

Le 18 décembre 2015

cpm@mce.gouv.qc.ca

Monsieur Philippe Couillard
Premier ministre du Québec
Édifice Honoré-Mercier, 3^e étage
835, boul. René-Lévesque Est
Québec (QC) G1A 1B4

ministre@justice.gouv.qc.ca

Madame Stéphanie Vallée
Ministre de la Justice
1200, route de l'Église, 9^e étage
Québec (Québec) G1V 4M1

Objet : Commentaires sur le Rapport de la CEIC

Monsieur le Premier Ministre,
Madame la Ministre,

Le Barreau du Québec a pris connaissance avec intérêt du Rapport de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction¹ et nous désirons vous soumettre nos commentaires.

Commentaires généraux

Le Barreau du Québec a obtenu le statut d'intervenant auprès de la Commission et a ainsi assisté à tous ses travaux. Il a également déposé un Mémoire intitulé *Éthique, déontologie et démocratie*² comportant 23 recommandations. Vous trouverez ci-joint une copie de notre Mémoire.

Après analyse, le Barreau du Québec accueille favorablement certaines recommandations du Rapport de la CEIC dont notamment les recommandations 1, 2, 3, 8, 20, 21, 22, 23, 27 à 30, 46, 58 et 59.

Quant aux autres recommandations, le Barreau du Québec estime qu'un temps de réflexion est nécessaire et invite le gouvernement à ne pas légiférer à la pièce ou à

¹ Ci-après le Rapport de la CEIC.

² <http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2014/20141114-memoire-ceic.pdf>.

multiplier le nombre de projets de loi. À cet égard, nous réitérons que La *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* (2012), la *Loi concernant l'inspecteur général de la Ville de Montréal* (2014) et la *Loi visant principalement la récupération de sommes payées injustement à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics* (2015) sont désormais en vigueur et devront être revues à la lumière du Rapport de la CEIC.³

Commentaires particuliers

Nous estimons que certaines recommandations méritent une attention particulière en raison de leurs impacts sur la confiance que les citoyens ont dans l'État et ses institutions.

La protection des dénonciateurs éthiques

La Commission fait les recommandations suivantes :

Recommandation 8 : D'améliorer le régime de protection des lanceurs d'alerte pour 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.

Recommandation 9 : De confier au Directeur des poursuites criminelles et pénales le pouvoir d'attribuer, au nom de l'intérêt général et après consultation des autorités concernées, certains avantages aux témoins collaborateurs, notamment d'ordonner l'arrêt de toute procédure disciplinaire, de toute procédure civile entreprise par une autorité publique et de toute réclamation fiscale québécoise et de maintenir les communications avec les organismes fédéraux concernés.

Nous partageons le souhait que chaque dénonciateur éthique soit adéquatement protégé par la loi. Ce comportement courageux doit être reconnu par l'entremise d'un cadre juridique qui témoigne de la volonté de l'État de protéger ceux et celles qui adoptent un tel comportement. Dans notre Mémoire, nous avons traité de cette question au Chapitre 5 intitulé *La prévention de la corruption et de la collusion et la protection des dénonciateurs*⁴. Nos recommandations sont les suivantes :

22. Le Barreau du Québec propose que la dénonciation doive être comprise comme étant l'affaire de tous les citoyens et non envisagée comme une responsabilité purement individuelle. Dans une société démocratique fondée sur la règle de droit, la lutte contre la corruption et la collusion est une responsabilité collective qu'il faut encourager et protéger.

³ Voir le Communiqué du 24 novembre 2015 : <http://www.barreau.qc.ca/fr/actualites-medias/communiqués/2015/11/24-ceic>

⁴ Pages 51 à 57.

La notion de «démouciateur éthique», telle que définie par le professeur Pierre Bernier devrait être retenue.

Le dénonciateur éthique devrait être davantage protégé par la loi. La reconnaissance juridique implique que le dénonciateur éthique devrait pouvoir bénéficier d'un régime de protection adéquat, adapté, doté de mécanismes efficaces et flexibles pour assurer sa protection tant au niveau de son identité, de la confidentialité des informations transmises, de son intégrité physique et de sa sécurité, de l'emploi, de la responsabilité civile, pénale et disciplinaire ainsi que des pertes économiques subies ou à subir.

La loi devrait introduire un régime de présomption, à l'effet que la mesure de représailles a été posée afin de sanctionner la dénonciation, et un renversement du fardeau de la preuve sur les épaules de l'auteur de cette mesure.

La reconnaissance politique pourrait impliquer une reconnaissance publique qui pourrait être civique et professionnelle. Elle pourrait également être assortie de certaines mesures fiscales.

