration du réseau routier en fonction d'un budget décidé par le Conseil du trésor et par le ministre des Transports.

Le MTQ a annoncé la création d'un comité d'experts le 24 mars 2016²⁴. Le comité sera chargé d'émettre un avis sur les programmations routières 2017-2019 et les suivantes²⁵.

Bien que cette mesure réponde à première vue à la recommandation de la Commission, il s'agit d'une mesure purement administrative, qui n'est pas rendue obligatoire sous l'autorité d'une loi. Elle pourrait donc être annulée en tout temps. De plus, le comité d'experts est seulement chargé d'émettre un avis sur la programmation, avis qui pourra être suivi ou non par le ministère²⁶. Il n'est pas chargé d'approuver la programmation. Pour ces raisons, nous estimons que cette mesure ne répond pas à la recommandation de la Commission.

Recommandation 4

Réduire les délais d'obtention des certificats d'autorisation pour l'installation des centrales d'enrobage mobiles et leur qualification à un appel d'offres afin de favoriser la concurrence dans le domaine de l'asphaltage.

Le MTQ affirme que certaines démarches sont en cours²⁷. Le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC), affirme que le projet de loi 102²⁸ pourrait amener une réduction de certains délais liés à l'obtention d'un certificat d'autorisation²⁹, mais nous ignorons si les centrales d'enrobage mobiles pourraient bénéficier de ces délais plus courts. Nous ne pouvons donc affirmer si les démarches entreprises mèneront bien à une réduction des délais, mais nous prenons note de la volonté d'action du gouvernement.

Recommandation 5

Inciter les donneurs d'ouvrage publics à reconnaître les produits similaires homologués par d'autres juridictions lorsque pertinents et d'analyser les exigences qui limitent le nombre de concurrents potentiels dans leur approvisionnement.

24 <http://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-29387.html>

25 MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2015-2016*, p. 127.

26 Rien n'indique non plus que cet avis sera rendu public.

27 MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2015-2016*, p. 127.

28 *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, Projet de loi 102, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.).

29 <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/autorisations/fiches/reduction-delaiss.pdf>

Le MTQ affirme avoir entrepris certaines démarches, principalement la création d'un comité dont le mandat consiste « à fournir des orientations dans les situations de concurrence limitée, à approuver le lancement de tout nouveau programme d'homologation et à agir à titre d'instance décisionnelle dans le cadre de litiges ou de situations problématiques particulières³⁰. » Il n'est cependant pas fait mention de ce comité sur la page du ministère dédiée à l'homologation de produits³¹. Nous ne pouvons affirmer que cette recommandation a été appliquée, en l'absence de preuve que l'établissement de ce comité a mené à des changements concrets dans le processus d'homologation.

Recommandation 6

Assujettir l'ensemble des sociétés paramunicipales et des OBNL contrôlés ou subventionnés par un organisme public ou une municipalité aux mêmes obligations contractuelles que les organismes auxquels ils sont liés.

Mis à part l'assujettissement des conseils intermunicipaux de transport dans la région de Montréal aux règles contractuelles qui s'appliquent à une société de transport³², nous n'avons trouvé aucune disposition assujettissant de nouvelles sociétés paramunicipales et OBNL contrôlés ou subventionnés par un organisme public ou une municipalité aux mêmes obligations contractuelles que les organismes auxquels ils sont liés.

Nous déplorons l'inaction du gouvernement dans ce domaine. Les problèmes liés à l'utilisation des OBNL sont pourtant bien connus. Comme le rappelait la Commission, « L'UPAC estime que « les O[BN]L sont un outil intéressant qui, sous le contrôle d'individus malintentionnés, peut permettre par exemple la dilapidation des deniers publics par la fraude et l'évasion fiscale »³³ » Nous constatons que le gouvernement semble déployer moins d'efforts pour mettre en œuvre les recommandations qui touchent le milieu municipal. C'est pourtant dans ce milieu que les systèmes de corruption et de collusion les plus graves et les plus durables ont été observés par la Commission.

Recommandation 7

Adopter des règles permettant à un donneur d'ouvrage public d'établir le délai raisonnable de réception des soumissions en fonction de l'importance financière et de la complexité du projet faisant l'objet d'un appel d'offres.

Selon nos recherches, la recommandation n'a pas été mise en œuvre, sauf pour un aspect mineur. Le projet de loi 83 fait en sorte que les soumissionnaires sur un appel d'offres émis par une municipalité disposent toujours d'au moins sept jours pour consulter les documents d'appels d'offres lorsque ceux-ci sont modifiés³⁴.

Nous déplorons qu'il demeure possible pour un donneur d'ouvrage de fixer un délai trop court pour les soumissions complexes afin de limiter la concurrence, comme la Commission allègue qu'il a été le cas dans le projet du Faubourg Contrecoeur³⁵. Il n'est pas non plus possible au DOP de fixer un délai de moins de 15 jours dans les cas où ceci favoriserait le lancement d'un appel d'offres public plutôt que le recours à un contrat de gré à gré.

30 MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2015-2016*, p. 128.

31 <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/entreprises-partenaires/entreprises-reseaux-routier/guichet-unique-qualification-produits/homologation-produits/Pages/default.aspx>

32 *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, L.Q. 2016, c. 17, art. 41-43.

33 Rapport de la CEIC, Tome III, p. 106.

34 *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, L.Q. 2016, c. 17, art. 14, 20, 29, 35 et 122.

35 Rapport de la CEIC, Tome III, p. 107.

2. AMÉLIORER LES ACTIVITÉS DE PRÉVENTION, DE DÉTECTION ET L'IMPORTANCE DES SANCTIONS

Cet axe comprend une série de mesures destinées à agir en amont des activités de collusion et de corruption, et à faciliter leur détection. Il comporte 30 recommandations, soit la moitié du nombre total de recommandations formulées par la Commission. De ce nombre, six ont été mises en œuvre, six ont été mises en œuvre partiellement et 18 n'ont pas encore été mises en œuvre. Ainsi, le travail qui reste à faire est considérable.

