

TOME 3

du rapport de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion
des contrats publics dans l'industrie de la construction

Stratagèmes, causes, conséquences et recommandations

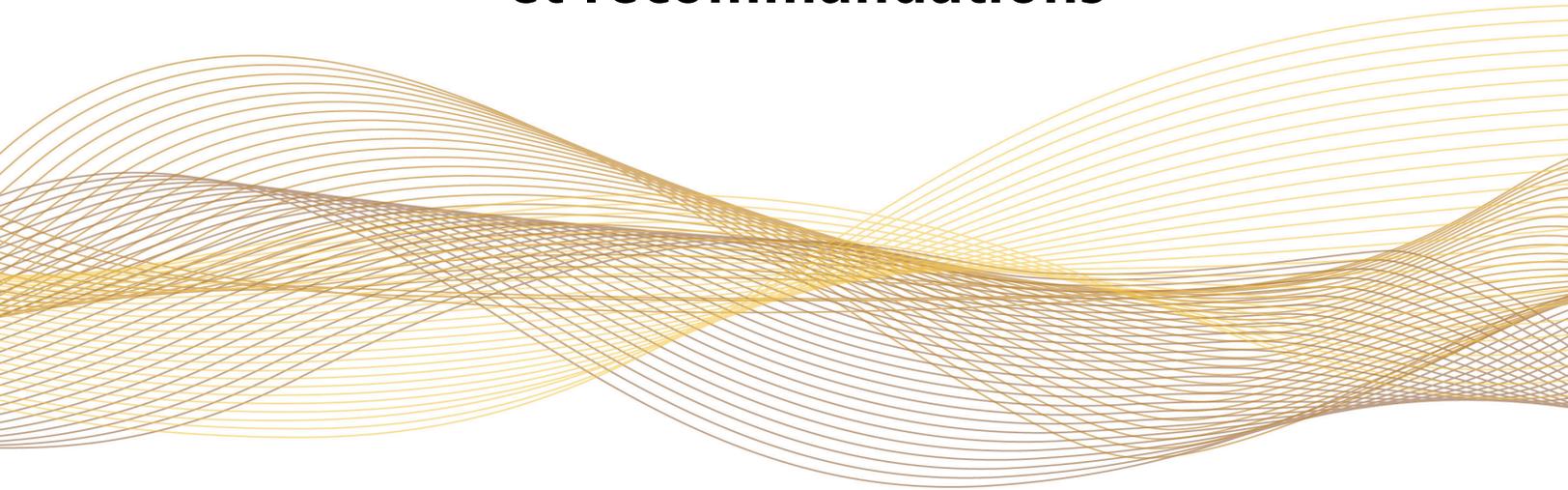


TABLE DES MATIÈRES

PARTIE 4 - LES STRATAGÈMES, CAUSES ET CONSÉQUENCES

CHAPITRE 1 - LES STRATAGÈMES.....	4
1.1. Les systèmes de collusion et de corruption.....	4
1.1.1. <i>Les systèmes simples axés sur la collusion.....</i>	5
1.1.2. <i>Les systèmes simples axés sur la corruption.....</i>	7
1.1.3. <i>Les systèmes complexes.....</i>	10
1.2. Les liens avec le financement des partis politiques.....	10
1.2.1. <i>Le financement des partis politiques municipaux.....</i>	11
1.2.2. <i>Le financement des partis politiques provinciaux.....</i>	12
1.3. Les activités d'infiltration du crime organisé.....	14
1.3.1. <i>L'infiltration d'entreprises et de secteurs de l'industrie.....</i>	14
1.3.2. <i>Le contrôle de territoires.....</i>	15
1.3.3. <i>Des services de médiation et d'intimidation.....</i>	15
1.3.4. <i>L'accès aux capitaux d'investissement d'un syndicat.....</i>	16
Conclusion.....	17
CHAPITRE 2 - LES CAUSES.....	20
1. LES CAUSES LIÉES À L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION.....	20
1.1. Une industrie locale.....	20
1.2. Les caractéristiques de la demande.....	21
1.2.1. <i>Une demande instable.....</i>	21
1.2.2. <i>La faible élasticité de la demande et l'absence de produits substitués.....</i>	22
1.3. Le nombre d'entreprises sur un marché et les barrières à l'entrée.....	23
1.4. Les rapports de proximité et de collaboration entre concurrents.....	24
1.5. Des avancées technologiques limitées.....	24
2. LES CAUSES LIÉES AU PROCESSUS DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS.....	25
2.1. La valeur importante des marchés publics.....	25
2.2. Des failles dans les stratégies d'approvisionnement.....	26

2.3.	Des critères d’octroi prévisibles.....	26
2.4.	La pression exercée par le mode de sélection.....	27
2.5.	Un délai insuffisant pour la réception des soumissions	28
2.6.	Le faible encadrement des comités de sélection	28
2.7.	La diffusion d’informations stratégiques.....	30
2.8.	Les risques d’influence politique	31
2.8.1.	<i>L’augmentation des besoins financiers des partis</i>	<i>31</i>
2.8.2.	<i>Des décisions aux conséquences financières importantes</i>	<i>33</i>
3.	LES CAUSES LIÉES À LA GOUVERNANCE DES INSTITUTIONS ET DES ORGANISATIONS	33
3.1.	La culture des organisations.....	33
3.1.1.	<i>L’implication de hauts dirigeants d’institutions et d’organisations publiques et privées.....</i>	<i>34</i>
3.1.2.	<i>Les discours de neutralisation ou de banalisation</i>	<i>35</i>
3.2.	Une mauvaise gestion des conflits d’intérêts.....	36
3.2.1.	<i>Les relations de proximité.....</i>	<i>36</i>
3.2.2.	<i>Le passage du secteur public au secteur privé.....</i>	<i>38</i>
3.2.3.	<i>Le cumul et la durée des fonctions.....</i>	<i>38</i>
3.3.	Le manque de transparence.....	39
3.4.	L’absence ou la perte d’expertise interne	39
3.4.1.	<i>La surveillance inadéquate des travaux.....</i>	<i>41</i>
3.4.2.	<i>L’incapacité à estimer le coût des travaux.....</i>	<i>42</i>
3.5.	Le pouvoir discrétionnaire des donneurs d’ouvrage publics.....	42
3.6.	Les obstacles liés à la dénonciation.....	44
3.6.1.	<i>Le risque de subir des représailles.....</i>	<i>44</i>
3.6.2.	<i>Les failles du processus de dénonciation et du régime de protection des dénonciateurs.....</i>	<i>45</i>
3.7.	Les causes liées aux particularités du milieu municipal.....	48
3.7.1.	<i>L’autonomie et la vulnérabilité de certains donneurs d’ouvrage municipaux</i>	<i>48</i>
3.7.2.	<i>Le rôle des élus municipaux dans l’octroi de contrats.....</i>	<i>48</i>
3.7.3.	<i>L’absence de concurrence et d’alternance politiques</i>	<i>48</i>
3.7.4.	<i>Le manque de régulation des OBNL.....</i>	<i>49</i>
3.7.5.	<i>Les particularités de Montréal et de Laval</i>	<i>49</i>

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

4.	LES CAUSES DE L'INFILTRATION DE L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION PAR LE CRIME ORGANISÉ	50
4.1.	Les motivations du crime organisé	51
4.2.	Des incitatifs à l'infiltration : les caractéristiques de l'industrie.....	51
4.2.1.	<i>La taille de l'industrie</i>	52
4.2.2.	<i>La présence de main-d'œuvre peu qualifiée et le faible niveau technologique de l'industrie</i>	52
4.2.3.	<i>Un contrôle et une surveillance difficiles</i>	52
4.2.4.	<i>Le recours à l'argent comptant, le recyclage des produits de la criminalité et la présence de travail au noir dans l'industrie</i>	53
4.2.5.	<i>La possibilité d'offrir des services de financement</i>	54
4.3.	Un secteur économique perméable à la violence	55
4.3.1.	<i>La vulnérabilité des entreprises au vandalisme, à la violence et à l'intimidation</i>	55
4.3.2.	<i>La possibilité d'offrir des services liés à l'usage de la violence</i>	56
4.3.3.	<i>La susceptibilité des entreprises au « racket »</i>	56
4.3.4.	<i>La possibilité d'offrir des services liés à l'arbitrage et à l'application d'ententes illicites</i>	57
4.4.	L'infiltration des syndicats et la recherche de capitaux	58
5.	DES LACUNES DANS LE CONTRÔLE ET LA SURVEILLANCE.....	59
5.1.	Bureau de la concurrence du Canada.....	60
5.2.	Sûreté du Québec	61
5.3.	Ordre des ingénieurs du Québec.....	62
5.4.	Office des professions du Québec.....	63
5.5.	Commission municipale du Québec.....	64
5.6.	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.....	65
5.7.	Ministère des Transports du Québec.....	65
5.8.	Secrétariat du Conseil du trésor.....	66
5.9.	Directeur général des élections du Québec	67
5.10.	Agence du revenu du Québec.....	68
5.11.	Régie du bâtiment du Québec	70
5.12.	Commission de la construction du Québec.....	70
	Conclusion.....	72
	CHAPITRE 3 - LES CONSÉQUENCES	74
1.1.	Les coûts économiques.....	74

1.1.1.	<i>Les coûts de la collusion</i>	74
1.1.2.	<i>Les coûts de la corruption</i>	76
1.1.3.	<i>Les coûts de l'infiltration du crime organisé</i>	77
1.2.	Une atteinte à la démocratie.....	77
1.2.1.	<i>Le détournement des finalités d'intérêt public</i>	78
1.2.2.	<i>Le contournement du principe de l'égalité démocratique</i>	79
1.3.	Une menace à la primauté du droit.....	79
1.4.	Une confiance érodée envers les institutions publiques.....	80

PARTIE 5 - LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

CHAPITRE 1 - LES STRATÉGIES D'ACTION.....	84
1.1. Moduler les interventions.....	84
1.2. Agir de manière systémique et coordonnée.....	85
1.3. Privilégier l'amélioration de la qualité de l'intervention étatique.....	85
1.4. Intervenir en amont.....	85
1.5. Dépolitiser le processus d'octroi des contrats publics.....	86
1.6. Faire œuvre de transparence utile.....	86
1.7. Interpeller les citoyens.....	87
1.8. Renforcer l'intégrité des acteurs.....	87
CHAPITRE 2 - LES RECOMMANDATIONS.....	90
1. REVOIR L'ENCADREMENT DE L'OCTROI ET DE LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS.....	91
Recommandation 1.....	91
Recommandation 1.1.....	94
Recommandation 1.2.....	96
Recommandation 1.3.....	97
Recommandation 2.....	97
Recommandation 3.....	99
Recommandation 4.....	101
Recommandation 5.....	103
Recommandation 6.....	105
Recommandation 7.....	107

2. AMÉLIORER LES ACTIVITÉS DE PRÉVENTION ET DE DÉTECTION, AINSI QUE L'IMPORTANCE DES SANCTIONS	109
Recommandation 8	109
Recommandation 9	111
Recommandation 10	114
Recommandation 11	115
Recommandation 12	117
Recommandation 13	118
Recommandation 14	119
Recommandation 15	121
Recommandation 16	123
Recommandation 17	124
Recommandation 18	124
Recommandation 19	127
Recommandation 20	130
Recommandation 21	131
Recommandation 22	131
Recommandation 23	132
Recommandation 24	133
Recommandation 25	134
Recommandation 26	135
Recommandation 27	136
Recommandation 28	138
Recommandation 29	140
Recommandation 30	141
Recommandation 31	141
Recommandation 32	144
Recommandation 33	144
Recommandation 34	144
Recommandation 35	147
Recommandation 36	147
Recommandation 37	148

Recommandation 38	151
Recommandation 39	154
Recommandation 40	154
Recommandation 41	155
Recommandation 42	156
Recommandation 43	157
Recommandation 44	158
Recommandation 45	160
Recommandation 46	161
Recommandation 47	162
Recommandation 48	164
Recommandation 49	165
4. FAVORISER LA PARTICIPATION CITOYENNE.....	166
Recommandation 50	166
Recommandation 51	173
Recommandation 52	174
Recommandation 53	175
5. RENOUELER LA CONFIANCE ENVERS LES ÉLUS ET LES SERVITEURS DE L'ÉTAT	177
Recommandation 54	177
Recommandation 54.1	181
Recommandation 54.2	182
Recommandation 55	185
Recommandation 56	186
Recommandation 57	186
Recommandation 58	187
Recommandation 59	190
Recommandation 60	191
Tableau des recommandations	193
PARTIE 6 - CONCLUSION.....	203

Partie 4

Les stratagèmes, causes et conséquences



LES STRATAGÈMES, CAUSES ET CONSÉQUENCES

La Commission avait le mandat d'examiner l'existence et de dresser le portrait de stratagèmes liés à de possibles activités de collusion et de corruption dans l'octroi et la gestion de contrats publics dans l'industrie de la construction, incluant des liens possibles avec le financement des partis politiques. Elle devait aussi dresser un portrait de possibles activités d'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé.

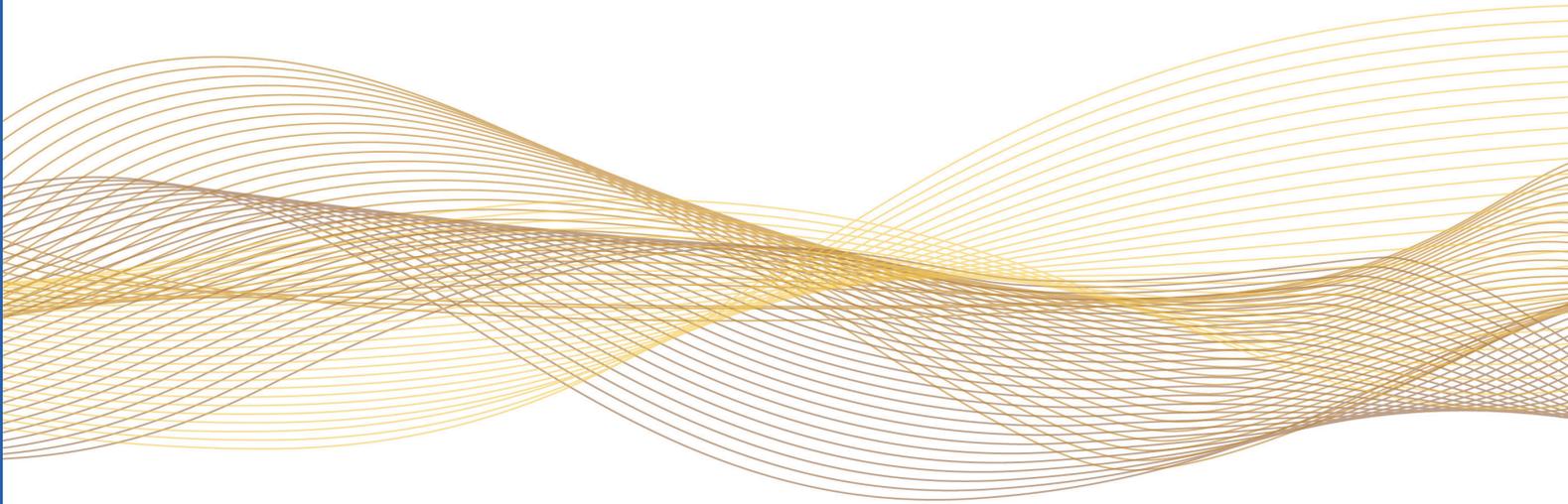
La partie 3 du rapport expose de façon détaillée ce que les témoins ont relaté devant la Commission relativement aux pratiques qui ont eu cours dans le milieu municipal (à Montréal, Laval, Québec, Gatineau, et dans d'autres municipalités), dans des ministères et organismes gouvernementaux (le MTQ, le MAMOT, le MELS, Hydro-Québec, le CUSM), dans des syndicats, des groupes criminels, et relativement aux pratiques de financement des partis politiques provinciaux. La partie 3 présente aussi la liste des stratagèmes et des activités d'infiltration que la Commission a identifiés, en les présentant au terme de chaque bloc de preuve analysée.

L'objectif de la présente partie consiste d'abord à présenter des portraits génériques et transversaux des stratagèmes de collusion et de corruption (incluant dans certains cas des liens avec le financement des partis politiques) et des activités d'infiltration présentés dans la partie précédente. Ce sera l'objet du premier chapitre.

Le deuxième chapitre vise à cerner les causes de l'émergence, de la persistance et, le cas échéant, de la disparition de ces phénomènes, afin d'orienter le gouvernement dans les décisions qu'il devra prendre pour lutter contre ceux-ci.

Le troisième chapitre décrit les conséquences que ces phénomènes ont produites sur les institutions publiques québécoises, sur les principes fondamentaux qui les animent et sur les citoyens.

Chapitre 1
Les stratagèmes



LES STRATAGÈMES

Ce chapitre présente des portraits génériques et transversaux des stratagèmes et des activités d'infiltration que la Commission a observés au cours de ses travaux.

Rappelons que la notion de « stratagème », qui figure dans l'énoncé du mandat de la Commission, est ici comprise comme un procédé habile mais trompeur, mis en œuvre pour obtenir un avantage indu. Dans le contexte de son mandat, ce procédé réfère à des activités de collusion ou de corruption, en lien ou non avec le financement des partis politiques, et l'avantage indu se rapporte à l'octroi et à la gestion de contrats publics dans l'industrie de la construction¹.

L'« infiltration » du crime organisé dans l'industrie de la construction peut être le fait de groupes criminels formés à l'extérieur de l'industrie, qui pénètrent à l'intérieur de celle-ci, de même que le fait de groupes criminels qui se développent à l'intérieur de l'industrie. En d'autres termes, aux fins du mandat de la Commission, toute forme d'immixtion ou de présence de groupes criminels au sein de l'industrie de la construction peut être considérée comme une forme d'infiltration².

La Commission présente les portraits selon les catégories suivantes : 1. les stratagèmes impliquant des activités de collusion et de corruption; 2. les liens avec le financement des partis politiques; et 3. les activités d'infiltration du crime organisé.

1.1. Les systèmes de collusion et de corruption

Les notions de collusion et de corruption présentent certains points communs, mais elles décrivent des réalités différentes.

La Commission définit la collusion comme une entente secrète, explicite ou tacite, entre des acteurs privés (des entrepreneurs, des firmes de génie-conseil, des fournisseurs) répondant à un appel d'offres public ou, dans certains cas, sur invitation, dont le but est de diminuer ou de supprimer la concurrence afin d'obtenir une mainmise sur un contrat public. L'entente de collusion peut aussi inclure des acteurs publics³.

La Commission retient que la corruption est un échange clandestin entre deux acteurs, l'un cherchant à obtenir un avantage indu, l'autre étant en mesure de lui fournir cet avantage, moyennant contrepartie. L'une ou l'autre partie peut être instigatrice de l'échange. Ce dernier s'effectue généralement au bénéfice des deux parties, mais au détriment de l'intérêt public⁴. Dans le contexte des travaux de la Commission, la corruption renvoie plus précisément à des situations où des acteurs du secteur privé (entrepreneurs, firmes de génie-conseil, fournisseurs) obtiennent des avantages (contrat, paiement d'extras, informations confidentielles) de la part

¹ Voir partie 2, chapitre 5, section 5.1.1.

² Voir partie 2, chapitre 5, section 5.2.2.

³ Voir partie 2, chapitre 5, section 5.1.2.

⁴ Voir partie 2, chapitre 5, section 5.1.3.

d'acteurs au sein de l'appareil administratif ou politique. En échange de l'avantage qu'il offre au corrupteur, le « corrompu » reçoit de ce dernier une contrepartie, qui peut prendre diverses formes (pots-de-vin, emploi, faveurs, cadeaux, etc.). On observe également des cas de corruption entre acteurs privés, notamment entre entrepreneurs et ingénieurs.

Comme en témoignent les cas examinés par la Commission, la collusion et la corruption se présentent sous forme de systèmes, dans lesquels plusieurs stratagèmes peuvent être mis en œuvre. Nous pouvons ainsi distinguer des systèmes « simples » et des systèmes « complexes ». Les premiers sont axés soit sur la collusion, soit sur la corruption. Dans les deuxièmes, collusion et corruption sont interreliées et constituent des dimensions essentielles à la mise sur pied et au maintien du système.

1.1.1. Les systèmes simples axés sur la collusion

Les systèmes axés sur la collusion peuvent réunir divers types d'acteurs privés. La Commission a ainsi observé des cas de collusion entre entrepreneurs, entre firmes de génie, entre fournisseurs et entre entrepreneurs et fournisseurs. Dans ce type de système, les collusionnaires s'entendent pour écarter des concurrents sans avoir à corrompre des acteurs politiques ou administratifs. À l'insu de ces derniers, des acteurs privés manipulent le processus d'octroi et de gestion des contrats publics dans le but de remporter une part importante des contrats et de récolter des gains illicites.

Les systèmes axés sur la collusion reposent sur deux types de stratagèmes principaux : a) le truquage d'offres et b) un ensemble de moyens visant la fermeture du marché.

Le premier type de stratagèmes constitue en quelque sorte le cœur du mécanisme collusoire. Par le biais du truquage d'offres, les entreprises qui s'adonnent à la collusion visent à écarter la concurrence et à obtenir le plus grand nombre de contrats possible ainsi qu'un profit maximal, tout en préservant les apparences d'un marché concurrentiel. Ces stratagèmes présentent plusieurs variantes :

- **Rotation des gagnants avec dépôt de soumissions de complaisance.** Les membres du cartel s'entendent pour présenter la meilleure offre à tour de rôle. L'entreprise choisie comme la gagnante de l'appel d'offres communique aux entreprises complices un montant au-dessus duquel celles-ci doivent soumissionner. Ces entreprises complices présentent alors des soumissions de complaisance, c'est-à-dire des soumissions qui ne pourront remporter l'appel d'offres puisqu'elles ne seront pas la plus basse. Elles peuvent aussi soumettre des offres non conformes au devis ou aux exigences du donneur d'ouvrage public (DOP). On voit ici que les appels d'offres, dont le critère d'adjudication repose sur le plus bas soumissionnaire conforme, produisent des résultats aisément prévisibles et que ceux-ci peuvent être facilement manipulés par un groupe d'entreprises qui s'adonnent à la collusion.