23. Le Barreau du Québec propose de mettre sur pied un organisme indépendant dont la mission pourrait comporter deux volets : l'enquête et les protections offertes au dénonciateur éthique; et le recouvrement des sommes dont l'État s'est vu privé par la corruption et la collusion.

Concernant le volet du dénonciateur éthique, la mission de l'organisme pourrait être de recevoir et d'analyser les signalements, de procéder avec célérité aux enquêtes, de requérir la collaboration des corps policiers concernés et d'assurer l'application du régime de protection du dénonciateur éthique.

Au niveau du volet concernant le recouvrement, l'adoption de mesures statutaires pourrait viser l'instauration d'un régime de présomption, de règles particulières quant à la prescription, l'établissement de la valeur du montant à être perçu, les personnes responsables, des amendes pénales sous la forme traditionnelle, mais également sous la forme d'ordonnance de remboursement et l'établissement d'un programme de remboursement.

Le Commissaire à la lutte contre la corruption, institué en vertu de l'article 4 de la Loi concernant la lutte contre la corruption, pourrait être l'organisme chargé de l'application de ce nouveau régime.

Présentement, trois projets de loi différents sont présentés devant l'Assemblée nationale :

- Projet de loi n° 87 : Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics.
- Projet de loi n° 192: Loi modifiant la Loi concernant la lutte contre la corruption en matière de protection des dénonciateurs.

- Projet de loi n° 496 : Loi concernant la protection des lanceurs d'alerte.

Le Barreau du Québec craint une adoption trop hâtive du Projet de loi n° 87 visant uniquement certains organismes publics. De plus, il faut éviter de multiplier les lois et dédoubler les organismes chargés de prévenir et de lutter contre la collusion et la corruption.

Le Barreau du Québec verra à transmettre ses commentaires spécifiques sur le Projet de loi n° 87.

De plus, le Barreau ne considère pas souhaitable de mettre en œuvre la recommandation 50 du Rapport de la CEIC :

Recommandation 50 : D'adopter une loi permettant aux citoyens de poursuivre les fraudeurs au nom de l'État.

En matière de dénonciation, nous avons pris connaissance de l'expertise préparée par Neil Roberts et écouté son témoignage offert à la Commission de même que celui du bâtonnier Michel Jolin sur la question du *False Claim Act*, et plus particulièrement sur la question d'introduire en droit québécois un recours privé contre d'éventuels fraudeurs de l'État.

Le Barreau note qu'aux États-Unis, au niveau fédéral, de même que dans certains États, il est possible pour un dénonciateur (un *relator*) de déposer une plainte privée avec un effet double : soit (1) de dénoncer un acte frauduleux et le faire cesser et (2) de se voir attribuer un pourcentage de l'argent qui sera recouvré par l'État, que ce soit suite à une poursuite de l'État ou en poursuivant directement.

Le Barreau croit que cette voie n'est pas celle que l'État devrait privilégier. Le Barreau juge que dénoncer des actes de collusion et de corruption constitue une responsabilité collective. Le geste de dénonciation doit être réalisé dans une optique d'action civique et non dans celle d'obtenir un gain personnel. Nous proposons donc plutôt l'adoption de mesures visant à renforcer cette responsabilité par une augmentation de la formation et la mise sur pied d'un organisme public chargé de recueillir les dénonciations et de voir à ce que les recours en recouvrement soient entrepris.

Uniformisation des toutes les règles d'éthique et de déontologie

Le Barreau du Québec salue toutes les recommandations qui visent à uniformiser les lois en vigueur traitant de la prévention de la collusion et corruption⁵. Il faut éviter les zones grises ou les obligations divergentes.

Par contre, nous croyons que les recommandations 46 et 58 du Rapport de la CEIC ne vont pas assez loin :

Recommandation 46 : De modifier les codes d'éthique et de déontologie applicables aux élus provinciaux et municipaux ainsi qu'aux membres de leur personnel afin d'interdire l'annonce de projets, de contrats ou de subventions en marge d'évènements de financement politique.

Recommandation 58 : De modifier les lois, règlements, directives ou code de déontologie pertinents afin d'interdire à tous les élus, provinciaux et municipaux, à leur personnel politique, aux fonctionnaires, employés municipaux, aux administrateurs d'État et aux administrateurs publics d'accepter tout cadeau, quelle qu'en soit la nature ou la valeur, de tout fournisseur de biens ou de services que ce soit.