Nous tenons néanmoins d'abord à souligner les succès de l'action gouvernementale. Le gouvernement a proposé un régime permettant d'accorder une immunité très large aux témoins collaborateurs (recommandation 9)³⁶. Il s'agit d'une mesure importante puisque les enquêtes de corruption et de collusion doivent souvent se fonder sur la dénonciation d'un participant au système. La confidentialité d'éléments stratégiques du processus d'octroi de contrats a aussi été renforcée (recommandations 20 et 21)³⁷ et le mode de nomination du commissaire à la lutte contre la corruption (en charge de l'UPAC) a été modifié afin d'accroître son indépendance (recommandation 31).

2.1 L'AJUSTEMENT DES DÉLAIS DE PRESCRIPTION

Le délai de prescription s'appliquant aux infractions a été étendu pour plusieurs lois, comme le recommandait la CEIC (recommandation 37). Il s'agit de la Loi sur les contrats des organismes publics³⁸, des lois électorales en matière de financement politique³⁹, des dispositions du Code des professions qui visent l'introduction de poursuites pénales devant des instances judiciaires⁴⁰ et des dispositions de la *Loi concernant la lutte contre la corruption qui concernent la protection des lanceurs d'alerte contre les mesures de représailles*⁴¹.

Toutefois, la recommandation n'a pas été appliquée pour les lois municipales en matière de gestion contractuelle, ainsi que pour la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* et la *Loi sur les élections scolaires en matière de financement politique*.

Il est pourtant important que les poursuivants disposent de délais de prescription assez longs afin de permettre l'application de ces lois en pratique. Comme le soulignait la Commission, « selon le Commissaire au lobbyisme du Québec, depuis 2007-2008, « [e]n raison du délai de prescription de seulement un an, une majorité de manquements constatés était prescrite au moment de la transmission des rapports d'enquête » au Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP). Les autres infractions pénales prévues à la Loi R-20 constituent un autre exemple. La Commission de la construction du Québec a expliqué qu'elle recevait souvent des plaintes plusieurs mois après les faits et peu avant, voire après, la prescription d'un an prévue à cette loi. Elle doit alors laisser tomber le dossier, faute de temps suffisant pour pouvoir faire enquête et acheminer le dossier au DPCP pour le dépôt des accusations.⁴² »

36 *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs*, Projet de Loi 107, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 38 à 42; *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*, Projet de loi 98, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 62.

37 *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, L.Q. 2016, c. 17, art. 15, 16, 18, 21, 22, 24, 30, 31, 33, 36, 37, 39, 44, 123, 124 et 126; *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, Projet de loi 108, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 126 et 129.

38 *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics*, Projet de loi 108, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 127.

39 *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, L.Q. 2016, c. 17, art. 99; *Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique*, L.Q. 2016, c. 18 art. 45; Notons que ces lois fixent simplement le délai à 7 ans, une formule légèrement différente de celle recommandée par la Commission.

40 *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*, Projet de loi 98, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 74;

41 *Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs*, Projet de Loi 107, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 21.

42 Rapport de la CEIC, Tome III, p. 148

2.2 S'ASSURER DE L'INTÉGRITÉ DE CERTAINS INVESTISSEMENTS

Nous déplorons que des efforts n'aient pas été faits afin de s'assurer de l'intégrité d'entreprises dans lesquelles investissent la Caisse de dépôt et placement du Québec, Investissement Québec, ainsi que les fonds de travailleurs (recommandation 14). Les travaux de la CEIC avaient pourtant mis en lumière des tentatives de personnes liées à des organisations criminelles d'obtenir du financement du Fonds de solidarité FTQ. Il nous semble important de s'assurer de l'intégrité des entreprises qui bénéficieront directement ou indirectement d'un investissement de fonds publics.

2.3 ACCROÎTRE L'EXPERTISE AU MTQ

Nous déplorons aussi le manque d'efforts déployés afin d'augmenter l'expertise interne du MTQ (recommandation 23). Il s'agissait pourtant là d'une des recommandations importantes de la Commission. L'absence de cette expertise rend le MTQ plus vulnérable à la corruption et à la collusion. Le MTQ indique dans son rapport annuel qu'il a procédé à l'affectation de 32 employés dans le contexte de la mise en œuvre des actions concertées pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption du 1er avril 2015 au 31 mars 2016, et que l'affectation cumulative depuis le 1er avril 2012 est de 613 employés⁴³. Ce nombre était de 625 au 31 décembre 2014⁴⁴. L'objectif établi pour 2017 était de 970 employés⁴⁵. Il semble donc que le MTQ n'ait pas réussi à accélérer l'accroissement de l'expertise interne⁴⁶, tel que le recommandait la CEIC. Le MTQ indique toutefois que des travaux sont en cours en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor afin de mieux développer l'expertise interne. Il semble probable que le gouvernement n'atteindra pas la cible fixée pour 2017, s'il maintient un rythme d'embauche comparable à celui observé en 2015-2016.

L'accroissement de l'expertise interne est pourtant un moyen important de lutter contre la corruption et la collusion. Le MTQ peut-il vraiment s'assurer du bon usage de fonds publics lorsqu'il dépend dans certains cas presque entièrement de firmes externes pour estimer le juste prix des contrats qu'il octroie⁴⁷? De plus, rappelons que certaines firmes de génie-conseil ont contribué massivement au financement illégal de partis politiques au moyen de systèmes de prête-noms. Le risque que ne se développe à l'avenir un lien entre le financement politique et l'octroi de contrats est plus grand que lorsque le gouvernement a recours à l'expertise interne. C'est pourquoi nous enjoignons le gouvernement à déployer des efforts concrets afin de mettre en œuvre cette recommandation importante de la Commission Charbonneau.

2.4 RECOMMANDATIONS TOUCHANT LE SYSTÈME PROFESSIONNEL

Le bilan du gouvernement dans ce domaine est mitigé. Les pouvoirs de l'Office des Professions ont été renforcés et les administrateurs des ordres professionnels doivent désormais suivre une formation, allant même au-delà des recommandations de la Commission dans ce domaine pour établir certaines règles d'éthique et de déontologie qui devront s'appliquer aux administrateurs (recommandation 30)⁴⁸. Le règlement sur les rapports annuels des ordres professionnels a été modifié⁴⁹, mais nous ne sommes pas en mesure de déterminer si cette modification s'avèrera suffisante pour permettre à l'Office des Professions de bien remplir sa mission de surveillance. Son contenu devra être réévalué lors de la parution de la version finale, à une date encore indéterminée (recommandation 27).