- **Rotation des gagnants avec abstention de soumission.** Les membres du cartel s'abstiennent de répondre à un appel d'offres en laissant toute la place à l'entreprise complice préalablement désignée.
- **Compensation.** L'entreprise choisie pour remporter le contrat dédommage celles qui se retirent de l'appel d'offres ou qui déposent des soumissions de complaisance, en leur offrant des contrats de sous-traitance ou d'approvisionnement, ou encore des montants d'argent.
- **Partage des marchés.** Les membres du cartel se partagent le marché (par type de travaux, par client, ou encore par zone géographique) et ils s'entendent pour ne pas soumissionner, du moins de manière concurrentielle, dans les marchés attribués aux autres partenaires du cartel. C'est « chacun dans son marché » avec une concurrence réduite au minimum⁵.

Pour organiser des truquages d'offres, les entreprises qui s'adonnent à la collusion doivent naturellement avoir conclu une entente au préalable. Des stratagèmes renvoient aux méthodes de communication entre les membres d'un système collusoire : rencontres secrètes et communications codées pour indiquer aux complices le seuil au-dessus duquel ils doivent soumissionner. Selon le type d'arrangement entre les collusionnaires, les communications seront plus ou moins fréquentes. Dans les systèmes fondés sur un partage du territoire, les communications peuvent se faire plus rares après que les règles du partage ont été établies; le système collusoire se perpétue alors au moyen d'une entente tacite entre les partenaires. Les systèmes reposant sur une répartition des parts de marché supposent en revanche des échanges plus fréquents. Dans le cas d'ententes ponctuelles, l'acteur souhaitant organiser un truquage d'offres doit connaître l'identité des compétiteurs intéressés à soumissionner à un contrat donné. Certains donneurs d'ouvrage publiaient ou rendaient disponible la liste des entreprises ayant pris possession des documents d'appel d'offres : un acteur pouvait ainsi savoir avec quels concurrents communiquer afin de truquer l'appel d'offres (en supposant que ces derniers consentent à y participer), rendant ainsi le donneur d'ouvrage vulnérable à des ententes collusoires.

Le deuxième type de stratagèmes vise la fermeture du marché. Pour éviter qu'une ou plusieurs entreprises extérieures au cartel participent à un appel d'offres et mettent ainsi en péril l'efficacité de l'entente collusoire, il est nécessaire que les collusionnaires recourent à des stratagèmes visant à évincer ou à décourager la concurrence. Les témoignages ont révélé que des cartels d'entrepreneurs ont utilisé plusieurs stratagèmes pour décourager des concurrents qui désiraient participer à un appel d'offres ou pénétrer sur un certain marché : gestes d'intimidation (menaces verbales ou physiques), actes de vandalisme ou de sabotage sur des chantiers du concurrent (bris de machinerie ou de véhicules), plaintes nombreuses contre le concurrent au BSDQ, à la CCQ et à la CSST afin de l'embourber dans des procédures administratives et soumission à très bas prix afin d'empêcher le concurrent de remporter des contrats. Parmi d'autres procédés possibles, un membre du cartel ayant une relation commerciale avec une entreprise concurrente peut refuser

⁵ Emmanuel COMBE et Constance MONNIER, « Les cartels en Europe : une analyse empirique », *Revue française d'économie*, n° 2, vol. 27, 2012, p. 9.

de lui vendre les matériaux (ou de lui louer l'équipement) dont il a besoin pour sa soumission ou lui indique un prix très élevé : le concurrent se trouve ainsi soit dans l'impossibilité de déposer une soumission, soit dans l'impossibilité que sa soumission soit à un prix compétitif. Pendant ce temps, le membre du cartel vend le même produit au rabais à ses complices.

Les travaux de la Commission ont révélé l'existence de systèmes de collusion entre entrepreneurs dans le domaine de l'asphaltage, des travaux de génie civil et de l'éclairage extérieur. Des cas de collusion entre des firmes de génie ont aussi été observés⁶.

1.1.2. Les systèmes simples axés sur la corruption

Dans les systèmes axés sur la corruption, une partie corruptrice et une partie corrompue forment un pacte illicite : en échange d'un avantage pouvant aller jusqu'à l'octroi d'un contrat, le « corrompu » reçoit une contrepartie du corrupteur. On distinguera de façon plus particulière la corruption politique et la corruption administrative. Dans la première, la partie publique impliquée dans le pacte de corruption est un élu ou un haut fonctionnaire. Dans la seconde, la partie publique relève des autres niveaux de la fonction publique⁷. Les témoignages ont aussi révélé des cas de corruption privée entre entrepreneurs et ingénieurs, ainsi que des cas où une corruption entre acteurs privés est soutenue par une corruption entre l'un de ces acteurs privés et un acteur public.

*

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

⁶ Voir le récit des faits présenté à la partie 3 de ce rapport.

⁷ Voir partie 2, chapitre 5, section 5.1.3.



*

Le stratagème des élections clés en main illustre le phénomène de la corruption politique. Le stratagème se déroule typiquement de la manière suivante : une firme de génie, avec la collaboration d'autres firmes professionnelles, finance la campagne électorale d'un candidat à la mairie dans le but de s'assurer la quasi-exclusivité des contrats de la municipalité après l'élection de celui-ci. La firme organise parfois les campagnes électorales en faisant appel à des organisateurs politiques (d'où l'appellation d'élections « clés en main »).

Lorsque le maire sortant est lié à une firme rivale, une firme de génie peut chercher à faire élire un autre candidat qui lui est favorable. Des firmes de génie rivales s'entendent parfois pour se partager les contrats d'une municipalité en soutenant un même candidat : la collusion entre firmes de génie s'ajoute alors à la corruption politique⁸. La formation de ces « consortiums électoraux » peut servir à étouffer les soupçons quant à l'existence possible d'un pacte de corruption, puisque tous les contrats importants de la municipalité ne sont pas octroyés à une seule et même firme.

Après l'élection de son candidat, la firme de génie s'assure d'obtenir les contrats désirés en recourant à divers stratagèmes. Elle fournit d'abord à la municipalité des modèles d'appels d'offres dont les critères de sélection sont définis de telle sorte qu'ils avantagent la firme elle-même lors du processus de sélection. Ce stratagème est connu sous l'expression d'« appel d'offres dirigé ». La composition des comités de sélection peut aussi être manipulée en y plaçant des personnes favorables à la firme amie du maire. L'embauche d'un directeur général complice peut également constituer un stratagème : dans ce cas, une corruption administrative s'ajoute à la corruption politique. Des entrepreneurs bénéficiant de la complicité d'élus municipaux ont réussi, dans certains cas, à faire annuler des appels d'offres remportés par un compétiteur.

En guise de contrepartie, les élus peuvent recevoir, outre le financement et l'organisation de leur campagne électorale, une ristourne sur le montant des contrats octroyés ainsi que des cadeaux et faveurs de nature diverse (voyages, invitations à des événements sportifs, emplois à des membres de leur famille, repas au restaurant, etc.).

Un témoin lié à une firme de génie a relaté avoir organisé une soixantaine d'élections clés en main entre 1997 et 2007, plus particulièrement dans des municipalités en périphérie de Montréal. Des représentants d'autres firmes ont également eu recours à ce stratagème dans plusieurs municipalités.

⁸ Les systèmes complexes sont examinés de façon plus détaillée dans la section 1.1.3.

*

On peut parler de corruption privée lorsque celle-ci s'exerce à l'insu des acteurs politiques et administratifs. Dans ce type de corruption, une entreprise, généralement une firme de génie dans les cas relatés devant la Commission, approuve une réclamation de faux extras ou de fausses quantités présentée par un entrepreneur en construction en échange d'une ristourne sur le paiement de ces extras ou quantités. Par le biais de ce stratagème, deux acteurs privés s'enrichissent mutuellement aux dépens des contribuables en facturant à un donneur d'ouvrage public des travaux non réalisés ou des quantités de matériaux non utilisées dans les faits.

Ce stratagème de faux extras ou de fausses quantités peut aussi être planifié en amont par des firmes qui surestiment sciemment les quantités aux bordereaux afin de dégager une marge qui permet de facturer au donneur d'ouvrage des matériaux non utilisés ou des travaux non réalisés.

La Commission a mis en lumière de nombreux cas de cette nature, notamment à Montréal, à Laval et sur la Rive-Nord de Montréal. Les témoignages ont aussi révélé des cas où une firme de génie fournissait de l'information privilégiée à un entrepreneur afin que celui-ci puisse remporter un appel d'offres en soumissionnant à bas prix, mais en se renflouant ensuite avec des réclamations d'extras rendues possibles par le stratagème du « débalancement de bordereau », où les quantités inscrites aux bordereaux sont simultanément sous-estimées et surestimées.

*

Une corruption privée peut aussi être liée à une corruption impliquant des acteurs publics. Cette situation se présente lorsqu'un pacte de corruption entre acteurs privés nécessite également la corruption d'un acteur public, tel un fonctionnaire, pour être mis en œuvre. La corruption privée se double alors d'une corruption administrative.

Comme dans le cas de corruption privée, des entrepreneurs et des ingénieurs ont recours à des stratagèmes de faux extras et d'augmentation des quantités inscrites au bordereau. À la différence des cas de corruption privée qui se produisent à l'insu de fonctionnaires peu armés pour la détecter, les acteurs privés doivent ici compter sur la complicité de fonctionnaires chargés de recommander le paiement des réclamations qu'ils lui présentent. Cette complicité s'obtient par le développement de liens de proximité, cultivés graduellement par des cadeaux et des faveurs (voyages, invitations à des événements sportifs, repas au restaurant, bouteilles de vin) qu'offrent entrepreneurs et ingénieurs aux fonctionnaires, en échange de leur complaisance dans l'approbation des réclamations de paiement. Cette situation s'est produite entre autres au ministère des Transports du Québec.

*

Dans tous ces cas de figure, on retrouve donc deux parties ayant noué un pacte de corruption. Le corrupteur scelle ce pacte dans le but d'obtenir un contrat ou un avantage menant à l'obtention d'un contrat ou à un gain illicite par le biais de l'un de ces stratagèmes : appel d'offres dirigé, comité de sélection truqué, information privilégiée, approbation de faux extras. Qu'il soit

un acteur public ou privé, le « corrompu » fournit ces avantages en échange d'une contrepartie : pots-de-vin en argent, ristourne sur les contrats ou les extras, financement et organisation d'élections, cadeaux, emplois.

1.1.3. Les systèmes complexes

Les systèmes que nous venons de décrire sont axés soit sur des stratagèmes de collusion, soit sur des stratagèmes de corruption. Les témoignages ont aussi révélé que, dans certaines situations, collusion et corruption vont de pair. L'une et l'autre font alors partie d'un même système : l'entente collusoire repose sur un pacte de corruption impliquant des élus et des fonctionnaires municipaux.

Ces systèmes complexes ont été observés dans de grandes villes. Ce n'est pas un hasard s'il en est ainsi : pour qu'un groupe d'entreprises décide de nouer une entente collusoire sur un même territoire, il faut qu'elles puissent se partager un nombre suffisant de contrats, ce qui est le cas dans de grandes agglomérations. Les grandes villes possèdent par ailleurs des appareils politiques et administratifs plus imposants que les petites municipalités et notamment, des mesures visant le repérage des pratiques collusoires. La mise en place et le maintien de cartels suppose alors presque nécessairement la complicité d'acteurs publics, qu'il s'agisse d'élus ou de fonctionnaires, pour les protéger de la détection. Les travaux de la Commission ont confirmé la présence de tels systèmes à Montréal [REDACTED]

Les témoignages liés aux systèmes de collusion et de corruption dans ces villes ont aussi révélé que des élus ont joué un rôle central dans leur mise en place.

1.2. Les liens avec le financement des partis politiques

La Commission avait également pour mandat d'examiner les liens possibles entre l'octroi et la gestion de contrats publics et le financement des partis politiques. Les travaux de la Commission ont révélé, à cet égard, deux formes de liens possibles : des liens directs et des liens indirects entre le versement de contributions politiques et l'octroi de contrats publics. Les premiers ont été observés plus particulièrement dans le cadre du financement municipal et les seconds dans le cadre du financement provincial.

Un lien direct renvoie à une transaction explicite où une contribution politique est versée en échange d'un contrat précis. Une ristourne payée au pourcentage du montant d'un contrat illustre cette forme de lien. Les situations où l'on observe des liens directs peuvent être associées à des pratiques de corruption. La contribution politique représente ici la contrepartie que reçoit la partie corrompue (le parti) en échange du contrat convoité par la partie corruptrice (la firme de génie ou l'entrepreneur en construction).

Un lien indirect renvoie à une situation plus diffuse, où la transaction entre les acteurs est souvent implicite et donne lieu à des contreparties différées. Dans ce cas de figure, le versement

de contributions politiques et l'octroi de contrats publics ne sont pas liés de façon immédiate, comme dans le cas du lien direct, mais d'une façon plus lâche ou décalée. Il s'agit donc de situations où un certain laps de temps peut s'écouler entre le versement d'une contribution et l'obtention d'un contrat. Par exemple, une contribution peut être liée à l'obtention d'un avantage qui, dans un second temps, mène à l'obtention d'un contrat. Le lien indirect désigne aussi des situations où le versement d'une contribution n'est pas lié nécessairement à l'obtention d'un contrat précis ou d'une subvention, mais à un contrat (ou une subvention) futur ou indéterminé. Lorsque ce type d'échanges se répète dans le temps, on en arrive à une situation où des entreprises financent des partis politiques dans le but général de maintenir des parts de marché.

1.2.1. Le financement des partis politiques municipaux

Les stratagèmes de corruption politique précédemment décrits illustrent des situations de lien direct entre le versement de contributions politiques et l'octroi de contrats publics. Ces stratagèmes ont pris plusieurs formes dans le domaine municipal. Par le stratagème des élections clés en main, des firmes de génie ont financé des candidats municipaux et organisé leurs élections dans le but d'obtenir une part importante des contrats publics dans des municipalités situées notamment dans la périphérie de Montréal. Les systèmes de collusion et de corruption dans les grandes villes témoignaient aussi d'un lien direct entre le versement de contributions et l'octroi de contrats. Dans un cas, les entrepreneurs et les firmes de génie payaient à l'argentier du parti du maire en poste une ristourne sur les contrats obtenus. Dans l'autre, un groupe restreint de firmes de génie ayant accès aux contrats municipaux finançait le parti au pouvoir. Dans un autre cas encore, des élus ont reçu du financement en échange des contrats qu'ils partageaient entre des firmes de génie et des entrepreneurs. Les faits ont démontré que le parti politique a été l'instigateur de pactes de corruption dans ces trois grandes villes : le financement du parti au pouvoir était une condition *sine qua non* à l'obtention de contrats publics. Dans des municipalités de plus petite taille, les firmes de génie étaient souvent les instigatrices du pacte de corruption lorsqu'elles recouraient au stratagème des élections clés en main.

Les témoignages ont également révélé que les acteurs privés ont eu recours à des pratiques de financement illégal dans le cadre de ces systèmes de collusion et de corruption. Les contributions politiques étaient souvent payées avec de l'argent liquide qui servait à rembourser des prête-noms. Des dirigeants d'entreprises ont utilisé des stratagèmes de fausse facturation pour obtenir cet argent liquide. Dans certains cas, ils ont fait appel à des réseaux criminels de fausse facturation. Des témoins, tant du côté des firmes de génie que des entrepreneurs, ont relaté avoir payé des contributions politiques et remboursé des prête-noms avec de l'argent obtenu en facturant des faux extras à la municipalité.

Ces stratagèmes de financement illégal étaient souvent associés au dépassement des dépenses électorales autorisées. Des partis politiques municipaux ont ainsi tenu des caisses occultes et, en apparence, une double comptabilité.

En résumé, dans les municipalités où ces systèmes ont été observés par la Commission, les pratiques de financement au niveau municipal étaient intimement liées à la mise en place et au maintien des systèmes de corruption (et de collusion). En échange des contrats qu'ils obtenaient des élus, les acteurs privés leur offraient des contributions politiques en guise de contrepartie. Les contributions politiques constituaient ainsi un élément central du pacte de corruption entre acteurs publics et privés.

1.2.2. Le financement des partis politiques provinciaux

Les témoignages portant sur le financement politique provincial et le fonctionnement d'organismes gouvernementaux tels le MTQ, le MAMROT, le MELS et Hydro-Québec n'ont pas démontré l'existence d'un lien direct entre le versement de contributions politiques et l'octroi de contrats publics ou de subventions menant à l'obtention de contrats publics. L'absence d'un lien direct ne suppose pas toutefois l'absence de tout lien entre le versement de contributions politiques et l'octroi de contrats ou de subventions. L'ensemble des témoignages recueillis amène plutôt à conclure à l'existence d'un lien indirect entre le versement de contributions politiques et l'octroi de contrats publics ou de subventions liées à l'obtention de contrats durant les années visées par le mandat de la Commission.

Les témoignages ont révélé la dynamique générale qui animait le financement sectoriel et le financement en milieu de vie. D'un côté, les principaux partis sollicitaient des représentants d'entreprises obtenant des contrats publics pour qu'ils leur versent des contributions. De l'autre, ces représentants d'entreprises versaient les contributions demandées dans le cadre de stratégies de développement des affaires et s'attendaient à recevoir des avantages en retour. Vers le milieu des années 2000, les principales firmes de génie versaient plus de 100 000 dollars par année au parti au pouvoir. Des entrepreneurs versaient quant à eux plusieurs dizaines de milliers de dollars par année en contributions politiques. Des entreprises contournaient la loi électorale en demandant à leurs employés de verser des contributions qu'elles leur remboursaient au moyen de divers stratagèmes (bonis, comptes de dépenses, augmentations de salaire). Ce faisant, les employés de ces entreprises agissaient comme prête-noms. Les témoignages ont aussi montré que ces entreprises finançaient simultanément plusieurs partis politiques, entre autres par crainte de représailles si un parti d'opposition venait à prendre le pouvoir. Des entreprises ont aussi offert des faveurs et cadeaux à des députés et ministres dans le cadre de ces stratégies d'affaires.

Plusieurs dirigeants d'entreprises ont déclaré que les gestes de sollicitation émanaient avant tout des partis politiques, qui leur promettaient notamment une écoute attentive en échange de leurs contributions. Ils ont également affirmé que les partis leur fixaient des cibles de financement en fonction de leur présence sur les marchés publics. Des cabinets politiques organisaient aussi des rencontres payantes et privées entre des gens d'affaires et des ministres. Les événements de financement du ministre des Transports et du ministre des Affaires municipales étaient les plus courus chez les dirigeants d'entreprises liées à l'industrie de la construction. Pour cette raison,

ces ministres étaient souvent sollicités par leurs collègues députés et ministres qui peinaient à atteindre les cibles de financement que leur fixait leur parti.

Des partis politiques ont également sous-traité la sollicitation de contributions à des dirigeants d'entreprises. De telles sollicitations ne sont pas illégales, mais la personne désignée doit détenir un certificat de solliciteur et les contributions ne doivent pas être remboursées au donateur. Ainsi, des représentants de firmes de génie ont sollicité des contributions dans leurs réseaux d'affaires, auprès d'entrepreneurs et de fournisseurs, qui pouvaient difficilement refuser de telles demandes sans compromettre leurs liens d'affaires avec ces firmes. Des représentants d'entreprises ont également organisé des activités de financement pour des cabinets politiques liés à leur champ d'activité. Des firmes de génie y invitaient des élus municipaux afin qu'ils présentent au ministre invité les projets pour lesquels ils espéraient recevoir une subvention (et que les firmes souhaitaient réaliser).

Dans ce genre d'échanges, des représentants d'entreprises versent des contributions politiques non pas pour obtenir tel contrat précis, mais parce qu'elles croient pouvoir obtenir ou préserver certaines parts de marché en maintenant de « bonnes relations » avec des acteurs publics qui, dans certaines situations, sont en mesure d'influencer plus ou moins directement l'octroi de contrats et de subventions.

Les témoignages ont ainsi révélé certaines situations, récurrentes ou ponctuelles, où l'octroi de contrats publics était indirectement lié au financement de partis politiques provinciaux :

- Au ministère des Transports, des cabinets politiques ont octroyé des contrats de gré à gré à des entreprises d'asphaltage qui participaient aux activités de financement du ministre.
- Au ministère des Affaires municipales, une ministre a utilisé son pouvoir discrétionnaire de telle manière qu'une firme de génie a obtenu plusieurs mandats auprès de municipalités ayant bénéficié de subventions beaucoup plus généreuses que ce que prévoyaient les règles habituelles d'octroi de subventions (et sans lesquelles ces projets n'auraient pu être réalisés). Le vice-président au développement des affaires de cette firme de génie était un ami proche du chef de cabinet de la ministre et tous deux organisaient des activités de financement pour cette dernière.
- Le cabinet d'un ministre impliqué dans la présélection de projets subventionnés a sollicité des contributions auprès d'un élu municipal en attente d'une subvention pour un projet d'infrastructure sportive. Ce même cabinet lui a demandé de confier le pilotage du projet au représentant d'une firme de génie qui organisait des activités de financement pour le ministre.

Si l'on peut parler d'une corruption politique dans des situations où l'on observe un lien direct entre le versement de contributions politiques et l'octroi de contrats publics, ces situations de liens indirects dénotent, quant à elles, une apparence de corruption politique.

1.3. Les activités d'infiltration du crime organisé

La Commission a défini le crime organisé comme « un groupe composé de trois personnes ou plus, existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions pour en tirer un avantage direct ou indirect⁹ ». Cette définition renvoie d'abord aux groupes criminels de type mafieux (parfois désignés sous crime organisé traditionnel), tels la mafia montréalaise et des groupes de motards criminels comme les Hells Angels. Ces groupes se caractérisent par le recours à la violence physique, à la menace de violence, ou à la réputation de violence qui leur est attribuée pour commettre des crimes et contrôler un territoire¹⁰. Dans un sens plus large, le crime organisé inclut la criminalité en col blanc et vise des groupes qui ne sont pas caractérisés principalement par le recours à la violence et au contrôle d'un territoire. Ainsi, certains acteurs de la Ville de Laval ont été accusés de gangstérisme pour avoir mis en place un système de collusion et de corruption à grande échelle. Les réseaux de fausse facturation constituent un autre exemple de criminalité en col blanc.