Le Barreau du Québec réitère sa recommandation 18 :

18. Le Barreau du Québec estime nécessaire de regrouper au sein d'une seule loi les diverses règles et obligations portant sur l'éthique, la déontologie, les conflits d'intérêts et la politique de gestion contractuelle en matière municipale. Un code d'éthique et de déontologie devrait être adopté pour régir la conduite de l'ensemble des élus municipaux et un second pour l'ensemble des employés municipaux. Ces codes devraient regrouper et uniformiser l'ensemble des règles et des sanctions qui sont à ce jour éparpillées dans diverses lois.

Nous croyons également nécessaire que l'intégrité et l'éthique passent par l'éducation. Nous réitérons à cet égard nos recommandations 20 et 21 :

20. Le Barreau du Québec est d'avis de revoir la formation aux niveaux primaire et secondaire sur la question de l'éducation civique, juridique et sociale pour y inclure un « parcours civique » de formation commencé dès l'école primaire et approfondi au secondaire. Ce parcours pourrait être axé sur le respect de la primauté du droit et son esprit par l'intermédiaire d'ateliers pratiques demandant aux étudiants de prendre des décisions dans des mises en situations concrètes mettant en cause des valeurs éthiques en opposition aux gains de pouvoir, d'influence et d'argent.

21. Le Barreau recommande que la loi prévoie l'obligation pour les élus et les cadres d'organismes publics concernés de suivre une formation portant sur l'éthique et la déontologie, sur les règles relatives à l'octroi et la gestion des contrats et sur les

⁵ Voir les recommandations 2, 20, 46, 58.

obligations et responsabilités, ainsi que sur les meilleures méthodes développées éprouvées pour prévenir et contrer la collusion et la corruption.

Les ordres professionnels : Nécessité de plus de pouvoirs au *Code des professions*

Le Barreau du Québec constate que les recommandations 27 à 30 du Rapport CEIC ne s'adressent qu'aux ordres professionnels visés par le mandat de la Commission. Le Barreau estime que le *Code des professions* dont une réforme est en voie d'être présentée, doit être modifié pour imposer ces devoirs et obligations à tous les ordres professionnels.

De plus, le Barreau du Québec est un peu surpris que la Commission n'ait pas retenu sa recommandation 11 qui vise notamment la suspension temporaire ou provisoire d'un professionnel⁶ qui va dans le même sens que la recommandation 59 du Rapport de la CEIC visant la suspension temporaire d'un élu à l'Assemblée nationale poursuivi pour des infractions en rapport avec la collusion ou la corruption relativement aux fonds publics:

11. Le Barreau recommande que le contenu du projet de loi 62 soit repris sous forme d'un nouveau projet de loi présenté à l'Assemblée nationale.

Nécessité de revoir la *Loi sur les commissions d'enquête*

La *Loi sur les commissions d'enquête*⁷ est une loi minimaliste dont les dispositions n'ont substantiellement pas changé depuis 1869. Avec la tenue de plusieurs commissions d'enquête importantes au Québec, le Barreau estime que le moment est venu pour le législateur de réviser cette loi.

Le déroulement de la présente Commission a également soulevé plusieurs interrogations dont notamment quant à l'absence d'un commissaire, au rôle respectif des procureurs et avocats devant la Commission, à l'immunité des témoins et à la possibilité de recueillir de la preuve au préalable par témoignage sous contrainte *ex parte*.

Le Chapitre 1 de notre Mémoire intitulé *Une révision de la Loi sur les commissions d'enquête est nécessaire*, explicite les motifs soutenant cette révision et expose les dix recommandations du Barreau à ce sujet.

En conclusion, nous croyons essentiel que des mesures concrètes soient entreprises avec célérité par l'État afin de préserver la confiance du public dans l'application de la règle de droit et dans nos institutions en prévenant la collusion et la corruption.

⁶ Voir les pages 30 à 32 du Mémoire.

⁷ RLRQ, c. C-37.

Monsieur le Premier Ministre Philippe Couillard
Madame la ministre Stéphanie Vallée
Objet : Commentaires sur le Rapport CEIC

Comme nous l'avons souligné dans notre Mémoire, une saine gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction exige de conjuguer l'éthique et les valeurs démocratiques. Nous devons collectivement favoriser le développement d'une culture de transparence et d'imputabilité dans le processus d'octroi et de gestion des contrats publics et la mise en place de mécanismes de contrôle démocratique appropriés. Nous sommes d'avis que la Commission aura contribué de façon significative au changement de culture nécessaire.

Veuillez accepter, Monsieur le Premier Ministre et Madame la Ministre, nos salutations distinguées.

La bâtonnière du Québec,

Claudia P. Prémont, Ad. E.
CP/SC/ab
Réf. 140

Cc : Mémoire du Barreau du Québec - *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*