43 MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2015-2016*, p. 30.

44 MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Variation nette de l'effectif en place au Ministère des Transports*, pièce CEIC-P-3007 déposée à la CEIC.

45 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Actions concertées pour renforcer la lutte contre la corruption et la collusion*, 2011, p. 16.

46 Plus spécifiquement, le MTQ indique que « Des travaux sont en cours en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor afin : - d'actualiser le niveau d'effectif autorisé du Ministère ; - de permettre l'affectation des ressources antérieurement autorisées ; - d'assurer l'affectation des futures ressources autorisées ; - de développer de façon optimale l'expertise interne au Ministère. » MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2015-2016*, p.128.

47 Rapport de la CEIC, Tome III, p. 133

48 *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*, Projet de loi 98, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 5, 29, 39, 40, 46 et 110.

49 *Règlement modifiant le Règlement sur le rapport annuel d'un ordre professionnel*, Projet de Règlement, 44 G.O.Q. II, 2 novembre 2016, p. 5777.

Cependant, des recommandations importantes n'ont pas été mises en place. Ainsi, le gouvernement a décidé de ne pas obliger les professionnels déjà membres d'un ordre professionnel à suivre une formation en éthique. Les nouveaux membres devront suivre une telle formation, mais la loi n'en spécifie pas la durée minimale (recommandation 29)⁵⁰. Il est dommage de constater que le système professionnel québécois continue d'accorder aussi peu d'importance à l'éthique. Un tel cours permettrait aux professionnels de mieux cerner les enjeux éthiques auxquels ils sont confrontés dans leur pratique.

Le gouvernement n'a pas non plus décidé d'assujettir les firmes de professionnels à l'autorité des ordres professionnels (recommandation 28), et n'a pas indiqué s'il avait l'intention de le faire à l'avenir. Il s'agit pourtant d'une recommandation importante. En effet, les professionnels québécois agissent aujourd'hui souvent au sein de grandes firmes. Il a été démontré par la Commission que « certaines firmes de génie-conseil possédaient une culture organisationnelle qui laissait libre cours à certaines pratiques déviantes⁵¹ ». Dans ce contexte, il semble nécessaire que les syndicats puissent agir non seulement à l'égard des professionnels, mais à l'égard des firmes qui les emploient. Il est difficile pour le syndic d'un ordre de s'assurer de l'intégrité d'un professionnel, sans pouvoir s'intéresser aux autres employés de la firme, qui peuvent pourtant être ses supérieurs hiérarchiques, ou même les dirigeants de la firme au sein de laquelle il œuvre. Comme l'indiquait la Commission, plusieurs autres provinces et États américains ont déjà agi afin de mieux surveiller les firmes de génie-conseil et le Québec fait bande à part en ce domaine. Soulignons que cette question dépasse le seul cas des ingénieurs. L'Ordre des architectes a appuyé cette recommandation⁵² et le Collège des Médecins réclame « des pouvoirs additionnels pour enquêter sur certaines pratiques qui interviennent entre ses membres et des sociétés qui sont derrière les cliniques médicales.⁵³ » Nous déplorons donc que le gouvernement n'ait pris aucune action afin de mettre en œuvre cette recommandation.

2.5 ABSENCE DE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DANS LES PETITES MUNICIPALITÉS

Nous sommes déçus que le gouvernement n'ait pas décidé d'appliquer la recommandation 26 de la Commission qui prévoyait d'ajouter les municipalités de moins de 100 000 habitants au champ de compétence du Vérificateur général du Québec. Il n'existe que très peu de mesures de contrôle permettant de s'assurer de la bonne gestion des fonds publics dans ces municipalités. De nombreuses malversations dans les municipalités ont pourtant été mises en lumière par la Commission. Dans certains cas, des systèmes de corruption et de collusion avaient persisté à grande échelle pendant des décennies. Cette situation ne doit plus se reproduire. L'ajout des plus petites municipalités au champ de compétence du vérificateur général pourrait permettre de mieux contrôler la gestion des fonds publics des petites municipalités.

Seules les 10 plus grandes villes du Québec, c'est-à-dire toutes celles qui possèdent une population supérieure à 100 000 habitants⁵⁴, disposent d'un vérificateur général. Le Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) recense pourtant 1133 municipalités locales au Québec⁵⁵, dont 227 sont régies par la Loi sur les cités et villes. Ceci laisse donc un nombre important de municipalités sans vérificateur général. De manière générale, les municipalités québécoises nous semblent vulnérables à la corruption et à la collusion. Les mesures qui assurent normalement un certain contrôle de la gestion des fonds publics sont absentes ou déficientes dans bien des municipalités. Comme le soulignait la Commission, la transparence demeure très inégale au niveau municipal⁵⁶. De plus, dans certaines municipalités, il n'existe aucune opposition au conseil municipal, et certains maires peuvent rester en place pendant de longues périodes.

50 *Loi modifiant diverses lois concernant principalement l'admission aux professions et la gouvernance du système professionnel*, Projet de loi 98, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 29 et 48 (3).

51 Rapport de la CEIC, Tome III, p. 139

52 ORDRE DES ARCHITECTES DU QUÉBEC, *Mémoire remis à la Commission des institutions sur le projet de loi 98*, 2016, p. 11.

53 COLLÈGES DES MÉDECINS DU QUÉBEC, *Mémoire présenté à la Commission des institutions sur le projet de loi 98*, 2016, p. 2.

54 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *L'organisation municipale au Québec en 2016*, 2016, p. 9-10.

55 MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *L'organisation municipale au Québec en 2016*, 2016, p.

4.

56 Rapport de la CEIC, Tome III, p. 172

La Commission estimait dans son rapport que : « La présence de vérificateurs généraux dans les municipalités a fait ses preuves⁵⁷. ». Nous exhortons le gouvernement à mettre en œuvre cette importante recommandation afin d'éviter que les abus du passé ne se répètent.