Rappelons qu'aux fins du mandat de la Commission, l'« infiltration » du crime organisé dans l'industrie de la construction peut être le fait de groupes criminels formés à l'extérieur de l'industrie, qui pénètrent à l'intérieur de celle-ci, de même que le fait de groupes criminels qui se développent à l'intérieur de l'industrie¹¹.

Selon les témoignages recueillis, quatre formes principales d'infiltration du crime organisé ont été constatées sur le territoire québécois durant les années visées par le mandat de la Commission : 1. L'infiltration d'entreprises et de secteurs de l'industrie; 2. le contrôle de territoires; 3. l'offre de services de médiation et d'intimidation; 4. l'accès aux capitaux d'investissement d'un syndicat.

1.3.1. L'infiltration d'entreprises et de secteurs de l'industrie

L'entrée de la mafia sur les marchés de l'industrie de la construction passe notamment par la prise de contrôle d'entreprises existantes. Ces prises de contrôle peuvent survenir lorsque des entreprises en difficulté font appel à des sources de financement « alternatives » détenues par des groupes criminels.

Les témoignages ont ainsi révélé qu'une entreprise de décontamination des sols lourdement endettée est tombée sous le contrôle d'individus liés à la mafia. Un membre influent des Hells Angels et ses acolytes ont tenté pareillement de prendre le contrôle d'entreprises de maçonnerie afin de blanchir l'argent qu'ils récoltaient par le trafic de stupéfiants, et de trouver des emplois et des contrats pour leurs membres et sympathisants. Ces individus ont ciblé notamment une entreprise familiale qui avait besoin de capitaux pour renouveler ses équipements. Réalisant qu'il perdait le contrôle de son entreprise, le propriétaire a tenté d'écarter

⁹ Règles de procédure de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, par. 12(f).

¹⁰ Voir partie 2, chapitre 5, section 5.2.1.

¹¹ Voir partie 2, chapitre 5, section 5.2.2 et l'introduction du présent chapitre.

le représentant des Hells Angels : il a alors été victime de menaces, d'intimidation, de vols et de méfaits. Le même individu lié aux Hells Angels a infiltré une autre entreprise de maçonnerie en exigeant des commissions de 5 puis de 10 % de la valeur des contrats. Grâce à ses contacts syndicaux, il obtenait des cartes de compétence qu'il vendait ensuite à des employés. Il a convaincu le propriétaire d'acheter l'entreprise d'un concurrent avec de l'argent comptant. Le but qu'il visait était de créer un cartel dans le domaine de la maçonnerie.

1.3.2. Le contrôle de territoires

Les témoignages ont révélé deux cas d'individus criminels qui cherchaient à contrôler un secteur de l'industrie de la construction sur un certain territoire, en recourant notamment à des méthodes d'intimidation, incluant des actes de violence.

À la fin de la décennie 2000, le propriétaire de deux entreprises de construction dans la région de l'Abitibi était impliqué dans un réseau de trafic de stupéfiants. Il exerçait ses activités avec l'assentiment des Hells Angels et recourait à l'intimidation et à la violence pour éliminer les entreprises concurrentes. L'une d'elles n'a pu compléter des travaux d'asphaltage à Val-d'Or, car ses fournisseurs avaient reçu des menaces de l'entrepreneur délinquant. Ce dernier a également incendié le bâtiment et le garage d'une deuxième entreprise d'asphaltage afin de l'empêcher de réaliser un contrat.

Vers 2010, le chef d'un réseau criminel basé dans les Cantons de l'Est possédait une entreprise spécialisée dans l'installation de ponceaux. Afin d'écartier ses concurrents, il a demandé à des complices d'incendier des fournisseurs de tuyaux. Une entreprise ayant subi des dommages de près d'un million de dollars a vu ses primes d'assurance augmenter fortement. Pendant plusieurs mois, aucune entreprise concurrente n'osait soumissionner sur les mêmes appels d'offres que cet entrepreneur délinquant.

1.3.3. Des services de médiation et d'intimidation

Le crime organisé s'est aussi infiltré dans l'industrie de la construction en offrant certains services à des entreprises ayant noué entre elles des ententes illicites. Ces services consistaient notamment à régler des différends entre des membres d'un système de collusion ou bien à assurer le maintien de la collusion en intimidant des entreprises extérieures qui convoitaient le même marché. La mafia a joué ce rôle auprès d'entrepreneurs montréalais. On comprend que si ces derniers se sont tournés vers un tel intermédiaire, c'est parce qu'ils ne souhaitaient pas s'incriminer en faisant appel à la police ou au système de justice alors qu'il s'agissait d'arbitrer certains litiges liés à un stratagème illégal de collusion.

L'Opération Colisée menée par la GRC a permis de constater que plusieurs entrepreneurs en construction fréquentaient un club social qui constituait le quartier général du clan sicilien des Rizzuto. Le dirigeant du cartel des trottoirs y faisait de fréquentes remises en argent liquide. Considéré comme un proche de la mafia, ce dernier recourait à des méthodes d'intimidation

pour écarter des entreprises du marché des trottoirs, lequel était limité, à Montréal, à un petit groupe d'entrepreneurs originaires de la Sicile. Les faits ont aussi révélé qu'un lieutenant du clan Rizzuto a fait des appels menaçants à un entrepreneur de Québec pour qu'il ne soumissionne pas sur un appel d'offres à Montréal dans le secteur de la céramique.

Le clan Rizzuto avait aussi des relations étroites avec plusieurs entrepreneurs actifs dans la construction immobilière. Il a fourni des services de médiation entre des entrepreneurs impliqués dans le projet de conversion en copropriétés de luxe d'un ancien édifice dans le Vieux-Montréal.

La mafia entretenait également des liens avec le dirigeant d'un des groupes d'entreprises de construction les plus importants au Québec. Vito Rizzuto et son fils Nick fréquentaient son restaurant à Laval et communiquaient avec lui en passant par des intermédiaires, manifestement dans le but de déjouer la surveillance policière. Des enquêteurs de la GRC ont vu ce dirigeant d'entreprises donner l'accolade au chef de la mafia montréalaise. Un entrepreneur a relaté que Vito Rizzuto a servi de médiateur pour dénouer un conflit relativement à une entente collusoire visant le contrat de réfection du rond-point l'Acadie.

1.3.4. L'accès aux capitaux d'investissement d'un syndicat

Plusieurs individus liés à la mafia et aux Hells Angels ont également cherché à s'infiltrer dans l'industrie de la construction en obtenant l'accès aux capitaux d'investissement du Fonds de solidarité et de son bras immobilier (la SOLIM). Pour ce faire, ils ont noué des liens avec le directeur général de la FTQ-Construction à qui ils demandaient de faire pression sur ses collègues pour qu'ils financent certains de leurs projets (entreprise de décontamination des sols, terrains incluant un bar d'effeuilleuses, entreprise de vaissellerie d'hôtel, marina fréquentée par des Hells Angels). Le fonds de retraite des électriciens que dirigeait le président de la FTQ-Construction a également investi dans la construction d'un immeuble résidentiel dont toutes les unités ont été acquises par des membres de la mafia montréalaise, des dirigeants du syndicat et un important entrepreneur en construction.

Les témoignages ont révélé qu'un personnage important de la mafia montréalaise se présentait comme le *boss* du directeur général de la FTQ-Construction et qu'il avait fomenté un plan pour que celui-ci et ses complices prennent le contrôle du syndicat en délogeant le président en place. Lors des élections syndicales de novembre 2008, le directeur général de la FTQ-Construction a fait appel à des membres des Hells Angels pour s'assurer que ses acolytes remportent tous les postes de direction. L'enjeu de ces élections était d'obtenir l'accès aux conseils d'administration du Fonds de solidarité et de son bras immobilier. Ces tentatives échoueront cependant en 2009 à la suite de révélations médiatiques. Les faits ont également démontré que certains directeurs de locaux de la FTQ-Construction étaient liés à la mafia.

Conclusion

L'exposé des portraits génériques et transversaux des stratagèmes de collusion et de corruption dans l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, des liens avec le financement des partis politiques et des activités d'infiltration de l'industrie par le crime organisé permet de comprendre les rouages des pratiques déviantes que la Commission a constatées durant ses travaux. Toutefois, pour lutter efficacement contre ces pratiques, il faut non seulement en connaître les rouages, mais aussi en identifier les causes. Ce sera l'objet du prochain chapitre.

Chapitre 2

Les causes



LES CAUSES

Le présent chapitre explicite les causes à l'origine de l'émergence et du maintien des stratagèmes précédemment décrits. Un tel diagnostic est nécessaire à la formulation des recommandations énoncées dans la prochaine partie du rapport : pour lutter efficacement contre les stratagèmes identifiés, les recommandations doivent en effet cibler les causes.

La Commission a fondé l'analyse qui suit sur la preuve recueillie, mais aussi sur la littérature scientifique. Les pratiques déviantes observées existent en effet dans d'autres juridictions dans le monde et ont fait l'objet de centaines de rapports et de publications scientifiques qui ont notamment abordé les causes de ces phénomènes. Ces ressources se sont avérées très utiles pour la Commission.

Précisons d'emblée que, parmi les causes qui permettent d'expliquer les pratiques déviantes, certaines sont très difficiles ou impossibles à éliminer. Elles méritent toutefois d'être exposées : à défaut de les faire disparaître, les pouvoirs publics doivent en effet en tenir compte dans le choix des mesures visant à identifier, à enrayer et à prévenir les phénomènes visés par le mandat de la Commission.

1. LES CAUSES LIÉES À L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

1.1. Une industrie locale

En raison de l'emplacement précis des projets d'infrastructures sur le territoire, les opérations des entreprises de construction sont fortement influencées par le lieu des chantiers et sont la plupart du temps locales. De façon générale, il est en effet plus rentable pour un entrepreneur de réaliser des projets locaux. Il peut ainsi éviter de déplacer sur de longues distances des équipements, de la main-d'œuvre, des matières premières et des matériaux de construction. Les frais de transport représentent aussi un élément important de la structure de coûts des entreprises de construction, particulièrement dans certains domaines, comme l'asphaltage.

Les marges de profit des entreprises dépendent grandement de leur capacité à contrôler leurs coûts. Dans certains segments de l'industrie, les marges de profit diminuent de manière draconienne en fonction des distances parcourues. Cela a pour effet de restreindre la mobilité des entrepreneurs¹².

L'absence de mobilité crée une segmentation géographique naturelle des marchés, restreint la concurrence et défavorise la venue d'entreprises provenant d'autres territoires. Le caractère local de l'industrie de la construction multiplie aussi les opportunités de rencontres entre ses acteurs, favorisant du même coup la conclusion d'ententes de collusion¹³.

¹² Pièce 439P-3349, p. 242-243.

¹³ Témoignage de John M. Connor, transcription du 28 octobre 2014, p. 10.

La Commission a fourni plusieurs illustrations des problèmes occasionnés par le caractère local des travaux d'infrastructures. Par exemple, le ministère des Transports du Québec (MTQ) a été victime de plusieurs stratagèmes de collusion dans l'asphaltage, parce que le réseau routier dont il a la charge est particulièrement étendu avec ses 30 600 km¹⁴, alors que les coûts ont tendance à augmenter avec l'éloignement croissant des usines d'enrobés bitumineux. En bénéficiant d'un avantage concurrentiel autour de leurs usines, les entrepreneurs évitent de soumissionner à des contrats à proximité des usines de leurs concurrents. Cette pratique conduit à un partage du territoire.

1.2. Les caractéristiques de la demande

Le secteur public constitue un client important de l'industrie de la construction, particulièrement dans le marché des travaux de génie civil et de voirie. Ce type de demande comporte des aspects particuliers qu'il convient de décrire pour en tenir compte au moment d'émettre des recommandations, puisqu'il est possible d'agir sur ces facteurs.

1.2.1. Une demande instable

Du point de vue du développement économique, l'industrie de la construction comporte un avantage important : elle est présente sur tout le territoire du Québec et elle a une forte incidence sur les autres secteurs de l'activité économique. En conséquence, s'ils en ont les moyens financiers, les gouvernements privilégient souvent une accélération des investissements publics pour contrecarrer les effets délétères d'un ralentissement de la conjoncture économique.

Pour cette raison, la construction et l'entretien d'infrastructures comportent des fluctuations importantes de la demande, pouvant connaître des ralentissements marqués pendant un certain temps, suivis d'accélération subites pour soutenir l'économie ou pour corriger un déficit d'entretien des infrastructures. Ces variations de la demande peuvent inciter les entreprises à collaborer entre elles afin d'éviter les baisses subites de leur chiffre d'affaires¹⁵, assurer une répartition égale de leurs activités tout au long de l'année ou d'un cycle économique, protéger leurs profits ou tirer avantage d'une augmentation de la demande¹⁶.

Durant la période couverte par son mandat, la Commission a observé ces variations de la demande. À partir de 2004, les gouvernements du Canada et du Québec ont conçu des programmes d'infrastructures afin d'aider les villes et les municipalités à accroître leurs investissements en infrastructures pour résorber les déficits d'entretien des aqueducs et des usines d'épuration des eaux, accumulés pendant un grand nombre d'années. De même, après l'effondrement du viaduc de la Concorde à Laval le 30 septembre 2006, le gouvernement du

¹⁴ Ce qui lui confère une ampleur plus importante que les réseaux supérieurs ontariens, new-yorkais ou français : Pièce 130P-1552, p. 3.

¹⁵ Margaret C. LEVENSTEIN et Valerie Y. SUSLOW, « What determines cartel success? », *Journal of Economic Literature*, vol. 44, n° 1, 2006, p. 64-67; pièce CEIC-R-3537, p. 28.

¹⁶ Massimo MOTTA, *Competition Policy. Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 146.

Québec a mis en place un plan d'augmentation des investissements pour le renouvellement des infrastructures de transport. Ce plan prévoyait une enveloppe budgétaire de près de 15 milliards de dollars pour les cinq premières années du plan¹⁷.

L'abondance de projets relativement plus coûteux, tant aux niveaux municipal que provincial, dans un contexte où l'offre n'a pu s'adapter à l'accroissement de la demande, peut avoir pour effet d'ouvrir le marché à la concurrence¹⁸. Toutefois, le résultat inverse peut se produire. En effet, une demande forte combinée à une offre stable pousse les prix à la hausse. En situation de concurrence, un tel contexte incite certaines entreprises à baisser leurs prix pour obtenir davantage de contrats. Mais pour éviter une baisse des prix tout en conservant leur part de contrats, des entreprises peuvent décider de s'entendre pour se partager ceux-ci à des prix supérieurs à ceux qu'un marché concurrentiel aurait générés.

Malgré son caractère variable et inélastique, la demande d'infrastructures publiques comporte aussi des cycles. Ces derniers sont habituellement pris en compte par les entrepreneurs. Pour eux, la demande peut donc être prévisible. Par exemple, ceux qui travaillent dans le domaine de l'asphaltage s'attendent au lancement d'un nombre important d'appels d'offres au printemps. La prévisibilité de cette demande est un facteur favorable à la collusion¹⁹, tout comme sa régularité²⁰.

1.2.2. La faible élasticité de la demande et l'absence de produits substitués

Par ailleurs, en raison de l'importance névralgique des infrastructures pour la sécurité de la population et pour l'activité économique, dans les situations d'urgence comme celle qui a suivi l'effondrement du viaduc de la Concorde, la demande publique de travaux d'infrastructures devient insensible aux variations de prix. Lorsqu'un donneur d'ouvrage public doit réparer un pont, il ne peut en général remettre cette réparation à plus tard. Les économistes parlent alors de la faible élasticité de la demande. Une telle situation confère un pouvoir de marché aux vendeurs, c'est-à-dire aux entrepreneurs offrant à l'État de réaliser ces travaux de construction et d'entretien. Ces situations d'urgence accroissent également la vulnérabilité de l'État à la corruption, puisqu'il est parfois nécessaire d'écarter les règles habituelles d'octroi de contrats pour y faire face.

La demande de travaux d'infrastructures provenant du secteur public comporte également un grand nombre de produits faisant l'objet d'une homologation, d'une certification, d'une qualification ou d'une normalisation. Les donneurs d'ouvrage publics ont recours à ces exigences pour utiliser des matériaux et des produits de construction répondant à des critères reconnus de

¹⁷ Le récit des faits sur le MTQ est présenté à la partie 3 de ce rapport.

¹⁸ C'est ce qui s'est produit dans le domaine de l'éclairage extérieur. Voir le récit des faits sur le cartel de l'éclairage extérieur dans la partie 3 de ce rapport.

¹⁹ Pièce CEIC-R-3471, p. 12-13.

²⁰ Massimo MOTTA, *Competition Policy. Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 145.

qualité. Ces exigences permettent également de réduire les coûts d'entretien par la diminution du nombre de contrôles techniques, en plus d'alléger le processus d'acquisition.

Toutefois, elles comportent un inconvénient majeur. Elles peuvent restreindre la concurrence en empêchant l'utilisation de produits substitués par d'éventuels soumissionnaires. L'absence de produits substitués ainsi qu'une faible élasticité de la demande confèrent un avantage substantiel aux cartels souhaitant contrôler certains marchés²¹.

Dans le cadre de ses travaux, la Commission a exposé des cas de situations d'urgence et d'absence de produits de substitution ayant pavé la voie à la corruption et à la collusion²².

1.3. Le nombre d'entreprises sur un marché et les barrières à l'entrée

L'industrie de la construction comporte également des caractéristiques particulières du côté de l'offre. Le nombre d'entreprises actives sur un marché a un effet déterminant sur l'émergence de la collusion²³. Lorsqu'une grande quantité d'entreprises coexistent, il est plus difficile de créer et de maintenir une entente collusive. À l'inverse, un petit nombre de firmes facilite la conclusion d'ententes anticoncurrentielles²⁴. Conséquemment, les marchés comportant des barrières à l'entrée élevées²⁵ réduisent la concurrence et présentent des risques accrus d'être touchés par la collusion²⁶. C'est le cas de l'industrie de la construction.

Pour diverses raisons²⁷, celle-ci a tendance à être un marché de petits entrepreneurs dominés par un nombre restreint de grandes entreprises²⁸. Or, la présence d'une élite dominante dans un marché donné comporte des risques accrus de corruption et de collusion.

À titre d'exemple, dans plusieurs régions du Québec, pour les travaux d'asphaltage, la Commission a observé la présence d'une concentration importante des actifs appartenant à un nombre restreint de grandes entreprises. Cette situation a grandement facilité le maintien de stratagèmes de collusion prenant appui sur le partage de territoires.

²¹ Pièce CEIC-R-3537, p. 28.

²² Voir les récits des faits sur Montréal, le MTQ et l'éclairage extérieur à la partie 3 de ce rapport.

²³ Paul A. GROUT et Silvia SONDEREGGER, *Predicting cartels*, Royaume-Uni, Office of Fair Trading, 2005, p. 21; Margaret C. LEVENSTEIN et Valerie Y. SUSLOW, « What determines cartel success? », *Journal of Economic Literature*, vol. 44, n° 1, 2006, p. 51-61.

²⁴ Pièce CEIC-R-3537, p. 28; pièce CEIC-R-3626, p. 3.

²⁵ Certaines barrières à l'entrée propres à l'industrie de la construction sont particulièrement élevées, soit les coûts d'investissements initiaux, la difficulté d'acquérir technologie, expertise, main-d'œuvre et financement, et les économies d'échelle réalisées par les entreprises déjà présentes : Gérard DE VALENCE, *Competition and barriers to entry in the construction industry*, dans Gérard DE VALENCE, *Modern construction economics: theory and application*, Spon Press, Oxford, 2011, p. 100.

²⁶ Pièce CEIC-R-3537, p. 28; Paul A. GROUT et Silvia SONDEREGGER, *Predicting cartels*, Royaume-Uni, Office of Fair Trading, 2005, p. 21.

²⁷ Témoignage de Louis Delagrave, transcription du 17 septembre 2012, p. 51-60; pièce 6P-118, p. 6.

²⁸ Pièce CEIC-R-2887, p. 7; Gérard DE VALENCE, *Modern construction economics: theory and application*, Spon Press, Oxford, 2011, p. 108.

Une situation similaire a été constatée dans les marchés de l'éclairage extérieur et de la supersignalisation à Montréal et à Québec. Ces travaux diffèrent de ceux normalement réalisés par les entrepreneurs spécialisés en électricité. Ils requièrent en effet de la machinerie lourde et des travailleurs spécialisés, des permis spécifiques, l'accès à d'importants cautionnements ainsi que l'achat de matériaux très coûteux et ne pouvant être fournis que par un nombre restreint de fabricants.

Comme pour l'exigence de produits homologués ou normés, ces contraintes limitent le nombre d'entrepreneurs spécialisés pouvant réaliser ce type de travaux. Elles peuvent ainsi encourager la mise en place de stratagèmes de collusion. En ce sens, elles constituent autant de barrières à l'entrée dans ces marchés, une condition essentielle à la pérennité des ententes collusoires.

1.4. Les rapports de proximité et de collaboration entre concurrents

Les associations professionnelles ou commerciales organisent régulièrement des rencontres au cours desquelles se côtoient des concurrents. De telles rencontres favorisent les échanges ainsi que la proximité entre concurrents et créent des occasions de convenir d'ententes anticoncurrentielles²⁹. Une fois établi, le cartel doit notamment compter sur la bonne entente et la collaboration de ses membres pour durer dans le temps. Les rencontres professionnelles ou commerciales favorisent aussi la stabilité des cartels établis.

Les travaux de la Commission ont révélé que certaines réunions régionales de l'Association des ingénieurs-conseils du Québec ont servi de lieux de rencontres pour organiser la collusion entre firmes de génie-conseil à Gatineau et à Québec. La collaboration entre concurrents dans le maintien d'un cartel a été illustrée à de nombreuses reprises par la Commission³⁰ : des entreprises parties à des ententes collusoires se rendaient fréquemment divers services tels que des échanges d'informations stratégiques, des prêts d'équipement et de machinerie, etc.³¹.

Bien qu'il soit difficile d'agir sur ces facteurs, le fait de savoir que les entreprises sont susceptibles de développer des liens de proximité dans de tels contextes permet aux donneurs d'ouvrage d'en tenir compte lorsqu'ils identifient les risques de collusion dans les contrats publics.

1.5. Des avancées technologiques limitées

L'industrie de la construction comporte plusieurs domaines où les avancées technologiques demeurent plutôt limitées. On y utilise des techniques peu complexes, qui requièrent la présence d'entrepreneurs et de main-d'œuvre demandant peu de qualifications : « *This low-skilled and low-*

²⁹ Témoignage de Michael Levi, audience du 28 octobre 2014, p. 54; Donatella DELLA PORTA et Alberto VANNUCCI, *The Hidden Order of Corruption*, Asghate, 2012, p. 114-124; Paul A. GROUT et Silvia SONDEREGGER, *Predicting cartels*, Royaume-Uni, Office of Fair Trading, 2005, p. 27-28.

³⁰ Pensons aux cartels des trottoirs et du génie-conseil à Montréal, à ceux de Laval, à ceux des entrepreneurs de l'asphaltage et de l'éclairage extérieur et de la supersignalisation au MTQ, etc.

³¹ Voir le récit des faits sur Montréal présenté à la partie 3 de ce rapport.

*tech labour force is one of the more vulnerable points for deviant practices*³². » De manière générale, un secteur où l'innovation technologique est lente ou inexistante le rend vulnérable à la collusion³³. En effet, dans ce type de marché, la possibilité de déstabiliser une entente de collusion par l'arrivée d'une nouvelle technologie développée par un concurrent demeure peu probable.

Cette caractéristique a assurément eu des effets importants quant à la persistance, pendant une longue période, du cartel des trottoirs à Montréal. Sachant qu'une plus grande concurrence favorise la recherche d'innovation dans une industrie, l'État québécois pourrait ici faire œuvre utile.

2. LES CAUSES LIÉES AU PROCESSUS DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Le processus de passation des marchés publics peut également présenter des vulnérabilités. Selon des représentants de l'OCDE ayant témoigné devant la Commission, les marchés publics constituent un secteur « extrêmement vulnérable³⁴ » à la corruption et présentent un « risque fondamental³⁵ » pour tous les pays du G20. Les recherches effectuées par l'OCDE démontrent que 57 % des cas de corruption transnationale observés dans les pays du G20 sont liés aux marchés publics³⁶.

Au Québec, des lois et règlements encadrent l'octroi et la gestion des contrats publics³⁷. Ceux-ci sont fixés par le législateur et le gouvernement. Leur application relève cependant de chacun des donneurs d'ouvrage publics, qui jouissent d'une grande autonomie en la matière.

2.1. La valeur importante des marchés publics

La valeur même des contrats octroyés est le premier facteur propice à l'émergence de stratagèmes de collusion et de corruption dans les marchés publics de la construction³⁸. Les appels d'offres des donneurs d'ouvrage publics pour des travaux reliés au domaine de la construction peuvent comporter des déboursés fort importants pouvant atteindre des millions de dollars³⁹.

Cela fait des marchés publics une cible de choix pour des activités de corruption et de collusion : « De toutes les activités des administrations, les achats sont l'une des plus exposées au risque de

³² Pièce CEIC-R-2887, p. 35.

³³ Thierry PÉNARD, *Collusion et comportements dynamiques en oligopole : une synthèse*, CREREG, 1997, p. 8; pièce CEIC-R-3537, p. 28.

³⁴ Témoignages de Janos Bertok et Paolo Magina, transcription du 22 octobre 2014, p. 18.

³⁵ Témoignages de Janos Bertok et Paolo Magina, transcription du 22 octobre 2014, p. 17.

³⁶ Témoignages de Janos Bertok et Paolo Magina, transcription du 22 octobre 2014, p. 18.

³⁷ Le cadre normatif de l'octroi et la gestion des contrats publics est présenté à la partie 2 de ce rapport.

³⁸ Pièce 245R-2899, p. 9.

³⁹ Glenn T. WARE, Shaun MOSS, J. Edgardo CAMPOS et Gregory P. NOONE, *Corruption in Public Procurement: A Perennial Challenge*, dans Banque mondiale, *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Washington, Banque mondiale, 2007, p. 296.

gaspillage et de corruption. Les pots-de-vin des entreprises internationales dans les pays de l'OCDE sont plus fréquents dans les marchés publics que dans les services publics, l'administration fiscale et l'appareil judiciaire⁴⁰. » Le recours à la collusion et à la corruption permet à des entreprises d'augmenter de façon importante leur marge de profits dans des contrats de grande valeur⁴¹.

2.2. Des failles dans les stratégies d'approvisionnement

Pour toute organisation devant procéder à des achats de biens et services, l'absence d'expertise dans le domaine des approvisionnements comporte le risque de subir les effets nocifs d'ententes collusoires et de contribuer involontairement à les maintenir sur une longue période. La Commission a constaté plusieurs cas de cette nature chez des donneurs d'ouvrage publics du Québec.

Dans le cadre de son processus de contrats à tarif non négociable, dits « contrats tarifés », le MTQ détermine, pour chacune des usines qu'il a qualifiées et selon la localisation des travaux à réaliser, un prix de fabrication et de pose des enrobés bitumineux et, ainsi, un territoire considéré comme étant concurrentiel. Cette procédure comporte une conséquence inattendue : celle de fournir des informations précieuses aux propriétaires de ces usines pour convenir tacitement d'une entente de collusion prenant la forme d'un partage de territoires⁴².

Pour sa part, pour la conception des plans et devis, la Ville de Gatineau exigeait des firmes de génie qu'elles soumettent également un montant forfaitaire pour la surveillance des travaux. Pour elles, ce montant était difficile à évaluer et il suscitait une incertitude considérable. Afin de réduire cette incertitude, les firmes de génie ont élaboré des ententes de collusion⁴³.

2.3. Des critères d'octroi prévisibles

La prévisibilité des critères d'octroi facilite la formation d'ententes collusoires. En effet, de telles ententes reposent sur la capacité du cartel à contrôler de manière efficace le résultat des appels d'offres. Dans ce contexte, l'utilisation de critères d'octroi prévisibles, tels que celui du plus bas soumissionnaire conforme, facilite l'organisation de cartels⁴⁴.

Contrairement aux pratiques qui ont généralement cours dans le secteur privé, les processus d'octroi de contrats publics sont fortement encadrés au Québec. Les donneurs d'ouvrage publics sont tenus de respecter les modes d'octroi et les règles d'adjudication prévus par la loi ou la réglementation. Ceux-ci sont connus des soumissionnaires, qui peuvent donc tenter de prévoir le

⁴⁰ Pièce 245R-2899, p. 9.

⁴¹ Grat VAN DEN HEUVEL, « The parliamentary enquiry on fraud in the Dutch construction industry collusion as concept between corruption and state-corporate crime », *Crime, Law & Social Change*, vol. 44, 2005, p. 136.

⁴² Voir le récit des faits sur le MTQ à la partie 3 de ce rapport.

⁴³ Voir le récit des faits sur les Autres municipalités à la partie 3 de ce rapport.

⁴⁴ Jill WELLS, *Corruption and collusion in construction: a view from the industry*, dans Tina SØREIDE, *Corruption, Grabbing and Development: Real World Challenges*, Edward Elgar, 2013, p. 32; pièce CEIC-R-2887, p. 22.

résultat des appels d'offres. Par exemple, lorsque les soumissionnaires savent que le contrat sera octroyé selon la règle du plus bas soumissionnaire conforme, ils peuvent élaborer un stratagème de collusion selon lequel ils n'ont qu'à s'entendre sur le prix des soumissions pour décider du résultat de l'appel d'offres. La prévisibilité du processus d'octroi facilite la corruption et la collusion, dans la mesure où elle assure les partenaires du pacte de corruption ou de collusion de l'efficacité de leurs manœuvres frauduleuses. Dans le secteur privé, le donneur d'ouvrage n'est pas assujéti à la loi ou à la réglementation imposée à un donneur d'ouvrage public. Il détermine ses propres règles. Aussi, il est probable qu'il décide de négocier avec des soumissionnaires si le processus d'octroi utilisé a produit un résultat anormal ou qui ne le satisfait pas.

Qu'il s'agisse de la formule imposée pour la pondération des offres de services professionnels (dans les municipalités) ou du critère du plus bas soumissionnaire conforme pour les entreprises de construction, le recours systématique à des règles d'adjudication prévisibles a facilité la formation de cartels. Le résultat découlant de ces règles est encore plus prévisible lorsque celles-ci reposent sur des critères objectifs, comme le prix soumis. L'emploi de tels critères réduit l'incertitude et maximise l'efficacité d'un cartel. Les membres du cartel n'ont dès lors qu'à s'entendre d'avance sur leurs propositions respectives pour manipuler complètement l'appel d'offres à leur avantage.

La Commission estime que la législation, la réglementation et la constance des pratiques d'octroi de plusieurs donneurs d'ouvrage publics dans le temps ont facilité le développement et le maintien des stratagèmes de collusion observés. Au niveau municipal, les règles laissent une certaine marge de manœuvre aux donneurs d'ouvrage en leur permettant d'appliquer des critères autres que le prix dans le choix du cocontractant, mais les municipalités s'en prévalent rarement.

Parmi les cas de collusion observés, citons ceux liés à des contrats publics dans les domaines du génie civil et de la voirie ainsi qu'à l'éclairage et à la supersignalisation. Ce facteur est également important lorsque la collusion a lieu avec la collaboration d'acteurs publics, comme ce fut le cas à la Ville de Montréal, [REDACTED] et dans certaines autres municipalités. Dans ces cas, il a en effet suffi que les acteurs publics communiquent aux entreprises la liste des « concurrents » pour que celles-ci se coordonnent et donnent l'illusion d'un processus compétitif à ce vaste système de fraude.

2.4. La pression exercée par le mode de sélection

La règle de l'octroi au plus bas soumissionnaire conforme place par ailleurs les soumissionnaires face à un dilemme : plus la marge de profit qu'ils visent est élevée, plus leurs soumissions risquent d'être rejetées au profit de celle d'un concurrent disposé à diminuer la sienne⁴⁵. Dans un marché concurrentiel, les soumissionnaires vont réduire au minimum leur marge de profit afin d'augmenter leurs chances de remporter l'appel d'offres. Cependant, les soumissionnaires ne

⁴⁵ Derek S. DREW, *Competing in construction auctions: a theoretical perspective*, dans Gerard DE VALENCE, *Modern Construction Economics: Theory and Application*, Oxford, Spon Press, 2011, p. 63.

peuvent pas toujours estimer avec précision les coûts du projet. De plus, des imprévus peuvent survenir en cours de réalisation qui viendront diminuer la marge de profit de l'entreprise. Ceci peut donner lieu au phénomène de la malédiction du vainqueur⁴⁶ : lorsque le vainqueur a mal estimé les coûts de réalisation du projet, il peut se retrouver à réaliser une marge de profit nulle ou négative, donc à perdre de l'argent.

La pression créée par ce système peut inciter les entrepreneurs à mettre en place différents stratagèmes afin de diminuer leurs pertes et d'espérer réaliser un profit, par exemple en réclamant des extras justifiés ou non⁴⁷, en réduisant la qualité des travaux effectués ou en corrompant un surveillant de chantier. À plus long terme, ils peuvent aussi être tentés de mettre sur pied un système de collusion, d'abord pour minimiser leurs pertes puis, au fil du temps, pour se garantir des marges de profit stables parfois très considérables.

2.5. Un délai insuffisant pour la réception des soumissions

Le délai pour la réception des soumissions doit être d'au moins 15 jours au Québec. Or, ce délai est trop court pour les appels d'offres visant des projets d'une grande complexité, et les entreprises ne disposent pas du temps nécessaire à l'élaboration de leur soumission, comme dans le cas du projet du Faubourg Contrecoeur. Ainsi, tout en respectant la réglementation, des acteurs publics corrompus ont pu imposer un délai déraisonnable afin de réduire la concurrence et d'avantager une entreprise détenant des informations privilégiées. Des modifications substantielles et tardives à un projet par voie d'addenda, sans que les délais pour le dépôt des soumissions ne soient ajustés, peuvent produire le même effet. C'est ce que la Commission a pu constater dans le dossier des compteurs d'eau à Montréal, où le consortium formé par SNC-Lavalin, Gaz Métro Plus et Suez Environnement n'a pas été en mesure de déposer sa soumission.

2.6. Le faible encadrement des comités de sélection

Les comités de sélection jouent un rôle central dans le processus d'octroi de contrats. Il est donc important que les modalités de constitution de ces comités, le déroulement de leurs travaux ainsi que les critères de sélection qu'ils utilisent soient encadrés afin de protéger l'intérêt public. Les membres des comités doivent être compétents, impartiaux et libres de tout conflit d'intérêts réel ou apparent. La nomination des membres des comités de sélection doit se faire à l'abri de toute influence des élus⁴⁸ ou de soumissionnaires potentiels. De plus, il faut éviter qu'une même personne ne siège trop fréquemment à des comités de sélection.

⁴⁶ John H. KAGEL et Dan LEVIN, *Common Value Auctions and the Winner's Curse*, Princeton University Press, 2002. Pour le dire différemment, le projet sera toujours remporté par celui qui a le plus sous-estimé les coûts de réalisation.

⁴⁷ Jill WELLS, *Corruption and collusion in construction: a view from the industry*, dans Tina SØREIDE, *Corruption, Grabbing and Development: Real World Challenges*, Edward Elgar, 2013, p. 23-34.

⁴⁸ Pièce 224P-3343, p. 24-28.

Dans le cadre des travaux d'un comité de sélection, les membres doivent d'abord évaluer les propositions individuellement. Un secrétaire neutre et indépendant, qui ne participe ni à la sélection ni aux discussions, doit être présent pour s'assurer du bon déroulement des discussions. Il doit notamment s'assurer qu'aucun membre ne domine la discussion ou n'influence indûment les autres membres. Les communications des membres du comité avec les soumissionnaires doivent également être strictement encadrées afin d'éviter toute tentative d'influence. Il est aussi important que tous les documents entourant le processus de sélection soient conservés. En effet, pour que la vérification de l'intégrité du processus soit possible, il faut en conserver une trace écrite. Enfin, les critères de sélection évalués par le comité doivent être objectifs et ne doivent pas être choisis pour favoriser un soumissionnaire précis au détriment des autres tout aussi admissibles et acceptables.

Or, jusqu'en 2010, la constitution des comités de sélection ne faisait l'objet d'aucun encadrement législatif au niveau municipal. À partir de 2010, la loi a obligé les municipalités à se doter d'une politique de gestion contractuelle qui peut comprendre des dispositions visant à encadrer les conflits d'intérêts dans le cadre des comités de sélection. Rien cependant n'oblige une municipalité à inclure de telles dispositions. La politique de gestion contractuelle doit seulement obligatoirement prévoir des mesures visant à s'assurer qu'un soumissionnaire n'a pas tenté de communiquer avec un des membres du comité de sélection⁴⁹. La Commission a constaté que plusieurs des stratagèmes observés ont exploité les faiblesses de l'encadrement des comités de sélection.

À Montréal, un cadre important à la Ville s'est retrouvé à siéger à un comité de sélection en même temps qu'un subalterne. Ce même cadre a été membre de 17 comités de sélection durant une période de deux ans. L'agent officiel et trésorier du parti politique du maire ainsi qu'un avocat lié à ce parti ont tous deux été membres d'un comité de sélection d'une société paramunicipale. Un seul membre de ce comité possédait l'expérience pertinente pour y siéger.

À Boisbriand, le conseil municipal nommait les membres des comités de sélection formés pour l'attribution des contrats de génie-conseil. Dans le cas d'un contrat important, tous les membres du comité étaient des proches du maire en poste, dont son organisateur électoral. Les contrats pouvaient ainsi être facilement orientés vers les firmes ayant contribué au financement politique du maire.

Au palier provincial, les gestionnaires de projet du MTQ pouvaient, jusqu'en 2010, siéger aux comités de sélection formés dans le cadre des projets qu'ils géraient, même s'ils avaient pu développer des liens avec des soumissionnaires potentiels.

⁴⁹ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, L.Q. 2010, c. 1, art. 58, 64.

2.7. La diffusion d'informations stratégiques

Des experts ont noté que la transmission de certains renseignements par les donneurs d'ouvrage publics pouvait les rendre vulnérables à des stratagèmes de collusion. Si la transparence constitue l'un des principes défendus par l'OCDE pour renforcer l'intégrité des marchés publics⁵⁰, la diffusion de renseignements stratégiques peut favoriser la formation de cartels ou en assurer le maintien⁵¹. Des cas cités devant la Commission ont révélé que des donneurs d'ouvrage publics ont diffusé des renseignements ayant pu servir à des activités de collusion et de corruption.

Par exemple, la Ville de Montréal et le MTQ consentaient à diffuser sur demande la liste des preneurs du cahier des charges ou des documents d'appel d'offres pour un projet donné⁵². Cette information névralgique pouvait être ensuite utilisée par un groupe d'entreprises souhaitant organiser une entente collusive.

Pareillement, dans le cadre de ses processus de contrats à tarif non négociable, dits « contrats tarifés », le MTQ suggère involontairement un partage de ses territoires aux entrepreneurs voulant s'adonner à des pratiques collusives. En effet, le MTQ juge de la situation concurrentielle d'un marché régional en comparant les prix tarifés attribués à chacune des deux centrales d'enrobés bitumineux davantage proches du chantier projeté. Si l'écart de prix entre les deux est inférieur à 5 %⁵³, on considère qu'il y a concurrence et le ministère procède par appel d'offres. Par contre, si cet écart est supérieur à 5 %, le MTQ considère qu'il n'y a pas de concurrence et propose, à l'usine située à proximité du projet, un contrat tarifé.

Cette méthode a pour conséquence inattendue d'établir un rayon d'influence autour de chacune des centrales d'enrobés bitumineux qualifiées par le MTQ, permettant de leur octroyer des contrats sur une base principalement territoriale. Avec le temps, ces territoires d'influence sont devenus connus des entrepreneurs. Il leur a alors suffi de se servir de ceux-ci pour mettre sur pied un système de partage des territoires au détriment du ministère.

Des donneurs d'ouvrage ont également facilité la création d'ententes collusives en faisant connaître le coût estimé des travaux à réaliser. Ainsi, il était notoirement connu que le montant du cautionnement qu'exigeait la Ville de Montréal et qu'elle publiait dans ses documents d'appel d'offres équivalait à 10 % du coût estimé des travaux⁵⁴. En révélant le montant de la caution demandée, la Ville se trouvait à publier le montant qu'elle s'attendait à payer pour lesdits travaux. Ce renseignement stratégique pouvait ensuite être utilisé par un groupe d'entreprises complices. Une situation semblable s'est produite au MTQ qui publiait les prix de ses contrats tarifés : il

⁵⁰ « Les procédures qui favorisent la transparence, la qualité de la gestion, la prévention de comportements répréhensibles, l'obligation de rendre compte et le contrôle contribuent à prévenir non seulement les actes de corruption, mais aussi le gaspillage des ressources publiques. » : Pièce 245R-2899, p. 11.

⁵¹ Témoignage de John M. Connor, transcription du 28 octobre 2014, p. 34.

⁵² Voir le récit des faits sur Montréal à la partie 3 de ce rapport.

⁵³ 15 % depuis 2013.

⁵⁴ Voir le récit des faits sur Montréal à la partie 3 de ce rapport.

révélaient ainsi aux entreprises le prix maximal qu'il était prêt à payer pour des travaux d'asphaltage⁵⁵.

Des donneurs d'ouvrage ont également diffusé la part des budgets qu'ils étaient prêts à consacrer au paiement de travaux contingents ou imprévus. À la Ville de Montréal, ce montant représentait généralement 10 % de la valeur des contrats⁵⁶. Les faits relatés devant la Commission ont ainsi révélé que des entrepreneurs, avec la complicité de surveillants de chantier, ont noué des pactes de corruption pour exploiter ces fonds de contingence en recourant à des stratagèmes de faux extras⁵⁷. Les entrepreneurs augmentaient ainsi leurs profits en échange de pots-de-vin à des fonctionnaires municipaux.

La diffusion du nom des membres composant les jurys de sélection des donneurs d'ouvrage publics constitue une autre forme de renseignements que des entreprises impliquées dans des stratagèmes de collusion et de corruption peuvent chercher à exploiter. En 2012, une disposition a été ajoutée à la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) pour interdire la divulgation du nom des membres de comités de sélection. Toutefois, cette disposition ne s'applique ni aux municipalités ni aux sociétés d'État.

2.8. Les risques d'influence politique

Conscients des risques liés au trafic d'influence, les gouvernements démocratiques ont dépolitisé les processus de passation des marchés publics afin de limiter l'intervention d'acteurs privés dans l'octroi et la gestion de contrats. Les faits évoqués durant nos travaux montrent cependant que l'octroi et la gestion de contrats publics dans le secteur de la construction ne sont pas complètement à l'abri d'interférences. Deux facteurs peuvent expliquer l'origine des pressions subies par les marchés publics québécois.

2.8.1. L'augmentation des besoins financiers des partis

L'écart entre les revenus et les dépenses des formations politiques s'est creusé dans la majorité des régimes démocratiques, alors que les formations politiques composent depuis plusieurs années avec un déclin important de leur effectif⁵⁸ et des revenus qui y sont associés⁵⁹. Au Québec, les revenus des partis politiques sont restés assez stables entre 1978 et 2008, malgré une augmentation de 40 % des électeurs inscrits durant la période⁶⁰. Cela correspond à une

⁵⁵ Voir le récit des faits sur le MTQ à la partie 3 de ce rapport.

⁵⁶ Voir le récit des faits sur Montréal à la partie 3 de ce rapport.

⁵⁷ Voir le récit des faits sur Montréal à la partie 3 de ce rapport.

⁵⁸ « *Party membership is declining too—by 40 % in 13 European democracies between the late 1970s and late 1990s, according to one study. In Britain the three big parties combined have under 500,000 members; in the 1950s, with a smaller population, their total was over 4m. And the members that remain are less active* » : Pièce CEIC-R-3634.

⁵⁹ Témoignage de Jonathan Hopkin, transcription du 30 octobre 2014, p. 73.

⁶⁰ Jean-Herman GUAY, *Mythes et réalités du financement des partis politiques*, dans Miriam FAHMY, *L'État du Québec 2011*, Boréal, 2011, p. 184-185.

diminution du militantisme au sein des partis politiques⁶¹, en comparaison à la période des années 1960 à 1980, comme l'indique la diminution marquée du nombre de donateurs⁶². Ainsi, le financement populaire, forme de financement favorisée par le législateur québécois lors de l'adoption de la réforme de 1977⁶³, a perdu de l'importance dans le financement des partis politiques québécois.