2.6 TRAVAUX RÉALISÉS EN RÉGIE

Le gouvernement a aussi donné la possibilité aux municipalités de faire exécuter certains travaux de construction (ceux de rénovation et de modification) par leurs propres employés⁵⁸, mais ne l'a pas fait pour les universités ou les organismes publics, comme la Société Québécoise des Infrastructures (SQI) (recommandation 25)⁵⁹.

2.7 LES DISPOSITIONS POUR PROTÉGER LES LANCEURS D'ALERTE

La Commission s'est longuement penchée sur la question de la protection des lanceurs d'alerte et a recommandé d'améliorer le régime des lanceurs d'alerte. À cet effet, elle recommandait de garantir :

- « La protection de l'identité de tous les lanceurs d'alerte, peu importe l'instance à laquelle ils s'adressent ;
- L'accompagnement des lanceurs d'alerte dans leurs démarches ;
- Un soutien financier, lorsque requis. »⁶⁰

En décembre 2015, le gouvernement a déposé le projet de loi 87 intitulé « *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics* ». Ce projet de loi constitue une avancée indéniable dans la protection des lanceurs d'alerte. Toutefois, nous estimons qu'il ne répond pas adéquatement à tous les aspects de la recommandation de la CEIC.

L'absence de protection pour les dénonciateurs dans les municipalités, de mesures de protection et de soutien aux lanceurs d'alerte, ainsi que des ressources adéquates consenties au Protecteur du Citoyen pour protéger les lanceurs d'alerte est problématique. Dans l'état actuel du projet de loi, nous considérons que la recommandation de la Commission n'est que très partiellement mise en œuvre.

Champ d'application du projet de loi 87

Saluons d'abord le fait que le projet de loi permette la dénonciation de tout acte répréhensible commis « à l'égard » d'un organisme public, ce qui permet de protéger adéquatement les lanceurs d'alerte provenant du secteur privé. Nous saluons aussi le caractère général et non sectoriel du projet de loi.

Nous déplorons cependant l'exclusion des municipalités du champ d'application de la loi. Nous estimons qu'il est impératif que le projet de loi protège les lanceurs d'alerte en milieu municipal. Rappelons que plusieurs des malversations les plus importantes constatées par la Commission l'ont été dans des municipalités. Il est troublant de constater que ceux qui voudraient dénoncer aujourd'hui de tels faits ne sont toujours pas adéquatement protégés. Le ministre Leitão a mentionné à plusieurs reprises qu'un projet de loi spécifique serait déposé par le ministre des affaires municipales. Cependant, ce projet de loi n'a pas encore été déposé, et le gouvernement n'a fixé aucun échéancier pour ce faire. Nous ne voyons pas en quoi le Protecteur du Citoyen ne serait pas compétent pour assumer cette responsabilité, la création d'un régime de protection uniforme étant la solution préconisée en matière de protection des lanceurs d'alerte⁶¹.

57 Rapport de la CEIC, Tome III, p. 135

58 *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, L.Q. 2016, c. 17, art. 113.

59 La réalisation de travaux à l'interne offre une alternative intéressante aux DOP lorsque les prix fournis par le marché sont gonflés en raison de la présence de collusion.

60 Rapport de la CEIC, Tome III, p. 111.

61 Rien n'empêche le gouvernement de protéger dès maintenant les lanceurs d'alerte en milieu municipal par le biais du projet de loi 87, quitte à mettre en place plus tard un régime de protection spécialisé. En regard des nombreuses malversations observées par la CEIC dans le milieu

Nous encourageons le gouvernement à mettre en place un cadre de protection des lanceurs d’alerte simple, général et englobant, suivant l’esprit de la recommandation de la Commission.

Absence de mesures d’accompagnement et de protection

La CEIC recommandait de garantir l’accompagnement des lanceurs d’alerte dans leurs démarches et de leur fournir un soutien financier, lorsque requis. Le gouvernement a annoncé le dépôt d’amendements prévoyant que le Protecteur du citoyen pourra mettre en place un service de consultations juridiques dans certaines circonstances limitées. Ce régime d’accompagnement nous paraît inadéquat.

De plus, les mesures de protection prévues sont minces. Le lanceur d’alerte, s’il se qualifie pour une protection en vertu du projet de loi, ne serait mis à l’abri que de possibles répercussions quant à son emploi. Il pourrait toutefois être exposé à d’autres répercussions découlant de sa dénonciation, par exemple à une poursuite en diffamation ou en dommages et intérêts, à du harcèlement ou à des menaces⁶². Aucun soutien financier n’est prévu par le projet de loi⁶³.

Manque de ressources du Protecteur du Citoyen

Par ailleurs, il nous apparaît important de souligner l’absence d’engagement de la part du gouvernement de hausser le budget du Protecteur du citoyen et ce, malgré l’ampleur et l’importance de ce nouveau mandat qui lui est confié. Sans un financement adéquat et conséquent de l’organisme chargé de son application, la protection des lanceurs d’alerte demeurera au mieux théorique et hypothétique.

municipal, il nous semble urgent de les protéger.

62 Rapport de la CEIC, Tome III, p. 109.

63 Le gouvernement pourrait mettre en place un fonds de soutien aux lanceurs d’alerte, dans lequel il verserait une contribution annuelle jusqu’à concurrence d’une certaine somme, en s’inspirant par exemple du fonds de défense en matière déontologique de l’Ordre des Ingénieurs du Québec.

3. PLACER LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES À L'ABRI DES INFLUENCES

La Commission avait formulé 12 recommandations plus directement reliées au financement des partis politiques. Il apparaît que c'est l'axe de recommandations dont le taux d'application est le plus élevé à ce jour : 8 recommandations ont été appliquées; 1 ont été appliquées partiellement et 3 n'ont pas encore été appliquées.

Ce résultat découle principalement de trois événements (par ordre chronologique) :

- le Discours sur le budget livré le 17 mars 2016;
- l'adoption de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique* (ci-après le Projet de loi 83), le 10 juin 2016;
- l'adoption de la *Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique* (ci-après le Projet de loi 101), le 10 juin 2016.