Cette diminution du poids relatif du financement populaire s'est produite alors que les campagnes électorales, principale dépense des partis politiques⁶⁴, deviennent plus coûteuses. Les activités traditionnelles de campagne ont été en bonne partie remplacées par la publicité, dont les coûts sont importants⁶⁵. Si une partie de l'écart est comblée par le financement public⁶⁶, le manque à gagner constitue un incitatif à se tourner vers des sources de financement illicite⁶⁷.

Les élections provinciales de 2007 ont porté au pouvoir un parti minoritaire à l'Assemblée nationale et de nouvelles élections ont eu lieu l'année suivante. Cette succession d'élections a entraîné un problème de financement des partis politiques. En effet, le plafond des dépenses de la campagne électorale de 2008 était sensiblement le même qu'en 2007, mais les partis politiques ne disposaient que d'une fraction du temps habituel pour amasser les fonds dont ils avaient besoin. Un organisateur politique a d'ailleurs affirmé à la Commission que les contributeurs habituels du parti pour lequel il travaillait se montraient réticents à contribuer à nouveau à l'intérieur d'une aussi courte période de temps, d'autant plus qu'une course à la chefferie de ce parti avait eu lieu à la fin de l'année 2005.

Un autre parti politique a décidé d'augmenter de manière importante les objectifs de financement imposés à ses candidats et à ses députés. Un dirigeant d'une firme de génie ayant été ministre et organisateur politique pendant longtemps a indiqué à la Commission que les activités de financement populaire ne permettaient d'atteindre qu'environ le quart de cet objectif. Des représentants de firmes de génie-conseil et d'entrepreneurs ont relaté que les demandes de financement de la part de ce parti sont devenues de plus en plus insistantes à la suite de l'adoption de cette cible de financement.

Au palier municipal, un phénomène analogue a été observé à Montréal. En décembre 2001, toutes les municipalités de l'île ont été fusionnées, ce qui a eu pour effet de doubler le nombre d'électeurs à qui devaient s'adresser les partis politiques. En outre, les élections ont été devancées d'un an, ce qui a accru l'urgence pour le nouveau parti de l'opposition de récolter des fonds.

⁶¹ Témoignage de Jonathan Hopkin, transcription du 30 octobre 2014, p. 72-77.

⁶² Pièce CEIC-R-3424, p. 51.

⁶³ Pièce CEIC-R-3562, p. 32-34.

⁶⁴ Pièce CEIC-R-3424, p. 57.

⁶⁵ Pièce CEIC-R-3424, p. 52-53, 66; La croissance est particulièrement marquée aux États-Unis : le coût d'une campagne électorale a augmenté de 555 % entre 1984 et 2012 : Pièce CEIC-R-3583.

⁶⁶ Le Québec n'est pas la seule juridiction à avoir adopté un financement public partiel des élections : Pièce CEIC-R-3562, p. 118-120.

⁶⁷ Témoignage de Jonathan Hopkin, transcription du 30 octobre 2014, p. 88-93.

2.8.2. Des décisions aux conséquences financières importantes

Les élus sont chargés de prendre des décisions qui peuvent avoir des conséquences financières importantes pour les entreprises et les individus⁶⁸. Transparency International relève que « [même] dans les régimes les moins interventionnistes, les législateurs et les hauts fonctionnaires prennent des décisions pour une large palette de questions d'une immense importance pour le monde de l'entreprise⁶⁹ ». Une décision gouvernementale est donc susceptible d'engendrer des bénéfices ou des coûts plus concentrés pour une personne morale que pour un citoyen. Cet état de fait s'applique particulièrement aux entreprises dont les activités dépendent des contrats publics. Par conséquent, chaque décision politique susceptible d'entraîner des conséquences financières pour des individus et des entreprises engendre des risques de corruption⁷⁰. Plus un élu dispose de pouvoirs en lien avec l'octroi de contrats, plus il est vulnérable à la corruption politique.

Les besoins des partis politiques et des acteurs privés sont donc complémentaires et sont susceptibles d'interagir dans le cadre d'un rapport d'échange. Durant son témoignage, le professeur Michael Johnston a introduit l'idée d'un « marché d'influence » où se rencontrent les intérêts des élites politiques et économiques⁷¹. En présence d'institutions fortes et d'une fonction publique professionnelle, comme au Québec, les contributions politiques sont plus profitables et moins risquées pour les entreprises en quête d'influence que le versement d'un pot-de-vin à un fonctionnaire⁷². Selon Michael Johnston, le marché d'influence est le syndrome d'une corruption systémique subtile et généralement sous-estimée dans les États démocratiques⁷³, susceptible d'entraîner des conséquences beaucoup plus graves que la corruption administrative.

3. LES CAUSES LIÉES À LA GOUVERNANCE DES INSTITUTIONS ET DES ORGANISATIONS

3.1. La culture des organisations⁷⁴

La culture d'une organisation publique ou privée désigne l'« ensemble des buts, des valeurs et des façons d'agir⁷⁵ » qui imprègnent son fonctionnement. Elle exerce une influence importante sur le comportement de ses membres⁷⁶ et peut ainsi devenir une cause de leur comportement déviant⁷⁷.

⁶⁸ Témoignage de Jonathan Hopkin, transcription du 30 octobre 2014, p. 64.

⁶⁹ Pièce CEIC-R-3282, p. 39.

⁷⁰ Témoignage de Jonathan Hopkin, transcription du 30 octobre 2014, p. 79.

⁷¹ Témoignage de Michael Johnston, transcription du 23 octobre 2014, p. 62.

⁷² Michael JOHNSTON, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, 2005, p. 60.

⁷³ Témoignage de Michael Johnston, transcription du 23 octobre 2014, p. 62-66.

⁷⁴ Pierre LASCOUMES et Carla NAGELS, *Sociologie des élites délinquantes*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 149 et suivantes.

⁷⁵ Pierre LASCOUMES et Carla NAGELS, *Sociologie des élites délinquantes*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 148.

⁷⁶ Pièce 263P-3326, p. 12; André LACROIX, *Moralité et administration publique : les cercles d'influence et l'aveuglement corporatiste*, dans André LACROIX et Yves BOISVERT, *Marchés publics à vendre – Éthique et corruption*, Éditions Liber, 2015.

⁷⁷ Pierre LASCOUMES et Carla NAGELS, *Sociologie des élites délinquantes*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 149.

L'adhésion d'une personne à la culture d'une organisation constitue souvent la condition nécessaire à son intégration. Lorsque les membres d'une organisation y sont parfaitement intégrés, ils sont susceptibles de voir la culture de l'organisation comme la norme, même si cette culture s'oppose aux normes et aux valeurs fondamentales de la société : « Pour ces délinquants, ce ne sont pas vraiment eux qui sont des *outsiders* du système, [...], mais bien le système qui ne comprend rien à la norme de leur milieu, aux exigences de leur profession, à la réalité économique⁷⁸. » Ceux qui ne sont pas entièrement intégrés à la culture de leur organisation peuvent être conscients du caractère illicite des gestes qu'ils posent, mais se sentir obligés d'adopter la conduite problématique de leurs supérieurs, valorisée par l'organisation.

3.1.1. L'implication de hauts dirigeants d'institutions et d'organisations publiques et privées

La culture d'une organisation est largement façonnée par ses dirigeants⁷⁹. Par conséquent, si « la direction valorise les règles du jeu légitimes, les subordonnés s'y conformeront. Si au contraire, la conformité ne semble pas sa priorité, la voie des pratiques transgressives est ouverte⁸⁰ ».

La Commission a constaté que certains élus et hauts dirigeants ont orchestré des stratagèmes, été complices d'actes répréhensibles, les ont tolérés ou ont omis de les dénoncer. Elle a aussi constaté que de hauts dirigeants d'entreprises privées ayant obtenu des contrats de municipalités ou du MTQ ont pris part à des stratagèmes de collusion ou de corruption.

Des dirigeants de firmes de génie-conseil et d'autres entreprises de construction ont été impliqués dans la planification et la mise en œuvre de stratagèmes de prête-noms liés au financement des partis politiques, de versements non déclarés en argent liquide et d'élections clés en main. Dans le cas des deux principaux partis politiques provinciaux, les stratégies de financement visant à recueillir des fonds auprès des entreprises ne résultaient pas de l'initiative de solliciteurs de second ordre. Les directrices du financement de chacun des deux partis coordonnaient une méthode bien ficelée de sollicitation.

⁷⁸ André LACROIX, *Moralité et administration publique : les cercles d'influence et l'aveuglement corporatiste*, dans André LACROIX et Yves BOISVERT, *Marchés publics à vendre – Éthique et corruption*, Éditions Liber, 2015, p. 57.

⁷⁹ Pièce 251R-2895, p. 24-26; Luc BÉGIN, *Légiférer en matière d'éthique : le difficile équilibre entre éthique et déontologie*, *Éthique publique*, vol. 13, 2011, p. 39-61; Linda K. TREVIÑO, Gary R. WEAVER, David G. GIBSON et Barbara LEY TOFFLER, *Managing ethics and legal compliance: What works and what hurts*, *California Management Review*, vol. 41, n° 2, 1999, p. 131; David DE CREMER, Ann E. TENBRUNSELTENRBUNSEL et Marius VAN DIJKE, *Regulating Ethical Failures: Insights from Psychology*, *Journal of Business Ethics*, vol. 95, 2010, p. 3-4; la loi britannique exige que les dirigeants assurent la diffusion d'une culture éthique au sein de leur organisation : Pièce CEIC-R-3515, p. 4.

⁸⁰ Andy HOCHSTETLER et Heith COPES, *Organizational culture and organizational crime* dans Neal SHOVER et John Paul WRIGHT, *Crimes of privilege: Readings in white-collar crime*, Oxford University Press, 2001, cité dans Pierre LASCOUMES et Carla NAGELS, *Sociologie des élites délinquantes : de la criminalité en col blanc à la corruption politique*, Armand Colin, 2014, p. 150.

3.1.2. Les discours de neutralisation ou de banalisation

Par ailleurs, pour qu'une culture de déviance ou de transgression se développe et se maintienne au sein d'une organisation, ses membres doivent adopter un « discours de neutralisation », qui se présente comme une explication fournie par un délinquant pour justifier, banaliser ou minimiser la gravité de ses actions⁸¹. Ce type de discours repose notamment sur l'utilisation d'euphémismes ou d'expressions visant à présenter les pratiques illicites d'une manière avantageuse.

La Commission a constaté la présence d'un fort discours de neutralisation dans l'industrie de la construction québécoise.

La « survie » de l'entreprise

Des représentants d'entreprises ont affirmé que la collusion était nécessaire pour assurer la survie de leur entreprise.

L'arrivée de la loi 106⁸² en 2002 a créé un bouleversement dans le marché du génie-conseil municipal au Québec. En effet, cette loi a restreint la possibilité d'octroyer des contrats professionnels de génie de gré à gré et a imposé, dans plusieurs cas, le recours aux appels d'offres. Des représentants de firmes de génie-conseil ayant participé à des systèmes de collusion se sont montrés très critiques envers cette loi, lorsqu'ils ne l'ont pas directement mise en cause pour justifier la mise en place de ces systèmes. La loi aurait provoqué une chute de prix si importante que des firmes de génie-conseil québécoises, certaines parmi les plus importantes dans le monde, n'auraient eu d'autre choix que d'avoir recours à des ententes collusoires pour survivre.

Un témoin dont l'entreprise d'asphaltage a raflé des contrats d'une valeur de plus de 100 millions de dollars pendant la période étudiée par la Commission a expliqué que le partage des territoires était la seule façon pour les « petites » entreprises comme la sienne d'éviter la faillite. Un autre entrepreneur a fait référence à la menace de faillite pour justifier sa tentative de lancer un système de collusion sur la Rive-Nord (Montréal).

Le « respect » et l'« harmonie » parmi des concurrents

Les acteurs de la collusion dans le domaine de l'asphaltage ont nié l'existence d'un partage de territoires, préférant parler de « respect » entre concurrents. Le même terme a été employé dans les domaines du génie-conseil municipal, de la supersignalisation et de l'éclairage extérieur. Plusieurs acteurs du domaine de l'éclairage extérieur ont décrit des pratiques de non-concurrence

⁸¹ Pierre LASCOUMES et Carla NAGELS, *Sociologie des élites délinquantes*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 149 : un discours qui permet aux membres de l'organisation « de neutraliser la charge émotionnelle liée à la transgression afin de conserver leur estime de soi »; le professeur Pierre Noreau évoque la « banalisation des comportements déviants » : témoignage de Pierre Noreau, transcription du 27 octobre 2014, p. 13; pièce CEIC-R-3517, p. 3; pièce 251R-2895, p. 37.

⁸² *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2002, c. 37.

tacites comme étant une forme de respect. À Laval, des témoins ont évoqué la préservation de l'« harmonie » entre concurrents ou l'« harmonisation » des contrats pour désigner la collusion. Un entrepreneur de la Rive-Nord (Montréal) a parlé d'un « pacte de non-agression » entre entrepreneurs en faisant référence à la collusion impliquant un partage de territoires.

« Financement sectoriel », « financement en milieu de vie », contribution à la « démocratie » et « bonnes œuvres »

Des représentants de partis politiques provinciaux ont parlé devant la Commission de « financement sectoriel » ou de « financement en milieu de vie » pour référer à la sollicitation de contributions politiques auprès de personnes morales. Un représentant d'une firme de génie-conseil a déclaré que les contributions de sa firme à des partis politiques municipaux constituaient une contribution à la « démocratie », tandis qu'un autre les qualifiait de « bonnes œuvres ».

Ces discours de neutralisation visaient à justifier les actes posés ou à en atténuer la gravité. Combinés à l'implication de hauts dirigeants d'institutions et d'organisations publiques et privées dans certains stratagèmes de collusion et de corruption, ces discours ont contribué à l'émergence d'une culture favorable à la mise en place et au maintien de pratiques illicites.

3.2. Une mauvaise gestion des conflits d'intérêts

Un conflit d'intérêts dans le secteur public « implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités⁸³ ». Les institutions publiques qui ignorent les risques associés aux conflits d'intérêts ou qui négligent de s'y attarder génèrent des conditions favorables à la corruption⁸⁴.

3.2.1. *Les relations de proximité*

Le domaine des contrats publics est particulièrement propice à l'émergence de conflits d'intérêts, qu'ils soient apparents ou réels. L'exécution des contrats publics exige une collaboration étroite entre des acteurs publics (les fonctionnaires, hauts fonctionnaires et élus) et des acteurs privés (les entrepreneurs, firmes de professionnels et consultants). Cette collaboration favorise le développement de relations de proximité, qui peuvent mener à des relations de courtoisie, entretenues par des avantages ou des cadeaux. Au fil du temps, ces relations sont susceptibles de générer des conflits d'intérêts qui, à leur tour, rendent le processus d'approvisionnement vulnérable à la corruption.

La Commission a constaté que certains cas de corruption qu'elle a mis au jour s'expliquent en partie par des lacunes dans la gestion des conflits d'intérêts. Des institutions publiques ont toléré

⁸³ OCDE, *Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi*, Paris, OCDE, 2006, p. 13.

⁸⁴ OCDE, *Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi*, Paris, OCDE, 2006, p. 98.

ou cautionné le développement et le maintien de rapports de proximité entre leurs membres et des acteurs privés, notamment en laissant des entreprises privées offrir des avantages ou des cadeaux aux agents publics. Ces rapports de proximité peuvent être légitimement entretenus entre acteurs privés qui font des affaires. Mais les fonctionnaires gèrent l'argent public : en laissant ces rapports de proximité se développer dans le secteur public, ces institutions ont contribué à placer les fonctionnaires dans une situation de conflits d'intérêts qui, dans certains cas, a débouché sur de la corruption⁸⁵.

À Montréal, plusieurs fonctionnaires et hauts dirigeants ont développé des liens étroits avec des représentants d'entreprises privées faisant affaire avec la Ville. Les repas et les activités sociales avec les entrepreneurs qu'ils devaient surveiller faisaient partie du quotidien. Certains fonctionnaires considéraient les entrepreneurs qui les corrompaient comme leurs véritables employeurs. Ils s'ingéniaient alors à leur procurer un « service cinq étoiles⁸⁶ » et leur proposaient des façons de réclamer davantage de « faux extras ». Le plus haut fonctionnaire de la Ville avait des liens d'amitié avec un important entrepreneur en construction travaillant notamment à Montréal, qui l'a invité en voyage à plusieurs reprises⁸⁷. Le président du comité exécutif entretenait quant à lui des relations de proximité avec le dirigeant de la même entreprise ainsi qu'avec le dirigeant de la firme de génie qui était le principal prestataire de services de la Ville dans le domaine du génie. Ces entreprises ont bénéficié de leur relation de proximité avec les hauts dirigeants de la Ville afin d'obtenir, entre autres, des informations privilégiées. Ces rapports de proximité ont été déterminants dans l'émergence et le maintien du système de corruption et de collusion à Montréal⁸⁸.

La pratique des entreprises privées d'offrir des cadeaux était également bien installée à tous les échelons du MTQ, depuis le surveillant de chantier jusqu'au sous-ministre adjoint, en passant par les directeurs territoriaux⁸⁹. En 2002, le gouvernement adopte le *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, qui interdit aux fonctionnaires d'accepter « cadeau, marque d'hospitalité ou autre avantage que ceux d'usage et d'une valeur modeste⁹⁰ ». Un témoin affirme avoir malgré tout continué à bénéficier de cette pratique, bien qu'elle ait beaucoup diminué à partir de 2002⁹¹.

⁸⁵ La qualité de la relation entre corrupteurs et corrompus est essentielle à la pérennité des réseaux de corruption : Donatella DELLA PORTA et Alberto VANNUCCI, *The hidden order of corruption: an institutional approach*, Ashgate, 2012, p. 17-56. C'est entre autres pour ces raisons que plusieurs États réglementent les cadeaux offerts à des titulaires de charge publique; OCDE, *Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi*, Paris, OCDE, 2006, p. 44.

⁸⁶ Voir le récit des faits sur Montréal à la partie 3 de ce rapport.

⁸⁷ Voir le récit des faits sur Montréal à la partie 3 de ce rapport.

⁸⁸ Voir le récit des faits sur Montréal à la partie 3 de ce rapport.

⁸⁹ Voir le récit des faits sur le MTQ à la partie 3 de ce rapport.

⁹⁰ Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, RLRQ c. F-3.1.1.1. r. 3, art. 6; témoignage de Guy Hamel, transcription du 15 avril 2014, p. 300.

⁹¹ Témoignage de Guy Hamel, transcription du 15 avril 2014, p. 300.

3.2.2. Le passage du secteur public au secteur privé

La Commission a observé des situations où des élus ou des fonctionnaires quittent leur poste pour entrer dans le secteur privé. Au MTQ, des cadres et directeurs territoriaux ont accepté des emplois dans des firmes de génie⁹². Un ex-ministre est devenu vice-président principal au développement des affaires dans une firme de génie⁹³. Peu de temps après avoir quitté la Ville de Montréal, un président du comité exécutif a trouvé un emploi comme directeur dans une firme de génie qui avait précédemment obtenu des contrats de la Ville⁹⁴.

Selon l'OCDE, la fréquence de ces situations s'explique, pour les fonctionnaires, par les « nouvelles pratiques de gestion publique [dans le cadre desquelles] plusieurs pays ont encouragé la mobilité entre le secteur public et le secteur privé⁹⁵ ». Cette mobilité est toutefois susceptible d'engendrer des conflits d'intérêts, qui augmentent les risques de corruption. Ainsi, un fonctionnaire peut être tenté d'utiliser son poste à l'avantage d'un acteur privé pour obtenir des bénéfices personnels dans un emploi futur⁹⁶.

La Commission n'a pas démontré que des membres du secteur public passés à des firmes privées ont privilégié celles-ci dans l'optique d'obtenir un poste alors qu'ils étaient encore élus ou fonctionnaires. Cependant, le passage du secteur public au secteur privé peut générer des conflits d'intérêts. En l'absence d'encadrement satisfaisant, ces conflits créent un terrain fertile à la corruption.

3.2.3. Le cumul et la durée des fonctions

Le cumul de fonctions peut également placer un acteur public dans une situation de conflit d'intérêts. Il augmente aussi les risques de corruption en faisant de la personne qui occupe ces fonctions une cible attrayante pour les corrupteurs. Et lorsqu'une personne occupe plusieurs fonctions sur une longue période, les risques peuvent être encore plus élevés.

Ainsi, des représentants d'organismes patronaux ou syndicaux ont cumulé des fonctions dans leur propre organisation et dans des organismes de surveillance, tels que la Commission de la construction du Québec (CCQ) et la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), pendant très longtemps. L'effet simultané du cumul et de la durée des fonctions peut entraîner des effets pervers. Parmi ceux-ci figurent au premier chef le risque d'influence indue dans la prise de décision, le relâchement des règles et processus applicables, notamment quant à la gestion des conflits d'intérêts et l'abus de pouvoir. Par ailleurs, les personnes qui cumulent plusieurs postes pendant une longue période peuvent devenir la cible de tentatives de corruption.

⁹² Voir le récit des faits sur le MTQ à la partie 3 de ce rapport.

⁹³ Témoignage de Marc-Yvan Côté, transcription du 10 juin 2014, p. 200.

⁹⁴ Voir le récit des faits sur Montréal à la partie 3 de ce rapport.

⁹⁵ OCDE, *L'emploi d'après-mandat : Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts*, Éditions OCDE, 2011, p. 18.

⁹⁶ OCDE, *L'emploi d'après-mandat : Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts*, Éditions OCDE, 2011, p. 19-20.

3.3. Le manque de transparence

L'OCDE considère la transparence comme un des grands principes à suivre pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics⁹⁷ et notamment pour lutter contre la collusion et la corruption. La transparence réfère à la diffusion d'informations relatives à des institutions publiques et susceptibles d'en permettre l'évaluation⁹⁸. Elle n'est pas une fin en soi, mais plutôt un moyen pour les citoyens de surveiller l'exercice que les institutions publiques font de leurs pouvoirs⁹⁹. Comme l'indique la Ville de Laval dans son mémoire déposé devant la Commission : « La transparence est aussi une condition essentielle au respect de la démocratie puisqu'un contrôle trop étroit de l'information peut mener à la dissimulation, à la manipulation et à l'utilisation des pouvoirs publics à des fins impropres¹⁰⁰. »

La transparence suppose l'accessibilité aux informations liées aux processus qui entourent l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction. Mais elle suppose aussi que les informations accessibles soient compréhensibles et utiles pour que les citoyens puissent savoir si les pouvoirs publics agissent de manière légitime¹⁰¹.

Le manque de transparence a facilité l'émergence et le maintien des stratagèmes que la Commission a mis au jour. Dans certains cas, comme à Laval, la Charte de la Ville favorisait la concentration de l'information au comité exécutif, contrôlé par le maire. Non seulement les citoyens avaient-ils difficilement accès à cette information, mais celle-ci circulait difficilement à l'intérieur même de l'administration municipale, où les fonctionnaires étaient tenus dans l'ignorance des décisions et des actions posées par les autres branches de l'administration¹⁰². Le même type de phénomène s'est produit à la Ville de Montréal.

3.4. L'absence ou la perte d'expertise interne

Afin de mener à bien un projet, un donneur d'ouvrage doit pouvoir bénéficier des compétences nécessaires en matière d'approvisionnement, de gestion de projets, d'estimation des coûts et de génie civil. En l'absence d'expertise interne, les donneurs d'ouvrage publics dépendent de consultants externes pour la planification, la réalisation et le contrôle des travaux à réaliser. L'impartition de certaines tâches à des firmes externes ne pose pas problème, lorsqu'elle répond à des besoins d'expertise spécifique ou en raison d'une hausse temporaire du volume de travail à

⁹⁷ Pièce 245R-2899, p. 11.

⁹⁸ Catharina LINDSTEDT et Daniel NAURIN, « Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption », *International Political Science*, vol. 31, n° 3, 2010, p. 301.

⁹⁹ « [T]ransparency helps citizens control government official misbehaviour » : Catharina LINDSTEDT et Daniel NAURIN, « Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption », *International Political Science*, vol. 31, n° 3, 2010, p. 302; Alvaro CUERVO-CAZURRA, *Transparency and Corruption*, dans Jeans FORSSBAECK et Lars OXELHEIM, *The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency*, Oxford University Press, 2014, p. 331.

¹⁰⁰ Pièce 199P-3345, p. 5.

¹⁰¹ Catharina LINDSTEDT et Daniel NAURIN, « Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption », *International Political Science*, vol. 31, n° 3, 2010, p. 302.

¹⁰² Voir les récits des faits sur Laval à la partie 3 de ce rapport.

effectuer¹⁰³. Toutefois, le manque d'expertise interne empêche les donneurs d'ouvrage d'apprécier à leur juste valeur les solutions proposées par leurs fournisseurs et d'évaluer le travail accompli par ces derniers¹⁰⁴. Lorsque la perte d'expertise interne est trop prononcée, ils sont alors complètement dépendants des firmes externes¹⁰⁵.

Plusieurs témoignages ont fait état d'une perte d'expertise importante à l'échelle de la fonction publique provinciale et municipale. Au cours des années 1990 et 2000, le MTQ a vu son expertise réduite à la suite d'une succession de réformes et de mesures de décentralisation, d'attrition du personnel et d'augmentation de la sous-traitance¹⁰⁶. Cette conjoncture a rendu le Ministère dépendant des firmes de génie alors que des responsabilités croissantes leur étaient confiées. Plusieurs rapports ont souligné que le MTQ ne possédait pas les ressources humaines et financières requises pour assurer une contre-vérification serrée des estimés de coût et des réclamations de paiement¹⁰⁷. Des firmes de génie ont également participé à la planification de certains travaux, une situation qui ouvre la porte à une surestimation des besoins et conséquemment de l'envergure et du coût des infrastructures¹⁰⁸. La délégation de fonctions stratégiques à des firmes de génie – telles la planification des travaux, la préparation des estimés, la contre-vérification des réclamations de paiement – est une source potentielle d'abus dans la mesure où des acteurs privés peuvent être portés à satisfaire leurs intérêts au détriment de l'intérêt public. Certaines économies attendues par un rétrécissement des effectifs de la fonction publique ont ainsi eu des conséquences contraires au but visé : tandis qu'on réduisait les ressources du MTQ, celui-ci est devenu la cible d'activités de collusion qui ont fait gonfler le coût des travaux publics. Alors que le Ministère a augmenté de façon importante ses investissements après l'effondrement du viaduc de la Concorde en 2006, les conséquences de la perte d'expertise ont décuplé.

Des témoignages ont également révélé que le rôle de la fonction publique a été réduit à la Ville de Montréal à partir des années 1990. Un fonctionnaire impliqué dans un stratagème de corruption a expliqué qu'à son entrée en poste au Service des travaux publics, des vérificateurs assuraient un contrôle étroit des contrats, des réquisitions et des rapports soumis par les chargés de projet¹⁰⁹. Ces vérificateurs révisaient les réclamations de paiement pour s'assurer qu'elles étaient conformes et justifiées. Puis, ce témoin constate que les vérificateurs disparaissent les uns après les autres vers le milieu de la décennie¹¹⁰. Sachant qu'ils ne sont plus là pour surveiller son travail, le fonctionnaire corrompu a le champ libre pour trafiquer ses rapports avec la complicité

¹⁰³ Pièce 5P-95, p. 29-32; pièce 446P-3355, p. 29-30.

¹⁰⁴ Selon le rapport de l'Unité anti-collusion, les ingénieurs du MTQ jouent essentiellement un rôle de supervision des firmes externes. Leurs connaissances pratiques en réalisation de projet en viennent alors à s'étioiler : Pièce 5P-93, p. 15-17.

¹⁰⁵ « [S]ans l'appui de ses experts, le MTQ serait livré à lui-même face aux consultants et les entrepreneurs » : Pièce 5P-95, p. 14.

¹⁰⁶ Voir le récit des faits sur le MTQ à la partie 3 de ce rapport.

¹⁰⁷ Voir le récit des faits sur le MTQ à la partie 3 de ce rapport.

¹⁰⁸ Voir le récit des faits sur le MTQ à la partie 3 de ce rapport.

¹⁰⁹ Voir le récit des faits sur Montréal à la partie 3 de ce rapport.

¹¹⁰ Voir le récit des faits sur Montréal à la partie 3 de ce rapport.

des entrepreneurs et des firmes de génie impliqués dans un stratagème d'augmentation des quantités¹¹¹.

D'autres réductions d'effectifs ont fragilisé le Service des travaux publics : le nombre des ingénieurs chargés de projet passe de 9 à 3¹¹² et le nombre d'agents techniques chargés de la surveillance des chantiers de 25 à seulement 1, puis à 6 ou 7¹¹³. Plusieurs d'entre eux travaillent dans les arrondissements plutôt que dans le service central¹¹⁴. Ces agents techniques ont notamment pour tâche de vérifier les quantités de matériaux utilisées sur les chantiers. C'est ainsi que des stratagèmes de collusion et de corruption se sont développés à Montréal alors que la Ville réduisait le nombre d'employés affectés à des tâches de contrôle et de vérification.

Les travaux de la Commission ont également mis en lumière le manque d'expertise en génie civil à la Ville de Laval et dans la plupart des petites municipalités du Québec. Si ce problème n'est pas corrigé, la dépendance de ces juridictions municipales aux services offerts par les firmes de génie ne peut alors que persister.

Cette perte d'expertise a aussi entraîné une déficience de la surveillance des chantiers et de la capacité des donneurs d'ouvrage à estimer les travaux.

3.4.1. La surveillance inadéquate des travaux

Une bonne surveillance de la réalisation des travaux est nécessaire pour que les donneurs d'ouvrage publics s'assurent que les travaux soient conformes à ce qui a été exigé. En effet, la nature des projets de construction fait en sorte qu'il n'est pas toujours possible d'évaluer la conformité et la qualité des travaux après leur complétion. Lorsqu'un projet de construction est terminé, de nombreuses composantes sont dissimulées sous d'autres matériaux, « par exemple, l'acier profilé est recouvert de béton, la brique est couverte de plâtre, les composants d'ingénierie sont logés dans des boîtiers et des couches de revêtement recouvrent les toitures¹¹⁵ ». La qualité et la conformité des travaux exécutés dépendent ainsi de l'attestation du surveillant de chantier¹¹⁶. Dans la mesure où la qualité des travaux et la quantité de matériaux utilisés dépendent de l'attestation effectuée avant le recouvrement par d'autres matériaux, cette situation est vulnérable à la fausse facturation et au versement de pots-de-vin à des surveillants de chantier¹¹⁷.

Une surveillance inadéquate peut aussi entraîner l'autorisation d'avenants, ou d'extras, injustifiés. Le témoignage d'un fonctionnaire du MTQ qui a pris part à des pratiques illicites alors qu'il était surveillant de chantier illustre la vulnérabilité de cette fonction à la corruption. L'ingénieur

¹¹¹ Voir le récit des faits sur Montréal à la partie 3 de ce rapport.

¹¹² Voir le récit des faits sur Montréal à la partie 3 de ce rapport.

¹¹³ Voir le récit des faits sur Montréal à la partie 3 de ce rapport.

¹¹⁴ Voir le récit des faits sur Montréal à la partie 3 de ce rapport.

¹¹⁵ Pièce CEIC-R-3577, p. 14-15.

¹¹⁶ Pièce CEIC-R-3577, p. 14-15.

¹¹⁷ Pièce CEIC-R-3577, p. 15.

chargé de la surveillance des travaux, qu'il soit un employé du Ministère ou d'une firme de génie, détient une grande capacité d'influence sur le déroulement du chantier. Si sa collaboration peut permettre à un entrepreneur d'amasser de considérables profits, sa non-collaboration peut lui faire encaisser de lourdes pertes. Les surveillants de chantier sont donc une cible de choix pour les acteurs peu scrupuleux qui veulent s'assurer de maximiser leurs profits dans le cadre d'un projet. La perte d'expertise en matière de surveillance au MTQ a affecté sa capacité à surveiller adéquatement les travaux¹¹⁸.

Le stratagème des faux extras à Montréal n'aurait pas pu se réaliser si la surveillance des chantiers avait été adéquate. La décision administrative de confier la surveillance des chantiers et l'approbation des dépenses supplémentaires à un nombre limité de fonctionnaires a eu pour effet de diminuer le niveau de contrôle de ces dépenses et d'augmenter la vulnérabilité des surveillants de chantier aux tentatives de corruption.



3.4.2. L'incapacité à estimer le coût des travaux

La capacité d'établir un estimé juste du coût des travaux est cruciale pour un donneur d'ouvrage public. Un bon estimé lui permet de s'assurer de payer un juste prix pour les travaux qu'il désire réaliser et de détecter les surcoûts anormaux, qui peuvent être des indices de corruption ou de collusion.

La Ville de Montréal ne disposait pas, durant la période étudiée par la Commission, de la capacité d'effectuer de bons estimés pour ses travaux de construction. En effet, depuis le début des années 2000, les estimés étaient produits à l'aide d'un logiciel qui calculait le coût des travaux en se basant sur le prix payé antérieurement pour des travaux similaires. Toutefois, la période sur laquelle s'appuyaient les calculs du logiciel était marquée par la collusion et le gonflement du prix des contrats. Non seulement cette méthode ne permettait pas d'atteindre des estimés justes, mais elle a même eu pour effet de stabiliser les profits supplémentaires dégagés par les cartels préexistants. Les coûts supplémentaires provoqués par la collusion étaient intégrés dans le logiciel et se répercutaient ainsi sur les années suivantes¹²⁰.

3.5. Le pouvoir discrétionnaire des donneurs d'ouvrage publics

Afin d'obtenir les meilleurs produits au meilleur coût pour le secteur public et de déjouer les stratagèmes de corruption et de collusion¹²¹, les donneurs d'ouvrage publics doivent pouvoir disposer d'une marge de manœuvre dans l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, il est nécessaire

¹¹⁸ Voir le récit des faits sur le MTQ présenté à la partie 3 de ce rapport.

¹²⁰ Voir le récit des faits sur Montréal présenté à la partie 3 de ce rapport.

¹²¹ Voir les causes portant sur les stratégies d'approvisionnement.

qu'ils puissent adopter des stratégies d'approvisionnement originales et adaptées au contexte dans lequel ils évoluent. L'effet indésirable que peuvent avoir des critères d'octroi trop prévisibles a été exposé précédemment¹²².

Il est donc normal, et même souhaitable, que les lois laissent une certaine flexibilité aux donneurs d'ouvrage publics afin qu'ils puissent exercer leur jugement et prendre les meilleures décisions dans l'intérêt général¹²³. De plus, la discrétion administrative a un caractère inévitable dans bien des professions du secteur public¹²⁴.

Cela dit, l'existence d'un pouvoir discrétionnaire important est aussi un des facteurs liés à la mauvaise gouvernance les plus fréquemment cités comme propices au développement de phénomènes illicites dans l'octroi et la gestion des contrats publics de construction¹²⁵. À titre d'exemple, la Commission a constaté que les règles encadrant le processus d'octroi du contrat du CUSM conféraient d'importants pouvoirs discrétionnaires aux acteurs publics impliqués. Ainsi, le CUSM et le gouvernement pouvaient, à leur entière discrétion, « accepter une proposition non conforme qui offre la meilleure valeur pour le secteur public dans l'éventualité où aucune proposition soumise n'est jugée conforme¹²⁶ » ou refuser toute modification dans la composition des consortiums¹²⁷. L'un des dirigeants du CUSM accusé dans ce dossier avait, quant à lui, le pouvoir discrétionnaire d'accepter ou de refuser les dérogations présentées par les consortiums, ce qui peut expliquer qu'une dérogation aussi farfelue que la construction hors terre d'un stationnement souterrain ait été acceptée. Finalement, les dirigeants du CUSM avaient le pouvoir de modifier la composition des différents comités et sous-comités et d'y placer les membres de leur choix. La Commission a constaté que ces pouvoirs ont été utilisés à divers moments par les dirigeants du CUSM en vue de favoriser un consortium en particulier.

À Laval, la Charte de la Ville conférait une importante discrétion aux membres du comité exécutif dirigé par le maire¹²⁸. Les risques associés à l'existence d'un pouvoir discrétionnaire dans l'octroi et la gestion des contrats publics augmentent lorsque l'exercice de ce pouvoir se fait en

¹²² Voir les causes portant sur la prévisibilité des critères d'octroi.

¹²³ Jill WELLS, *Corruption and collusion in construction: a view from the industry*, dans Tina SØREIDE, *Corruption, Grabbing and Development: Real World Challenges*, Edward Elgar, 2013, p. 23-34; Mark PHILP, *Corruption Definition and Measurement*, dans Charles SAMPFORD, Arthur SHACKLOCK, Carmel CONNORS et Fredrik GALTUNG, *Measuring Corruption*, Burlington, Ashgate Publishing Company, 2006, p. 45.

¹²⁴ Michael LIPSKY, *Street-level bureaucracy*, New York, Russell Sage Foundation, 1979; Mark PHILP, *Corruption Definition and Measurement*, dans Charles SAMPFORD, Arthur SHACKLOCK, Carmel CONNORS et Fredrik GALTUNG, *Measuring Corruption*, Burlington, Ashgate Publishing Company, 2006, p. 45.

¹²⁵ William D. O. PATERSON et Pinki CHADHURI, *Making Inroads on Corruption in the Transport Sector through Control and Prevention*, dans Banque mondiale, *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Washington, Banque mondiale, 2007, p. 161.

¹²⁶ Pièce 155P-1707.

¹²⁷ « Les modifications aux Collaborateurs, y compris les Membres, Participants et aux Personnes-clés ou les contractants, consultants, conseillers ou autres personnes nommées dans la candidature faite en vertu de l'Appel de qualification ou de la Proposition, ou les modifications dans la participation de tout Membre, Participant ou Personne-clé du Soumissionnaire, ne peuvent être faites qu'avec l'accord préalable du CUSM et du Directeur exécutif (NDLR : le directeur du Bureau de modernisation des CHUS), lesquels disposent à cet égard d'une discrétion absolue. » : Pièce 155P-1701, art. 7.13, p. 65.

¹²⁸ Pièce 199P-2079, p. 6-12; témoignage de Serge Lamontagne, transcription du 23 septembre 2014, p. 149-163.

l'absence de transparence et d'imputabilité dans la prise de décisions¹²⁹. Il est donc important que l'octroi d'un pouvoir discrétionnaire important s'accompagne en contrepartie d'une surveillance adéquate de l'exercice de ce pouvoir, qui peut se faire par le biais de la transparence, de l'imputabilité, de la reddition de comptes ou au moyen de l'action d'un organisme de surveillance ou de contrôle.

3.6. Les obstacles liés à la dénonciation

La collusion et la corruption sont des actes commis secrètement, entre personnes consentantes. Il est donc difficile de les détecter sans signalement¹³⁰. Les membres d'une organisation sont souvent les mieux placés pour devenir des lanceurs d'alerte¹³¹ et fournir aux organismes de surveillance et de contrôle¹³² les informations dont ils ont besoin pour ouvrir une enquête.

La Commission reconnaît le rôle fondamental qu'ont joué les lanceurs d'alerte dans la réalisation de son mandat. Les travaux réalisés ont aussi mis en lumière le fait qu'il existe plusieurs difficultés liées à la dénonciation et que peu de personnes signalent les actes répréhensibles qu'elles constatent, ce qui explique en partie l'ampleur et la durée des stratagèmes mis au jour.

3.6.1. Le risque de subir des représailles

Certains lanceurs d'alerte ont affirmé devant la Commission qu'ils avaient subi des représailles pour avoir signalé les actes répréhensibles dont ils avaient été témoins¹³³.

Par exemple, la Commission a constaté que des représailles pouvaient s'abattre sur les fonctionnaires qui faisaient obstacle aux gestes de corruption et de collusion à Montréal. Un fonctionnaire en charge d'une réforme qui allait centraliser le processus d'approvisionnement, et potentiellement déranger les systèmes de corruption et de collusion, a eu à choisir entre la réaffectation et la retraite. Un autre cadre a été forcé de démissionner, parce qu'il s'était opposé à certaines manœuvres contraires aux intérêts de la Ville. De façon générale, en ce qui concerne la Ville de Montréal, la Commission a constaté que la culture, qui favorisait la crainte de représailles, la peur d'être « tabletté » et le respect de la chaîne de commandement, décourageait

¹²⁹ Glenn T. WARE, Shaun MOSS, J. Edgardo CAMPOS et Gregory P. NOONE, *Corruption in Public Procurement: A Perennial Challenge*, dans Banque mondiale, *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Washington, Banque mondiale, 2007, p. 297.

¹³⁰ Pièce 246P-2153, p. 65; TI, pièce CEIC-R-3580, p. 2-3; pièce CEIC-R-3556, p. 4-5, 15.

¹³¹ Gladys LEE et Neil FARGHER, « Companies' Use of Whistle-Blowing to Detect Fraud: An Examination of Corporate Whistle-Blowing Policies », *Journal of Business Ethics*, vol. 114, n° 2, 2012, p. 283; pièce CEIC-R-3558, p. 227; A.J. BROWN, « Towards 'ideal' whistleblowing legislation? Some lessons from recent Australian experience », *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, vol. 2, n° 3, 2013, p. 153.

¹³² Témoignage d'Anna Myers, transcription du 22 octobre 2014, p. 85-87, 90, 97-99.

¹³³ Témoignage de Karen Duhamel, transcription du 13 mai 2014, p. 258-261; témoignage de Yannick Gourde, transcription du 14 mai 2014, p. 75, 96-98; témoignage de Stéphanie Bérard, transcription du 30 septembre 2013, p. 78-84; témoignage de Kenneth Pereira, transcription du 1^{er} octobre 2013, p. 133-136, transcription du 3 octobre 2013, p. 43-46, transcription du 7 octobre 2013, p. 70-73; témoignage de Michel Comeau, transcription du 10 février 2014, p. 16-17.

aussi les lanceurs d'alerte¹³⁴. Les témoignages entendus suggèrent par ailleurs qu'un haut fonctionnaire du MTQ a été muté dans un autre ministère après avoir suscité le mécontentement d'un fournisseur dont il refusait d'approuver des réclamations de paiement possiblement liées à un stratagème de surfacturation. Les faits ne permettent pas de déterminer clairement s'il existe une relation de cause à effet entre les deux événements, mais révèlent que la haute fonction publique ne dispose pas de mécanismes nécessaires pour dénoncer d'éventuels stratagèmes où un cabinet politique chercherait, par exemple, à favoriser une entreprise participant à son financement.

La crainte de représailles était également présente dans le secteur privé. Dans le cadre d'un contrat au MTQ, deux employés de firmes de génie chargées de la surveillance d'un important projet ont été témoins d'actes de malversations liés à la corruption. Le supérieur de ces employés était en cause. Le premier des deux a confronté son supérieur, qui l'a directement menacé de représailles. Il s'est donc tu. La seconde employée a dénoncé la situation auprès de la direction de sa firme et lui a indiqué avoir porté plainte à l'Ordre des ingénieurs du Québec (OIQ). La direction lui a fait comprendre qu'elle devait renoncer à ses démarches et rentrer dans le rang, tout en la mettant en garde quant à son avenir professionnel. Un des dirigeants à qui elle s'était confiée a, par la suite, fait des rapports négatifs à son endroit lorsqu'elle a cherché un emploi auprès d'autres employeurs.

L'expérience internationale et la littérature étrangère le confirment, lorsqu'ils ne sont pas suffisamment protégés, les lanceurs d'alerte sont souvent victimes de représailles (perte d'emploi, stagnation professionnelle, rétrogradation, harcèlement, menaces, poursuites judiciaires, etc.¹³⁵). Plus les actes dénoncés sont graves, plus les lanceurs d'alerte sont vulnérables aux représailles¹³⁶. Le signalement d'actes répréhensibles est par ailleurs rarement valorisé et les lanceurs d'alerte, souvent mal perçus par leurs pairs¹³⁷.