3.1 LES RECOMMANDATIONS APPLIQUÉES

Plusieurs mesures prises ont répondu de manière adéquate aux recommandations de la Commission. Ainsi, les lois électorales ont été modifiées afin :

1. d'accroître l'imputabilité des chefs de partis, des élus et des candidats relativement au respect des règles de financement par leur organisation politique. Ils signeront une déclaration ajoutée aux rapports financiers affirmant qu'ils sont informés des pratiques de financement de leur organisation et qu'elles respectent les règles (recommandation 38);⁶⁴
2. d'uniformiser la définition du « bénévolat » pour éviter que des imprécisions du texte ne soient invoquées pour justifier le faux « bénévolat » (recommandation 39);⁶⁵
3. d'obliger les représentants et les agents officiels des partis et candidats à suivre une formation relative à leurs fonctions, préparée par le Directeur général des élections du Québec (recommandation 41);⁶⁶
4. d'exiger une déclaration anti-prête-noms lors d'un prêt ou d'un cautionnement impliquant un électeur et d'en fixer le plafond à 25 000 \$ au provincial et à 5 000\$ au municipal (recommandation 44);⁶⁷
5. de limiter à un seul, le nombre des associés d'une société de personnes non-résidents d'une municipalité qui peut faire une contribution à un parti politique d'une ville dans laquelle cette société a un établissement d'affaires (recommandation 45);⁶⁸
6. d'exiger annuellement le dépôt d'un rapport du Directeur général des élections portant sur l'application des règles de financement politiques; ce rapport devra être étudié chaque année en commission parlementaire (recommandations 48 et 49).⁶⁹

⁶⁴ *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, L.Q. 2016, c. 17, art. 73, 76, 78, 82, 85 et 156; *Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique*, Projet de loi 101, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 12, 14, 15, 18, 19, 20, 23, 24 et 57.

⁶⁵ *Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique*, Projet de loi 101, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 4, 22 et 47.

⁶⁶ *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, L.Q. 2016, c. 17, art. 54, 60, 114 et 156; *Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique*, Projet de loi 101, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 2, 3, 21, 54 et 57.

⁶⁷ *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, L.Q. 2016, c. 17, art. 67, 68, 100 par. 16b et 156; *Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique*, Projet de loi 101, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 8, 9, 40 et 57.

⁶⁸ *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, L.Q. 2016, c. 17, art. 62, 63, 80, 100 par. 16a et 156.

⁶⁹ *Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique*, Projet de loi 101, 1ère sess., 41e légis., 2016 (Qc.), art. 36.

En outre, la Loi sur les impôts sera modifiée par le projet de loi 112 déposé le 15 novembre 2016 afin de confirmer « qu'une contribution versée illégalement ou non, de façon directe ou indirecte, à des fins politiques [n'est] pas déductible dans le calcul du revenu qu'un contribuable tire d'une entreprise ou d'un bien », faisant ainsi suite à la recommandation 43. Cette interdiction s'applique depuis son annonce lors du Discours sur le Budget en mars 2016.

3.2 DES MESURES SUPPLÉMENTAIRES À APPLIQUER

Malgré les avancées notables qui ont été réalisées, certaines mesures restent encore à être appliquées. Nous en soulignons deux en particulier.

La recommandation 46 de la Commission visait à interdire l'annonce de projets, de contrats ou de subventions en marge d'événements de financement politique. Cette recommandation est appliquée au niveau municipal, mais non au niveau provincial. La recommandation de la Commission est à l'effet que l'annonce publique d'une telle décision ne soit pas faite en marge d'événements de financement politique, afin d'éviter de laisser sous-entendre un lien entre le financement politique et les contrats éventuels.

Au municipal, depuis le 30 septembre 2016, les codes d'éthique et de déontologie des élus municipaux et de leur personnel politique doivent interdire l'annonce, lors d'une activité de financement politique, de la réalisation d'un projet, de la conclusion d'un contrat ou de l'octroi d'une subvention par la municipalité, sauf si une décision finale relativement à ce projet, contrat ou subvention a déjà été prise par l'autorité compétente de la municipalité.⁷⁰ Au niveau municipal, ces décisions finales sont prises en séance publique, donc annoncées à cette occasion.

Au niveau provincial, aucune règle n'a été émise à ce jour à ce sujet. Une disposition identique à celle du niveau municipal serait incomplète. En effet, au niveau gouvernemental, les décisions visées ne sont pas prises en public mais en privé par un ministre, par le Conseil du trésor ou par le Conseil des ministres. L'annonce ne devrait pas être faite en marge d'un événement de financement politique.

Dans le cadre de ses travaux, la Commission a constaté que des personnes offrent gratuitement à des partis politiques les services dont elles tirent habituellement leurs revenus, par exemple, dans le domaine des communications. Cette situation est propice à un stratagème de financement politique illégal qui peut impliquer une entreprise du domaine de la construction, tel que le décrit le rapport de la CEIC. Dans ces cas, l'entreprise contributrice paie directement le travailleur « bénévole », ce qui est difficile à détecter.

Après avoir observé que les lois électorales des autres juridictions canadiennes qui interdisent le financement politique des entreprises encadrent le risque du faux bénévolat, la Commission a recommandé de divulguer le nom des personnes qui ont travaillé bénévolement dans le domaine d'expertise pour lequel elles sont habituellement rémunérées. Lors de l'étude du projet de loi 101, le Directeur général des élections a indiqué qu'il partage la préoccupation de la CEIC concernant le faux bénévolat.⁷¹ Pourtant, cette recommandation n'a pas été appliquée par le gouvernement (recommandation 40).

3.3 LE COMITÉ CONSULTATIF DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

Le Comité consultatif du DGEQ est composé de représentants des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, dont au moins un élu par parti, notamment le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques⁷². Les travaux de ce comité sont confidentiels, mais le comité dispose du pouvoir de rendre publics les résultats de ses travaux⁷³. Dans son rapport, la Commission estime que la présence d'élus au sein du Comité consultatif :

⁷⁰ *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, L.Q. 2016, c. 17, art. 101 et 155.

⁷¹ *Notes pour l'allocation du Directeur général des élections du Québec à l'occasion des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi no 101, Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique*, 24 mai 2016.

⁷² *Loi électorale*, RLRQ c. E-3.3, art. 515.

⁷³ *Loi électorale*, RLRQ c. E-3.3, art. 521.

- semble limiter le DGEQ dans ses communications avec l'Assemblée nationale,
- peut expliquer que le DGEQ n'ait pas été convoqué pendant 20 ans en commission parlementaire pour rendre compte de ses activités,
- diffère des pratiques généralement observées ailleurs au Canada.

Par conséquent, la Commission a recommandé de modifier la composition du Comité consultatif du DGEQ pour qu'il ne comprenne plus de personnes élues et y ajouter des personnes indépendantes des partis politiques nommées par le DGEQ (recommandation 47).

De plus, ayant constaté que le DGEQ n'avait pas été entendu en Commission parlementaire depuis 1994 et ce malgré l'obligation prescrite par le Règlement de l'Assemblée nationale⁷⁴, la Commission a rappelé l'importance de s'assurer de la tenue de cette audition annuelle statutaire⁷⁵.

Lors des débats portant sur le projet de loi 101, les parlementaires ont souvent mentionné l'utilité du Comité consultatif comme lieu de rencontre neutre permettant aux partis politiques de trouver un terrain d'entente en matière de législation électorale. La présence d'un tel lieu d'échange est certes souhaitable, mais ce besoin peut être satisfait de manière ponctuelle, même avec la participation du DGEQ. Néanmoins, la Commission recommandait des ajustements à la composition du Comité consultatif pour qu'il soit :

- moins susceptible de devenir le substitut d'une commission parlementaire à cause de la présence au Comité consultatif des élus chargés des questions électorales,
- plus ouvert grâce à la participation de membres indépendants des partis politiques apportant un point de vue externe notamment au sujet des contrôles que le DGEQ exerce sur les activités de financement politique.

Invoquant l'unanimité des membres représentant les partis politiques au sein du Comité consultatif, le gouvernement a choisi de ne pas donner suite à cette recommandation. Dans la mesure où cette décision mettait en cause la composition même du Comité consultatif, il est pour le moins curieux qu'on base sa justification sur une décision de ce même comité. On peut également s'étonner du fait que le DGEQ ait donné son aval à cette décision.

À la lumière de l'inaction prolongée de nos institutions au chapitre du financement politique occulte, on ne peut que s'inquiéter de l'attitude des parlementaires face à cette recommandation de la Commission Charbonneau.

74 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Règlement et autres règles de procédures*, Octobre 2015, Art. 294.1.

75 Recommandation 48; Rapport de la CEIC, Tome III, p. 164.

4. FAVORISER LA PARTICIPATION CITOYENNE

La société civile a joué un rôle décisif afin d'exposer les stratagèmes ayant fait l'objet de cette commission d'enquête. Le quatrième axe d'intervention s'attaque à plusieurs obstacles freinant la participation citoyenne en matière de lutte à la corruption et à la collusion, plus particulièrement au niveau municipal.

Parmi les quatre recommandations regroupées dans cet axe d'intervention, nous constatons qu'une seule d'entre elles a été mise en œuvre par le gouvernement depuis la publication du rapport.

4.1 ACCROÎTRE L'ACCESSIBILITÉ À LA RÉGLEMENTATION PORTANT SUR LA GESTION CONTRACTUELLE⁷⁶

Les municipalités sont désormais obligées de rendre accessible tout règlement concernant la gestion contractuelle⁷⁷. Cette mesure répond adéquatement au constat établi par la Commission quant à la difficulté d'accès à la réglementation municipale dans certaines villes. Le gouvernement n'a pas cependant choisi d'aller au-delà de la recommandation en obligeant la diffusion sur Internet de tous les règlements municipaux (recommandation 52).

Si le gouvernement a agi afin d'accroître l'accessibilité à la réglementation portant sur la gestion contractuelle, il n'a pas donné suite aux recommandations visant à rétablir le rôle de contrôle et de surveillance du conseil municipal. Le gouvernement n'a pas offert de réponse aux trois recommandations suivantes :

4.2 LIMITER LES EXCEPTIONS AU DÉBAT PUBLIC⁷⁸

Bien que le caractère public des séances du conseil municipal soit précisé dans la loi⁷⁹, plusieurs groupes de citoyens et de journalistes se sont heurtés à un voile opaque lorsque vient le temps de superviser la gestion contractuelle dans les municipalités⁸⁰. La recommandation 51 propose au gouvernement de s'inspirer de dispositions dans la loi ontarienne sur les municipalités afin de limiter les exceptions au caractère public des séances du conseil municipal, trop facilement invoquées par les élus.

4.3 IMPOSER UN DÉLAI MINIMAL POUR LE DÉPÔT AU CONSEIL MUNICIPAL DES DOCUMENTS RELATIFS À L'OCTROI DES CONTRATS PUBLICS⁸¹

Toujours dans l'idée de renforcer le rôle de surveillance du conseil municipal, la recommandation 53 propose que les municipalités se dotent d'un délai minimal afin d'éviter le dépôt de documents séance tenante. Les élus du conseil ne peuvent exercer leur rôle de surveillance s'ils ne disposent pas du temps nécessaire pour lire les documents qu'on leur soumet relativement aux contrats publics. La Commission a constaté qu'il ne dépendait que de la bonne volonté des municipalités de déposer ces documents relatifs à la gestion contractuelle dans des délais permettant leur analyse approfondie par les élus et les citoyens. Nous déplorons que le gouvernement n'ait pris aucune action afin d'imposer aux municipalités un délai de dépôt minimal.

76 Voir la recommandation 52, Rapport de la CEIC, Tome III, pp. 174-175.

77 *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique*, L.Q. 2016, c. 17, art. 17, 23, 32, 38 et 125.

78 Voir la recommandation 51, Rapport de la CEIC, Tome III, pp. 173-174.

79 *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art 322; Code municipal du Québec, RLRQ, c. C-27.1, art 149, 150.

80 Voir notamment, FÉDÉRATION PROFESSIONNELLE DES JOURNALISTES DU QUÉBEC, Mémoire déposé devant la CEIC - *Libérer l'information publique: un impératif pour lutter contre la corruption et la collusion*, 20 juin 2014.