3.6.2. Les failles du processus de dénonciation et du régime de protection des dénonciateurs

La Commission a constaté que le régime en place au Québec pendant les années où les stratagèmes de corruption, de collusion et de financement politique ont eu cours n'encourageait pas leur dénonciation. Concrètement, avant l'adoption de la *Loi concernant la lutte contre la*

¹³⁴ C'est-à-dire qu'un fonctionnaire devait dénoncer une situation problématique à son supérieur hiérarchique. S'il agissait en dehors de la chaîne de commandement pour dénoncer cette situation à un supérieur hiérarchique plus élevé, par exemple le maire, il risquait de faire l'objet de représailles.

¹³⁵ Pour des typologies de représailles, voir : Rodney SMITH et A. J. BROWN, *The good, the bad and the ugly: whistleblowing outcomes*, dans A.J. BROWN, *Whistleblowing in the Australian Public Sector: Enhancing the theory and practice of internal witness management in public sector organisations*, Canberra, ANU Press, 2008, p. 127-131; pièce CEIC-R-3586, p. 12-13.

¹³⁶ Jessica R. MESMER-MAGNUS et Chockalingam VISWESVARAN, « Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation », *Journal of Business Ethics*, vol. 62, No. 3, 2005, p. 277; Marcia P. MICELI, Janet Pollex NEAR et Terry M. DWORKIN, *Whistle-blowing in organizations*, New York, Routledge, 2008, p. 109-116.

¹³⁷ Témoignage d'Anna Myers, transcription du 22 octobre 2014, p. 87, 91-92.

*corruption*¹³⁸ en 2011, il n'existait aucun processus simple permettant de dénoncer des actes de corruption ou de collusion à une entité crédible et bien identifiée¹³⁹. À cette époque, plusieurs organismes recevaient et traitaient quand même les signalements du public¹⁴⁰. Toutefois, un dénonciateur devait s'assurer de porter sa plainte devant le bon organisme, chacun de ceux-ci ne pouvant traiter que les signalements relevant de son propre mandat. Il n'existait alors aucun mécanisme formel pour le partage des signalements entre ces organismes.

Ces lacunes ont notamment été observées dans le cas du CUSM. Lorsqu'une employée membre d'un sous-comité d'évaluation a fait l'objet d'une tentative d'influence induue de la part de son supérieur hiérarchique, elle ne l'a pas dénoncé. Par la suite, elle a constaté que l'on n'avait pas tenu compte, dans la décision finale, du travail effectué par les sous-comités, ce dont elle a discuté avec ses supérieurs à deux niveaux hiérarchiques. Elle ne savait toutefois pas à qui d'autre s'adresser pour dénoncer la situation. À une autre occasion, le représentant du soumissionnaire perdant a fait l'objet d'une demande de désistement étonnante puisqu'elle était, entre autres, assortie d'une bonification importante puisée à même les fonds de la fondation de l'hôpital. Ce représentant a ensuite fait l'objet d'une tentative d'intimidation de la part du représentant de son concurrent. Il a dénoncé en vain ce fait au PDG de l'agence qui s'occupait du processus d'attribution du contrat. L'existence d'un canal de dénonciation officiel aurait pu permettre à ces deux individus de dénoncer ce dont ils avaient été témoins afin que ce soit pris en compte dans l'évaluation de l'équité du processus d'attribution du contrat et que des actions appropriées soient prises en conséquence.

De la même façon, un fonctionnaire du MTQ bénéficiant de renseignements de la part d'un informateur ne voulant pas être identifié a alerté en 2002 les autorités du MTQ quant au système de collusion en place à la Ville de Laval¹⁴¹. Le sous-ministre du MTQ a relayé cette information au ministre de la Sécurité publique et au directeur de la Sûreté du Québec¹⁴². Toutefois, l'enquête qui a suivi a connu une série de ratés, notamment en raison d'une insuffisance de témoins prêts à corroborer les informations du lanceur d'alerte¹⁴³.

¹³⁸ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1.

¹³⁹ En effet, la procédure de dénonciation à l'UPAC n'est entrée en vigueur qu'en 2011 (*Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17, art. 74(1)) alors que le Centre de gestion des signalements de l'UPAC n'est fonctionnel que depuis 2014 (Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 149-152; pièce 191P-2011, p. 36-38). La ligne de dénonciation du DGEQ n'a été mise en place qu'à partir de 2012 (Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 234-236), alors que la ligne éthique de l'OIQ n'est en place que depuis 2010 (Témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, p. 68). De même, la procédure à suivre pour signaler un appel d'offres inéquitable à la DGMOECP du SCT n'a été mise en ligne qu'en 2013 (Témoignage de Louis Morneau, transcription du 29 septembre 2014, p. 398-401). Les plaintes en matière d'éthique et de déontologie municipale ne sont encadrées que depuis 2010 (*Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, L.Q. 2010, c. 27), et le Bureau du commissaire aux plaintes du MAMOT n'est créé qu'en 2010 (Pièce 201P-2084, p. 15).

¹⁴⁰ C'est notamment le cas de la RBQ, de la CCQ, du CLQ, du BCC, du MAMOT et de la SQ.

¹⁴¹ Voir le récit des faits sur le MTQ présenté à la partie 3 du rapport; témoignage de Jean-Paul Beaulieu, transcription du 5 mai 2014, p. 179; témoignage de François Beaudry, transcription du 5 mai 2014, p. 41-52.

¹⁴² Témoignage de Jean-Paul Beaulieu, transcription du 5 mai 2014, p. 186-192.

¹⁴³ Voir le récit des faits sur Laval présenté à la partie 3 de ce rapport.

Durant l'époque visée par le mandat de la Commission, le régime de protection des dénonciateurs contre les mesures de représailles au Québec et au Canada était aussi très mal adapté à la réalité de la criminalité en col blanc. Le *Code civil du Québec* prévoit la possibilité pour une personne de se dégager de sa responsabilité personnelle pour un préjudice causé en raison de la divulgation d'un secret commercial lorsque cette divulgation est justifiée par des motifs d'intérêt général, notamment en matière de santé et de sécurité du public¹⁴⁴. Cette disposition protège un lanceur d'alerte uniquement contre les poursuites civiles et non contre les autres mesures de représailles. Il n'est donc pas à l'abri d'une perte d'emploi, d'une rétrogradation, d'une mutation ou d'un départ forcé.

Depuis 2004, le *Code criminel* protège les employés qui font une dénonciation auprès d'une « personne dont les attributions comportent le contrôle d'application d'une loi fédérale ou provinciale¹⁴⁵ ». Cette disposition protège les signalements réalisés auprès d'un organisme de contrôle, et non le signalement à l'interne ou aux médias¹⁴⁶.

La jurisprudence canadienne de la même époque ne favorisait pas non plus la dénonciation chez les salariés. Ceux-ci ont un devoir de loyauté envers leur employeur et sont donc tenus d'épuiser les recours à l'interne avant de critiquer publiquement leur employeur. Ils doivent donc aviser leurs supérieurs des actes répréhensibles en respectant la hiérarchie chez leur employeur¹⁴⁷, ce qui peut poser problème lorsque les supérieurs sont eux-mêmes impliqués dans ces actes. La Cour suprême reconnaît que les employés qui dénoncent à l'interne devraient être protégés contre les représailles¹⁴⁸. Malgré tout, le devoir de loyauté des salariés est très contraignant¹⁴⁹ et ne leur accorde pas une grande marge de manœuvre en matière de dénonciation.

À titre d'exemple, le directeur d'un local syndical de la FTQ-Construction s'est heurté à l'incompréhension de ses supérieurs alors qu'il dévoilait les malversations du directeur général du syndicat ainsi que ses accointances avec des individus liés au crime organisé¹⁵⁰. Ses dénonciations ont été perçues comme des attaques contre le syndicat et, victime de doléances multiples, le lanceur d'alerte a été chassé du syndicat¹⁵¹.

¹⁴⁴ *Code civil du Québec*, RLRQ, c. C-1991, art. 1472.

¹⁴⁵ *Code criminel*, art. 425.1.

¹⁴⁶ Christian BRUNELLE et Mélanie SAMSON, « La liberté d'expression au travail et l'obligation de loyauté du salarié : plaidoyer pour un espace critique accru », *Les Cahiers de droit*, vol. 46, n° 4, 2005, p. 857-861.

¹⁴⁷ *Haydon c. Canada*, [2001] 2 RCF 82, 2000 CanLII 16081 (CF); *Merk c. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural, ornemental et d'armature, section locale 771*, [2005] 3 RCS 425, 2005 CSC 70 (CanLII).

¹⁴⁸ *Merk c. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural, ornemental et d'armature, section locale 771*, [2005] 3 RCS 425, 2005 CSC 70 (CanLII).

¹⁴⁹ Christian BRUNELLE et Mélanie SAMSON, « La liberté d'expression au travail et l'obligation de loyauté du salarié : plaidoyer pour un espace critique accru », *Les Cahiers de droit*, vol. 46, n° 4, 2005, p. 857-861; Christian BRUNELLE et Mélanie SAMSON, « La liberté d'expression au travail et l'obligation de loyauté du salarié : étude empirique de l'incidence des chartes », *Les Cahiers de droit*, vol. 48, n° 2, 2007, p. 281.

¹⁵⁰ Voir le récit des faits sur les syndicats présenté à la partie 3 de ce rapport.

¹⁵¹ Voir le récit des faits sur les syndicats présenté à la partie 3 de ce rapport.

Non seulement ces situations illustrent l'incurie de certains dirigeants face aux dénonciations de lanceurs d'alerte, mais elles montrent que, dans leurs milieux de travail, ces lanceurs d'alerte ne pouvaient s'adresser à aucun service d'enquête ou de surveillance chargé de donner suite à ces dénonciations.

3.7. Les causes liées aux particularités du milieu municipal

3.7.1. L'autonomie et la vulnérabilité de certains donneurs d'ouvrage municipaux

Au Québec, rappelons-le, la législation et la réglementation relatives à l'octroi et la gestion des contrats publics sont déterminées par le législateur et le gouvernement, mais chaque donneur d'ouvrage public est autonome dans l'application de ces normes. C'est donc également le cas pour les municipalités : peu importe leur taille, elles jouissent d'une telle autonomie.

Les processus d'approvisionnement sont toutefois complexes et génèrent des risques et des problèmes qui sont difficiles à détecter sans expertise et sans ressources. La Commission a constaté que certaines municipalités de taille modeste n'ont pas l'expertise nécessaire pour évaluer correctement leurs besoins, estimer adéquatement le coût de leurs projets de construction et détecter les indices de collusion dans leur marché. Ces donneurs d'ouvrage sont donc particulièrement vulnérables aux stratagèmes de corruption et de collusion.

3.7.2. Le rôle des élus municipaux dans l'octroi de contrats

En milieu municipal, les contrats publics sont attribués par résolution du conseil municipal, ou du comité exécutif si le conseil lui a délégué ce pouvoir. Les élus sont donc impliqués dans le processus d'octroi d'un contrat. Dans les petites municipalités, cette situation rend les élus particulièrement vulnérables à la pression exercée par les entreprises privées, ce qui pose un risque à l'intégrité du processus d'octroi de contrats publics. Dans les grandes municipalités, la Commission a constaté que le rôle des élus dans l'attribution des contrats a pu leur permettre de manipuler les processus d'octroi pour favoriser certaines entreprises, notamment à Montréal ■■■■■

3.7.3. L'absence de concurrence et d'alternance politiques

L'absence de concurrence politique pendant une longue période de temps diminue les activités de surveillance du parti au pouvoir¹⁵². Les gouvernements où un parti politique domine sont moins surveillés, autant par des organismes de surveillance que par des concurrents politiques ou par le public¹⁵³.

¹⁵² Pièce CEIC-R-2887, p. 37.

¹⁵³ Mlada BUKOVANSKY, « The hollowness of anti-corruption discourse », (2006), 13-2 *Review of International Political Economy* 18. Cela peut inclure les systèmes politiques consensuels : Joshua D. POTTER et Margit TAVITS, *Curbing*

Au Québec, l'absence de concurrence politique n'a pas été observée au palier provincial. Elle a toutefois été constatée dans un grand nombre de municipalités. En effet, en 2005 et en 2009, environ la moitié des candidats aux élections municipales ont été élus sans opposition¹⁵⁴. Ce phénomène se concentre surtout au sein des municipalités de moins de 10 000 personnes¹⁵⁵, mais les grandes villes ne sont pas à l'abri de cette réalité. L'absence de concurrence et d'alternance politiques a été observée à Laval, où le maire en poste durant les années visées par le mandat de la Commission a dirigé la Ville pendant 23 ans¹⁵⁶. Son parti a contrôlé le conseil municipal sans opposition de 2001 à 2013. Il disposait donc, pendant cette période, d'un monopole politique. Certaines études tendent également à démontrer que la présence au pouvoir des mêmes élus pendant une longue période de temps accroîtrait le risque d'émergence d'activités de collusion¹⁵⁷, une activité souvent accompagnée de corruption¹⁵⁸.

3.7.4. Le manque de régulation des OBNL

Les règles relatives à l'octroi et la gestion de contrats par une municipalité visent notamment à assurer la participation du plus grand nombre d'entreprises possible pour un projet donné. Ces règles sont les premiers garde-fous contre la collusion et la corruption. Il est toutefois possible pour une municipalité de contourner ces règles en confiant la gestion d'un processus d'octroi de contrats à un organisme à but non lucratif (OBNL)¹⁵⁹. En effet, les règles auxquelles sont assujettis de tels organismes sont beaucoup moins contraignantes que celles qui s'appliquent aux municipalités et à leurs organismes. Dans le cas du projet du Faubourg Contrecoeur, par exemple, une société paramunicipale a été transformée en OBNL afin, notamment, d'échapper aux règles contraignantes auxquelles elle aurait normalement été assujettie.

3.7.5. Les particularités de Montréal et de Laval

Durant la période visée par le mandat de la Commission, les mécanismes de contrôle propres à la Ville de Montréal comportaient des lacunes importantes. De 2001 à 2004, la Direction générale et le Service du capital humain de la Ville avaient le pouvoir de réaliser des enquêtes et des vérifications internes¹⁶⁰, mais seul le vérificateur général de la Ville exerçait un contrôle

Corruption with Political Institutions, dans Susan ROSE-ACKERMAN et Tina SØREIDE, *The International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham (UK) and Northampton (USA), Edward Elgar Publishing, 2006, p. 52.

¹⁵⁴ Pièce CEIC-R-3541.

¹⁵⁵ Pièce CEIC-R-3561, p. 3.

¹⁵⁶ Témoignage de Serge Lamontagne, transcription du 23 septembre 2014, p. 139.

¹⁵⁷ Gustavo PIGA, *A fighting chance against corruption in public procurement?*, dans Susan ROSE-ACKERMAN et Tina SØREIDE, *International Handbook on the Economics of Corruption, Volume Two*, Edward Elgar, p. 145.

¹⁵⁸ Donatella DELLA PORTA et Alberto VANNUCCI, *The hidden order of corruption: an institutional approach*, Ashgate, 2012, p. 105.

¹⁵⁹ Anciennement connu comme un organisme sans but lucratif (OSBL).

¹⁶⁰ Pièce 197P-2062, p. 2.

indépendant sur les activités de la Ville¹⁶¹. Son mandat ne comportait toutefois pas la détection de la corruption, de la collusion ou de la fraude.

La Ville s'est dotée d'un vérificateur interne en 2004¹⁶², auquel a succédé le contrôleur général en 2010¹⁶³. Cependant, le contrôleur général n'est pas indépendant, malgré les recommandations d'un rapport à cet effet en 2013¹⁶⁴.

Entre avril 1996 et avril 2009, au moins six rapports internes ont relevé des anomalies importantes en lien avec l'octroi et la gestion des contrats de construction¹⁶⁵. Dans la plupart des cas, ces rapports n'ont fait l'objet d'aucun suivi, notamment en raison de lacunes dans la gestion documentaire et la transmission de l'information aux instances décisionnelles¹⁶⁶. De plus, deux directeurs généraux n'ont pas agi ou ont fait preuve de tolérance face à des indices de corruption et de collusion¹⁶⁷.

Le maire de la Ville, Gérald Tremblay, n'a pas non plus exercé adéquatement son rôle de contrôle et de surveillance de l'administration municipale, préférant s'en remettre au président du conseil exécutif.

Durant la période visée par le mandat de la Commission, les mécanismes de contrôle propres à la Ville de Laval étaient très limités, voire quasi inexistant¹⁶⁸. Seul le vérificateur général de la Ville exerçait un rôle de contrôle et de surveillance. Son rôle n'était toutefois pas de détecter la fraude, la corruption ou la collusion et aucun mécanisme de suivi de ses rapports n'était en place. Aucun organisme ou service n'était en mesure de réaliser des enquêtes internes à la Ville.

4. LES CAUSES DE L'INFILTRATION DE L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION PAR LE CRIME ORGANISÉ

L'industrie de la construction est reconnue internationalement comme une cible de choix du crime organisé¹⁶⁹. Cette présence était bien réelle au Québec durant la période visée par le mandat de la Commission. Les deux principales organisations criminelles actives sur le territoire québécois – la mafia et les motards criminels – ont été ébranlées par des enquêtes policières au cours des dernières années, mais elles n'ont pas été éradiquées¹⁷⁰.

¹⁶¹ Témoignage de Jacques Bergeron, transcription du 23 septembre 2014, p. 17-18.

¹⁶² Pièce CEIC-R-2370.

¹⁶³ Pièce 197P-2062.

¹⁶⁴ Pièce CEIC-R-2388, p. 9.

¹⁶⁵ Pièce 38P-489; témoignage de Guy Desrosiers, transcription du 21 février 2013, p. 219-269.

¹⁶⁶ Pièce CEIC-R-2388, p. 35.

¹⁶⁷ Témoignage de Serge Pourreaux, transcription du 27 février 2013, p. 294; témoignage de Claude Léger, transcription du 28 février 2013, p. 160-163.

¹⁶⁸ Témoignage de Serge Lamontagne, transcription du 23 septembre 2014, p. 147, 239.

¹⁶⁹ Donatella DELLA PORTA et Alberto VANNUCCI, *The Hidden Order of Corruption*, Ashgate, 2012, p. 192; pièce CEIC-R-3629; plusieurs pays ont été aux prises avec l'infiltration de groupes criminels de types mafieux dans l'économie légale : Pièce 251R-2895, p. 12.

¹⁷⁰ Notamment par l'opération SharQc menée en avril 2009 et l'opération Colisée menée en novembre 2006.

4.1. Les motivations du crime organisé

Plusieurs auteurs ont proposé d'analyser le crime organisé comme une entreprise illicite dont les motivations sont similaires à celles des entreprises légitimes¹⁷¹ : l'appât du gain et le désir d'accumuler du pouvoir¹⁷². Ces motivations expliquent en partie ce qui pousse le crime organisé à infiltrer l'industrie de la construction. Mais certaines caractéristiques du crime organisé révèlent que d'autres motivations sont à l'œuvre.

Le crime organisé se livre à des activités illégales, comme la vente de stupéfiants, qui génèrent des profits, généralement sous forme d'argent comptant, qui ne sont pas déclarés aux autorités fiscales. Ce type de revenus est souvent qualifié d'« argent sale ». L'argent sale peut difficilement être dépensé par les criminels sans attirer l'attention des autorités policières et fiscales. Les criminels doivent donc trouver des stratagèmes leur permettant de « blanchir » ou de légitimer cet argent. Des auteurs affirment que la présence de groupes criminels organisés dans l'industrie de la construction s'explique en bonne partie par la nécessité dans laquelle ils se trouvent de blanchir de l'argent sale. « *Severe controls on money-laundering in financial institutions (e.g., banks and credit unions) pushed organized crime groups to infiltrate legitimate business sectors* », a indiqué Morselli. « *The construction industry, with its few controls, was an ideal alternative*¹⁷³. »

Le contrôle du territoire est un élément essentiel au succès du crime organisé de type mafieux¹⁷⁴. Le désir d'exercer un plus grand contrôle sur un territoire et sur les activités économiques qui s'y déroulent peut donc être l'une des motivations du crime organisé à infiltrer l'industrie de la construction¹⁷⁵.

Certains groupes criminels organisés cherchent à développer des relations avec les acteurs légitimes de la société, notamment les politiciens et les hommes d'affaires, afin de mieux ancrer leur pouvoir. L'infiltration d'une industrie peut permettre de renforcer les relations qui unissent le crime organisé aux acteurs légitimes¹⁷⁶ et il s'agit à ce titre d'une des motivations des groupes criminels organisés à infiltrer l'industrie de la construction.

4.2. Des incitatifs à l'infiltration : les caractéristiques de l'industrie

Plusieurs hypothèses ont été avancées pour expliquer la vulnérabilité de l'industrie de la construction face au crime organisé. Les audiences de la Commission ont révélé les failles qu'ont exploitées certains soumissionnaires pour manipuler le processus d'octroi des contrats publics.

¹⁷¹ Pièce 7P-119, p. 10.

¹⁷² Les membres du crime organisé italien seraient motivés par l'accumulation de pouvoir, encore plus que par l'argent : pièce 7P-119, p. 33, 46.

¹⁷³ Pièce CEIC-R-2887, p. 17.

¹⁷⁴ Pièce 7P-119, p. 33-34.

¹⁷⁵ Pièce 7P-119, p. 23, 48.

¹⁷⁶ Pièce 7P-119, p. 23, 62.

Le criminologue Carlo Morselli et ses collaborateurs ont souligné qu'il était prévisible que des membres du crime organisé veuillent aussi tirer avantage de ces possibilités¹⁷⁷.

4.2.1. La taille de l'industrie

La taille de l'industrie en fait une cible attrayante. En 2013, environ 48 milliards de dollars ont été dépensés dans le secteur de la construction au Québec sur les marchés publics et privés¹⁷⁸. Des contrats publics d'une valeur supérieure à 7 milliards de dollars sont consentis chaque année à la suite d'appels d'offres, en excluant les contrats de moindre envergure octroyés de gré à gré¹⁷⁹. Selon Mike Amato, agent de la police régionale de York (Ontario) affecté au Service de renseignements criminels, les organisations criminelles ont bien compris le potentiel d'enrichissement que recèlent les marchés publics¹⁸⁰.