81 Voir la recommandation 53, Rapport de la CEIC, Tome III, pp. 175-176.

4.4 ADOPTER UNE LOI PERMETTANT AUX CITOYENS DE POURSUIVRE LES FRAUDEURS AU NOM DE L'ÉTAT⁸²

Le False Claims Act (FCA) a fait l'objet d'une étude approfondie par la CEIC, qui a notamment tenu des audiences publiques spécifiquement sur cette question⁸³. L'idée qu'une personne détenant de l'information inédite concernant une fraude puisse poursuivre au nom de l'État a de nombreux avantages, dont celui d'augmenter la probabilité qu'un recours contre ceux qui fraudent l'État aboutisse. En effet, en vertu du FCA, le citoyen dénonciateur peut choisir d'intenter une poursuite au nom de l'État, même sans le soutien de celui-ci. L'État ne peut renoncer donc de façon unilatérale à poursuivre un fraudeur, par exemple parce que celui-ci entretient des liens avec certains membres haut-placés du gouvernement. Comme l'expliquait la Commission, « [e]n incitant les individus à transmettre des informations difficiles à obtenir, le FCA permet de découvrir des fraudes complexes, dont la mise au jour est pratiquement impossible autrement⁸⁴. »

Le comité de suivi est d'avis que le FCA devrait tout au moins être étudié par le gouvernement, mais nous constatons qu'il n'a fait l'objet d'aucun engagement à ce jour (recommandation 50).

82 Voir la recommandation 50, Rapport de la CEIC, Tome III, pp. 166-172.

83 Témoignage de Neil Roberts devant la CEIC, 3 novembre 2014; Témoignage de Michel Jolin devant la CEIC, 3 novembre 2014.

84 Rapport de la CEIC, Tome III, p. 167.

5. RENOUVELER LA CONFIANCE ENVERS LES ÉLUS ET LES SERVITEURS DE L'ÉTAT

Le cinquième bloc de recommandations de la CEIC vise à soutenir l'intégrité et les comportements éthiques tant chez les élus que chez les membres de la fonction publique québécoise. Ce volet comporte sept recommandations afin de favoriser une culture d'intégrité au sein de l'État. Aucune mesure n'a été adoptée par le gouvernement pour mettre en œuvre ces recommandations de la Commission.

Il nous apparaît problématique que le gouvernement n'ait mis en place aucune mesure pour renouveler la confiance envers les élus et les serviteurs de l'État.

Nous résumons l'essence et l'importance de chacune des recommandations de cet axe ci-dessous.

5.1 REVOIR L'ENCADREMENT RELATIF À L'ÉTHIQUE, À LA DÉONTOLOGIE ET AU LOBBYISME⁸⁵

La Commission a recommandé la consolidation en une seule institution des organismes assurant la surveillance de l'éthique, de la déontologie et du lobbyisme, tant au niveau municipal que provincial⁸⁶. Il est fréquent qu'une situation problématique soulève à la fois des questionnements en matière d'éthique, de conflit d'intérêts et de lobbyisme⁸⁷. L'approche holistique proposée regrouperait les ressources des organismes de surveillance et améliorerait la coordination entre les différents volets de la surveillance, ainsi que le partage d'information... Ceci permettrait à un seul organisme d'avoir une vue d'ensemble de l'éthique au sein des institutions québécoises et de développer une culture d'intégrité globale et cohérente (recommandation 54).

Nous déplorons que le gouvernement n'ait pas non plus, à défaut de créer le Commissaire à l'éthique et au lobbyisme proposé par la Commission, conféré à la Commission municipale du Québec (CMQ), organisme aujourd'hui chargé de faire respecter l'éthique en milieu municipal, le pouvoir de déclencher des enquêtes de sa propre initiative. (recommandation 54.1) Même si le gouvernement ne choisit pas de procéder au regroupement proposé par la Commission, nous l'invitons à moderniser le fonctionnement de la CMQ afin de rehausser son efficacité⁸⁸. En regard des faits mis en lumière par la Commission, il nous semble très important que le Québec dispose d'un organisme crédible et efficace afin de faire respecter l'éthique dans les municipalités.

Le comité invite aussi les parlementaires à profiter de l'éventuelle étude du projet modifiant la *Loi sur la transparence en matière de lobbyisme*⁸⁹ pour améliorer le fonctionnement cet organisme et appliquer les recommandations pertinentes. Le gouvernement n'a pas non plus donné suite à la recommandation visant à obliger les ministres, les députés, les membres de leur personnel, ainsi que certains fonctionnaires à divulguer trimestriellement l'intégralité des informations relatives à leurs activités professionnelles (recommandation 54.2).

⁸⁵ Voir les recommandations 54, 54.1 et 54.2, Rapport de la CEIC, Tome III, pp. 177-182.

⁸⁶ Actuellement, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale, la Commission municipale du Québec, avec la collaboration du MAMOT, les sous-ministres, les dirigeants d'organismes publics, le Bureau de la gouvernance en gestion des ressources humaines et le Secrétariat du Conseil du trésor ont tous un rôle à jouer pour appliquer chacun dans leur domaine les règles relatives à l'éthique, à la déontologie et au lobbyisme. Le corpus de lois, règlements et codes à interpréter et appliquer comprend notamment la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ, c. T-11.011; le *Code de déontologie des lobbyistes*, 2004 G.O. II 1259; le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30; les *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale*, la décision no 1690 du Bureau de l'Assemblée nationale (21 mars 2013); le *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*, (2013) 145 G.O. II, 1134; la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1; et l'ensemble des codes d'éthique et de déontologie adoptés par les municipalités.

⁸⁷ Rapport de la CEIC, Tome III, p. 178.

⁸⁸ Rappelons que la CMQ ne dispose d'aucun enquêteur et que la totalité de l'enquête se déroule en salle d'audiences. Témoignage de Thierry Usclat devant la CEIC, 24 septembre 2014, p. 109-110.

⁸⁹ *Loi sur la transparence en matière de lobbyisme*, Projet de loi 56, 1ère sess., 41e légis., 2015 (Qc.); *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ, c. T-11.011.

5.2 RESSERRER LES RÈGLES D'APRÈS-MANDAT⁹⁰

La mobilité croissante entre le secteur public et le secteur privé multiplie les risques de conflits d'intérêts pour l'ensemble de l'administration publique. Ceci crée deux types de conflit d'intérêts. Les fonctionnaires sont susceptibles soit d'abuser de leurs fonctions pour obtenir des bénéfices personnels dans un emploi futur, soit d'utiliser les informations et les relations de confiance établies dans un emploi passé dans le secteur public afin de favoriser leur nouvel employeur du secteur privé. La CEIC a formulé deux recommandations pour prévenir ou sanctionner de telles situations, mais le gouvernement n'a mis en œuvre aucune d'entre-elles (recommandations 55 et 56).

5.3 CONTRÔLER LA SOLLICITATION DES CONTRIBUTIONS POLITIQUES ET LA RÉCEPTION DE CADEAUX⁹¹

La CEIC a émis des recommandations claires concernant les risques d'influence des élus, de leur personnel et des fonctionnaires de l'État ayant un rôle décisionnel dans l'octroi de contrats. Dans son enquête, la CEIC a mis en lumière les relations problématiques existant entre d'anciens membres du cabinet du MAMOT et des représentants de certaines firmes de génie. Or, le gouvernement n'a pas mis en œuvre la recommandation visant à interdire aux ministres et aux membres du personnel de leur cabinet, d'accepter ou de solliciter des dons ou d'autres avantages, pour un parti politique, ou pour eux-mêmes, provenant d'un fournisseur, ou bénéficiaire de subventions, de leur ministère (recommandation 57).

Les travaux de la Commission ont aussi démontré l'ampleur de la problématique entourant l'acceptation, par des titulaires de charge publique, de cadeaux provenant de fournisseurs. Dans certaines organisations, surtout au niveau municipal, la pratique de sollicitation et d'acceptation sans réserve, et parfois sans retenue, de cadeaux faisait partie intégrante de la culture de l'organisation⁹². Les lois existantes pour empêcher la réception de tels cadeaux sont lacunaires et susceptible d'interprétations variées. La réception de cadeaux, même de valeur modeste, risque de porter atteinte à l'impartialité des élus et fonctionnaires, qui doivent agir dans le seul intérêt public. La Commission avait proposé une règle simple et claire, qui s'appliquerait à tous les fonctionnaires et élus, provinciaux et municipaux. Cette règle est l'interdiction d'accepter tout cadeau, quelle qu'en soit la nature ou la valeur, de tout fournisseur. Nous déplorons que cette recommandation n'ait pas encore été appliquée (recommandation 58).

5.4 PRÉVOIR LA SUSPENSION TEMPORAIRE D'UN ÉLU POURSUIVI POUR CORRUPTION OU COLLUSION⁹³

La CEIC a recommandé à l'Assemblée nationale de se doter de règles encadrant la suspension temporaire ou permanente d'un de ses membres poursuivi pour des infractions criminelles en rapport avec la collusion ou la corruption. Lorsqu'une telle poursuite est intentée contre un élu, elle met également à l'épreuve l'institution où siège l'accusé. Plutôt que de protéger le siège de l'élu en question, les règles devraient favoriser le bon fonctionnement de l'institution impliquée et le maintien de la confiance du public à l'endroit de cette institution. L'adoption de règles relatives à la suspension d'un élu dans ces conditions rehausserait la confiance du public et aurait un effet dissuasif sur la participation à de telles infractions (recommandation 59).

5.5 ENVISAGER DE LIMITER LA DURÉE DU MANDAT DES MAIRES⁹⁴

La CEIC a également suggéré de mettre en place un processus de consultation publique pour limiter le mandat des maires, à l'instar de certaines grandes villes américaines. Les élus municipaux occupent un rôle central dans la gestion contractuelle en plus de cumuler plusieurs autres fonctions. L'arrivée d'un nouveau maire permet parfois de mettre fin ou de découvrir des stratagèmes de corruption ou de collusion. Devant la faible participation citoyenne et le manque d'opposition dans la plupart des municipalités, une réflexion sur la durée du mandat des maires s'impose pour minimiser les risques liés à l'exercice de cette fonction pendant une période trop longue (recommandation 60).

90 Voir les recommandations 55 et 56, Rapport de la CEIC, Tome III, pp. 182-186.

91 Voir les recommandations 57 et 58, Rapport de la CEIC, Tome III, pp. 186-190.

92 Rapport de la CEIC, Tome III, p. 188

93 Voir la recommandation 59, Rapport de la CEIC, Tome III, pp. 190-191.

94 Voir la recommandation 60, Rapport de la CEIC, Tome III, pp. 191-192.

5.6 L'EXEMPLE DES ÉLUS

Le comité constate donc que contrairement aux autres volets des recommandations de la Commission, aucune mesure visant à renouveler la confiance envers les élus et les serviteurs de l'État n'a été adoptée ou même annoncée par le gouvernement. Ce volet est pourtant crucial pour favoriser un changement de culture et prévenir la collusion et la corruption. Nous estimons que les élus doivent montrer l'exemple. Il est important que l'exemple provienne des plus hauts niveaux d'une organisation afin de démontrer pour tous l'importance de l'éthique⁹⁵. Ceci est tout aussi vrai pour les élus qui nous gouvernent. Ils doivent accepter de se soumettre eux-mêmes à des règles d'éthiques au moins aussi, sinon plus strictes que celles qui s'appliquent au reste des serviteurs de l'État. En cette matière, un certain courage politique est nécessaire. Un an après le rapport de la Commission, l'actualité démontre que beaucoup de chemin reste encore à faire.

95 L'importance du « tone at the top », ou de l'exemple donné par les plus haut-dirigeants, est un principe reconnu en matière de gouvernance corporative ; Voir notamment, Mark PIETH, Lucinda A. LOW, Peter J. CULLEN, *The OECD convention on Bribery : A Commentary*, Cambridge University Press, 2007, p. 387-389.

CONCLUSION

Malgré les quelques avancées réalisées, le travail accompli jusqu'à maintenant est insatisfaisant. Le gouvernement doit faire mieux. Le comité de suivi poursuivra son mandat et déposera un second rapport dans un an.