4.2.2. La présence de main-d'œuvre peu qualifiée et le faible niveau technologique de l'industrie

Différents types de travaux de construction ne requièrent pas une main-d'œuvre qualifiée ni l'utilisation de technologies de pointe¹⁸¹ – autant de caractéristiques qui facilitent la pénétration du crime organisé¹⁸². Selon les observations de la Commission, l'influence de personnes liées au crime organisé s'est manifestée davantage dans des secteurs d'activité peu spécialisés, comme la construction de trottoirs (à Montréal), la pose d'asphalte (en Abitibi) et l'installation de tuyaux de ponceaux (en Estrie), que dans des secteurs exigeant des connaissances plus approfondies, comme le génie. Selon un recensement effectué par les corps policiers en 2010, 75 % des membres des Hells Angels possédaient à leur nom des entreprises œuvrant dans des secteurs d'activité ne demandant pas une expertise poussée, dont la construction¹⁸³.

4.2.3. Un contrôle et une surveillance difficiles

Compte tenu de la nature de l'industrie, les autorités publiques peuvent avoir de la difficulté à y repérer la présence du crime organisé. La Régie du bâtiment du Québec (RBQ) constitue un acteur clé à cet égard, puisque les licences qu'elle administre sont « la porte d'entrée dans l'économie légale dans l'industrie de la construction¹⁸⁴ » et un rempart contre l'infiltration du crime organisé dans cette industrie. En 2013, on comptait plus de 40 000 titulaires de licences délivrées par la RBQ¹⁸⁵. La *Loi sur le bâtiment* autorise la RBQ à refuser de délivrer une licence, de

¹⁷⁷ Pièce CEIC-R-2887, p. 40.

¹⁷⁸ Pièce CEIC-R-3397.

¹⁷⁹ Voir la partie 3 de ce rapport, chapitre 1, *Les contrats publics*, section 1.4, tableau 1 *Nombre et valeur des contrats publics selon le réseau et la nature des contrats, années financières 2011-12 à 2014-15*.

¹⁸⁰ Témoignage de Mike Amato, transcription du 20 septembre 2012, p. 6-7.

¹⁸¹ Témoignage d'Alain Belleau, transcription du 5 septembre 2013, p. 105.

¹⁸² Andrea Mario LAVEZZI, *Economic structure and vulnerability to organised crime: Evidence from Sicily*, in *Global Crime*, 9 :3, p. 202; pièce 7P-119, p. 92.

¹⁸³ Témoignage d'Alain Belleau, transcription du 5 septembre 2013, p. 104-105.

¹⁸⁴ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 39.

¹⁸⁵ Pièce CEIC-R-3632.

la suspendre ou de l'annuler si elle constate que son titulaire agit comme prête-nom¹⁸⁶. Déceler la présence de prête-noms parmi des dizaines de milliers de titulaires n'est toutefois pas une tâche aisée. Les personnes qui agissent comme prête-noms et celles qui bénéficient de ce stratagème n'encourent aucune sanction personnelle pour cette contravention à la loi¹⁸⁷. Huguette Labelle et Paul Lalonde, représentants de Transparency International Canada, ont signalé qu'il est souvent difficile de connaître les propriétaires réels des entreprises, que ce soit au Canada ou ailleurs¹⁸⁸. Le crime organisé profite de cette situation et des entreprises peuvent ainsi tomber sous son emprise à l'insu des autorités. À titre d'exemple, l'analyste du ministère de l'Environnement chargé du dossier d'une entreprise spécialisée dans le traitement de sols contaminés ignorait l'existence d'une convention d'exploitation entre cette dernière et une autre entreprise détenue par des individus proches de la mafia¹⁸⁹.

4.2.4. Le recours à l'argent comptant, le recyclage des produits de la criminalité et la présence de travail au noir dans l'industrie

Les projets de construction se caractérisent par une chaîne contractuelle complexe et une grande quantité de transactions : « Toutes ces transactions monétaires ouvrent la voie à la rémunération d'employés fictifs, à l'envoi de factures pour des fournitures qui n'ont jamais été reçues et à des prix exorbitants pour les fournitures et les matériaux¹⁹⁰. »

Pour des raisons similaires, du point de vue du crime organisé, l'industrie de la construction représente une occasion de mettre en place des stratagèmes d'évasion fiscale. La structure de l'industrie se prête facilement à cette pratique. Quelque 50 000 chantiers voient le jour chaque année au Québec¹⁹¹. Généralement actifs plus d'une journée, ils se répartissent sur l'ensemble du territoire. Même si les inspecteurs de la CCQ effectuent chaque année 35 000 visites¹⁹², il leur est impossible de les surveiller en permanence¹⁹³. Malgré les tentatives de la CCQ d'y mettre fin, le travail au noir perdure sur bien des chantiers. En 2008, les pertes fiscales constatées dans le secteur de la construction au Québec s'élevaient à 1,5 milliard de dollars, soit près de la moitié de toutes les pertes fiscales (3,5 milliards) évaluées par l'Agence du revenu du Québec cette année-là¹⁹⁴. Un employeur payant ses travailleurs en partie au noir peut déposer des soumissions à des prix moins élevés que ses concurrents, ce qui augmente ses chances de remporter des contrats. Cette pratique favorise le crime organisé, a expliqué Diane Lemieux, PDG de la CCQ¹⁹⁵.

¹⁸⁶ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1, art. 58 et 60.

¹⁸⁷ Pièce, 191P-3340, p. 15-16.

¹⁸⁸ Témoignages d'Huguette Labelle et de Paul Lalonde, transcription du 29 octobre 2014, p. 93-94.

¹⁸⁹ Voir le récit des faits sur la mafia : le clan Rizzuto présenté à la partie 3 de ce rapport.

¹⁹⁰ Pièce CEIC-R-3577, p. 16; Transparency International, *Bribe payers index 2011*, p. 20.

¹⁹¹ Pièce 453P-3362, p. 38.

¹⁹² Pièce 196P-2061, p. 46.

¹⁹³ Pièce 453P-3362, p. 38.

¹⁹⁴ Pièce 126P-1478, p. 36.

¹⁹⁵ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 241-242; témoignage de Diane Lemieux, transcription du 22 septembre 2014, p. 137.

La présence de travail au noir et d'argent liquide facilite du même coup le blanchiment d'argent ou le recyclage des produits de la criminalité¹⁹⁶. Selon Sécurité Publique Canada, « les projets de construction de grande envergure peuvent également profiter d'autres façons au crime organisé. De nombreux membres du crime organisé n'occupent pas d'emploi légitime et se servent donc de ces projets pour créer des emplois fictifs aux fins d'impôt sur le revenu. Ces emplois peuvent également servir à dissimuler leurs activités criminelles¹⁹⁷ ». Les audiences de la Commission ont démontré que des entrepreneurs liés au crime organisé avaient accès à des quantités importantes d'argent liquide. L'un d'eux, incarcéré pendant plus de 10 ans pour trafic de cocaïne, a investi plus de 2,2 millions de dollars dans une entreprise de décontamination. L'enregistrement de ces conversations révèle qu'il était en mesure d'y injecter de 2 à 3 millions de dollars de plus. Son associé, également lié au crime organisé, possédait la même capacité financière¹⁹⁸. Un autre criminel, membre des Hells Angels, a investi de l'argent comptant dans une entreprise de maçonnerie, ce qui lui permettait de légitimer des profits qu'il tirait du trafic de stupéfiants¹⁹⁹. L'entreprise utilisait cet argent pour payer des travailleurs au noir, à l'insu de la CCQ²⁰⁰.

Enfin, « les chantiers de construction de grande taille peuvent aussi constituer un marché florissant pour les biens et services illicites du crime organisé, tels que les drogues illégales, le jeu, les prêts usuraires et les marchandises volées²⁰¹ ».

4.2.5. La possibilité d'offrir des services de financement

Des entreprises de construction ayant parfois de la difficulté à emprunter des fonds auprès des institutions financières traditionnelles peuvent être tentées d'obtenir plus rapidement les sommes requises en s'adressant à des membres du crime organisé²⁰². Ces derniers ont souvent accès à des réseaux parallèles, des prêteurs privés ou des institutions financières non bancaires. De plus, ils peuvent se permettre d'accorder ou de cautionner des prêts plus risqués, puisqu'ils disposent de la capacité de se faire rembourser au-delà des mécanismes prévus par la loi. Ils sont donc en mesure d'offrir aux entrepreneurs des services de financement, ce qui peut représenter un facteur attractif vers l'industrie. Un exemple de ce phénomène a été présenté au cours des audiences de la Commission relativement à un projet de transformation d'un entrepôt désaffecté du Vieux-Montréal en immeuble résidentiel de luxe²⁰³. Après avoir déposé une proposition en vertu de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*²⁰⁴ et une requête en vertu de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*²⁰⁵, l'entrepreneur et le promoteur ont bénéficié de l'aide du

¹⁹⁶ Pièce CEIC-R-3577, p. 16.

¹⁹⁷ Pièce CEIC-R-3577, p. 16.

¹⁹⁸ Pièce 100P-911.2.

¹⁹⁹ Témoignage de Michel Patenaude, transcription du 11 septembre 2013, p. 92-93.

²⁰⁰ Voir le récit des faits sur les Hells Angels présenté à la partie 3 de ce rapport.

²⁰¹ Pièce CEIC-R-3577, p. 16.

²⁰² Témoignage d'Alain Belleau, transcription du 5 septembre 2013, p. 113.

²⁰³ Témoignage d'Éric Vecchio, transcription du 12 mars 2014, p. 16, 128.

²⁰⁴ *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. 1985, c. B-3.

²⁰⁵ *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, L.R.C. 1985, c. C-36.

clan Rizzuto²⁰⁶. Le parrain de la mafia a utilisé son réseau de contacts pour trouver de nouvelles sources de financement²⁰⁷. En échange, les membres de sa famille ont pu réaliser d'intéressants profits²⁰⁸.

Par ailleurs, la Commission note la problématique des délais de paiement des factures soumises aux donneurs d'ouvrage publics par les entrepreneurs. De manière générale, les délais de paiement peuvent atteindre en moyenne quatre mois²⁰⁹. Cette situation engendre un manque de liquidités chez les entrepreneurs qui, n'ayant pas de ressources financières suffisantes, pourraient être tentés de recourir à des sources de financement non traditionnelles²¹⁰.

Enfin, certains secteurs de l'industrie de la construction comportent de nombreuses entreprises de petite taille, comme celui de la maçonnerie. Souvent, ces entreprises n'ont pas de locaux permanents, leur situation est précaire et elles ont peu de marge de manœuvre financière. Elles sont en général plus perméables à l'infiltration du crime organisé²¹¹, étant donné qu'elles disposent d'actifs ou de garanties restreints, ce qui limite considérablement leur capacité à obtenir du financement. Le crime organisé peut les utiliser pour procéder à du blanchiment d'argent ou tout simplement les prendre pour cibles à des fins d'extorsion et d'intimidation. La Commission a constaté que deux petites entreprises de maçonnerie ont été infiltrées par un membre d'une organisation criminelle de type mafieux. Cet individu s'est aisément imposé par le recours à des menaces et l'utilisation des insignes d'un gang criminel²¹².

4.3. Un secteur économique perméable à la violence

4.3.1. La vulnérabilité des entreprises au vandalisme, à la violence et à l'intimidation

Tout au long des audiences de la Commission, des témoins ont relaté des cas de vandalisme, de vol, d'incendies criminels, d'attentats à la bombe, d'intimidation, de menaces et d'assauts contre la personne. Lorsque les équipes de travailleurs quittent les chantiers à la fin de la journée, les équipements et matériaux sont souvent laissés sur les lieux, lesquels se trouvent parfois dans des zones peu habitées où ils font l'objet d'une surveillance minimale, ce qui les rend vulnérables au vandalisme. Les installations permanentes – bureaux ou entrepôts – peuvent aussi être la cible de méfaits, comme l'a montré le cas de fournisseurs de tuyaux pour des ponceaux dans les Cantons-de-l'Est qu'un chef de réseau criminel a tenté d'acculer à la faillite²¹³.

La Commission a observé qu'à Val-d'Or, un entrepreneur dans le domaine de l'asphaltage, et criminel haut placé dans un réseau de vente de stupéfiants, avait réussi à limiter la concurrence

²⁰⁶ Pièce CEIC-P-2979, p. 3.

²⁰⁷ Témoignage d'Éric Vecchio, transcription du 12 mars 2014, p. 45-46.

²⁰⁸ Témoignage d'Éric Vecchio, transcription du 13 mars 2014, p. 34-37.

²⁰⁹ Témoignage de Jeannette Gauthier, transcription du 16 avril 2014, p. 313-316.

²¹⁰ Pièce 195P-3181, p. 42.

²¹¹ Pièce 7P-119, p. 92.

²¹² Témoignage d'Alain Belleau, transcription du 5 septembre 2013, p. 111-112.

²¹³ Voir le récit des faits sur les Autres organisations criminelles présenté à la partie 3 de ce rapport.

dans ce domaine en ayant recours à des gestes de violence et d'intimidation. Un individu membre du crime organisé et associé à une entreprise de décontamination a demandé à l'un de ses concurrents de fermer boutique²¹⁴. En Estrie, un couple d'entrepreneurs dans le secteur des ponceaux, associé à un réseau criminel organisé, a eu recours à des incendies criminels afin d'acculer un concurrent à la faillite.

Les organismes publics et leurs représentants peuvent aussi être vulnérables à la violence. La réputation criminelle d'un entrepreneur de Val-d'Or a permis à ce dernier d'obtenir un traitement plus favorable de la part d'un enquêteur de la CCQ²¹⁵. Un entrepreneur de céramique de Québec a aussi fait l'objet d'intimidation par le biais d'un individu appartenant au crime organisé lorsqu'il a voulu soumissionner à un projet situé à Montréal²¹⁶. De la même façon, un fonctionnaire de la Ville de Montréal a été menacé par un entrepreneur lié au crime organisé qui lui aurait dit : « Les gens qui nous empêchent de manger, on les élimine²¹⁷. »

Le recours à ces actes de violence peut s'avérer efficace, du moins à court terme. Selon un témoin, les prix de l'asphaltage à Val-d'Or étaient de 30 % plus élevés que dans une ville voisine, principalement en raison du contrôle exercé par un entrepreneur criminel.

4.3.2. La possibilité d'offrir des services liés à l'usage de la violence

Bien que la violence soit loin d'être généralisée dans l'industrie de la construction, elle y est néanmoins plus présente que dans d'autres secteurs économiques. Sur bien des chantiers, « ça brasse, puis ça joue dur », a déclaré un témoin rencontré par un enquêteur de la Commission²¹⁸. La violence attirant la violence, cette particularité de l'industrie s'ajoute aux causes de l'intérêt qu'y porte le crime organisé. Les organisations criminelles sont en effet bien placées pour offrir aux entreprises des services liés à l'usage de la violence.

4.3.3. La susceptibilité des entreprises au racket

L'industrie de la construction est particulièrement susceptible au *racket*²¹⁹, qui est une forme d'extorsion pratiquée de manière systématique. Les groupes criminels organisés créent la nécessité d'avoir recours aux services de « protection » qu'ils offrent en usant de menaces ou de violence envers les entrepreneurs qui refusent de payer pour cette « protection ». La mafia agit souvent comme une entreprise privée de protection, qui « en échange d'argent ou de faveurs, se sert de la violence pour punir quiconque s'attaque aux intérêts de leurs clients »²²⁰. C'est la base même du système du *pi-z-zo*, souvent associé à la mafia italienne. Le *racket* peut offrir aux groupes

²¹⁴ Voir le récit des faits sur la mafia présenté à la partie 3 de ce rapport.

²¹⁵ Voir le récit des faits sur les Autres organisations criminelles présenté à la partie 3 de ce rapport.

²¹⁶ Voir le récit des faits sur la mafia présenté à la partie 3 de ce rapport.

²¹⁷ Voir le récit des faits sur la mafia présenté à la partie 3 de ce rapport.

²¹⁸ Témoignage de Michel Comeau, transcription du 10 février 2014, p. 260; témoignage de Paul Sauvé, transcription du 16 septembre 2013, p. 191; témoignage de M^e Robert Laurin, transcription du 11 novembre 2014, p. 50.

²¹⁹ Pièce 7P-119, p. 91-95.

²²⁰ Pièce CEIC-R-3577, p. 22.

criminels organisés des avantages pécuniaires, mais aussi non pécuniaires, comme l'influence ou le contrôle du territoire²²¹. À Montréal, des entrepreneurs payaient un *pizzzo* de 2,5 % à une organisation criminelle de type mafieux sur les contrats obtenus de la Ville de Montréal²²².

4.3.4. La possibilité d'offrir des services liés à l'arbitrage et à l'application d'ententes illicites

Les organisations criminelles peuvent aussi offrir des services liés à l'arbitrage et à l'application d'ententes illicites. Un entrepreneur impliqué dans un stratagème de collusion ne peut évidemment pas s'adresser aux tribunaux pour se plaindre d'un membre du cartel qui tente de décrocher plus de contrats que convenu. Dans ce genre de situation, une organisation criminelle pourra jouer le rôle d'arbitre, sinon de police privée. Les cartels n'ont pas forcément besoin d'un service de coercition externe pour émerger, mais cela peut constituer un élément facilitateur²²³. En répondant à des demandes pour ce type de services, des organisations criminelles peuvent renforcer leur présence dans certains secteurs de l'industrie.

La simple présence d'une organisation criminelle dans un secteur de l'industrie peut suffire à éloigner les « indésirables », c'est-à-dire les entrepreneurs qui ne font pas partie du cartel : « [...] *the mafia reputation deriving from the capacity to impose its own rules through violence is per se enough to drive competitors away* », a indiqué Tenti²²⁴. Le crime organisé « intervient en règle générale lorsque des mesures coercitives (menaces crédibles et atteintes à l'intégrité physique) sont requises contre ceux qui refuseraient de respecter les règles informelles en vigueur parmi les divers participants aux schémas de corruption²²⁵ », a expliqué Benoît Dupont, directeur du Centre international de criminologie comparée à l'Université de Montréal²²⁶. « Il n'est donc pas rare que le crime organisé exploite cette position pour tenter d'infiltrer le secteur de la construction, en raison des profits conséquents pouvant y être réalisés, des opportunités de blanchiment d'argent que ce secteur lui ouvre, et des faibles risques d'être appréhendés par la police ou condamnés par la justice²²⁷. »

Le crime organisé fonctionne selon le « principe du parasitisme²²⁸ ». Vito Rizzuto, parrain de la mafia montréalaise²²⁹, offrait ses services d'arbitre dans le but d'en tirer lui-même des bénéfices²³⁰. Il était entouré d'une certaine aura²³¹, ce qui lui permettait de s'assurer que tous suivent la voie qui leur avait été prescrite²³². « Donc, M. Rizzuto vend sa crédibilité à sceller les

²²¹ Pièce 7P-119, p. 95.

²²² Voir les récits des faits sur la mafia et sur Montréal présentés à la partie 3 de ce rapport.

²²³ Pièce 7P-119, p. 92.

²²⁴ Pièce 7P-119, p. 92.

²²⁵ Pièce 251-R-2895, p. 11-12.

²²⁶ Témoignage de Benoît Dupont, transcription du 27 octobre 2014, p. 112.

²²⁷ Pièce 251-R-2895, p. 12.

²²⁸ Témoignage d'Éric Vecchio, transcription du 12 mars 2014, p. 46.

²²⁹ Témoignage d'Éric Vecchio, transcription du 12 mars 2014, p. 51.

²³⁰ Témoignage d'Éric Vecchio, transcription du 12 mars 2014, p. 49.

²³¹ Témoignage d'Éric Vecchio, transcription du 12 mars 2014, p. 59.

²³² Témoignage d'Éric Vecchio, transcription du 12 mars 2014, p. 51.

ententes, vend la possibilité de trouver un dénouement au litige [...] », a dit l'enquêteur Éric Vecchio²³³. Apprenant qu'une poursuite judiciaire de 115 millions de dollars allait probablement être intentée contre des promoteurs immobiliers, Rizzuto avait spontanément demandé à ses interlocuteurs s'il ne devait pas offrir ses services d'arbitre dans ce litige²³⁴. « Donc, on a ici une preuve tangible [...] ... le crime organisé, c'est lorsqu'il y a des litiges qu'il en retire le plus gros pourcentage, et non pas quand ça va bien, a commenté Vecchio. Le crime organisé infiltre les situations qui sont litigieuses²³⁵. »

4.4. L'infiltration des syndicats et la recherche de capitaux

Le crime organisé vise non seulement des entreprises de construction, pour les raisons que nous venons de voir, mais aussi des syndicats de la construction. Dans bien des pays, la présence du crime organisé est liée au contrôle des syndicats²³⁶. Au Québec, l'histoire des syndicats de la construction a souvent été marquée par des épisodes de violence, parfois associée à la présence du crime organisé²³⁷. La Commission Cliche, créée au début des années 1970 après le saccage du chantier du barrage LG-2 à la Baie-James, avait confirmé que certains syndicats locaux présents à la Baie-James étaient infiltrés par des criminels²³⁸. À New York, les liens entre le crime organisé et la violence dans les syndicats de la construction ont été clairement établis²³⁹.

Au Québec, ce sont plus particulièrement les fonds d'investissements gérés par des dirigeants syndicaux qui ont suscité la convoitise d'individus liés à des organisations criminelles. Ces individus cherchaient à obtenir des capitaux pour financer certains projets d'affaires : ils ont ainsi développé des relations avec un dirigeant influent du plus important syndicat de la construction, par l'intermédiaire d'un proche collaborateur²⁴⁰. L'expert Harry Arthurs a résumé ce qui les motivait : « *The first of these [problems] is that union pension funds and benefit funds may conceivably be used to finance projects in which either organized crime has an interest or there is some irregularity in connection with bid-rigging or some other improper activity. And unions are stakeholders, unions are investors through these funds in such projects*²⁴¹. »

²³³ Témoignage d'Éric Vecchio, transcription du 12 mars 2014, p. 50.

²³⁴ Pièce 12P-1497.2; témoignage d'Éric Vecchio, transcription du 12 mars 2014, p. 62-63.

²³⁵ Témoignage d'Éric Vecchio, transcription du 12 mars 2014, p. 62.

²³⁶ Pièce CEIC-R-2887, p. 32.

²³⁷ Louis DELAGRAVE, *Histoire des relations du travail dans la construction au Québec*, Les Presses de l'Université Laval, 2009, p. 208.

²³⁸ Robert CLICHE, *Rapport de la Commission d'enquête sur l'exercice de la liberté syndicale dans l'industrie de la construction du Québec*, Québec, 1975.

²³⁹ Pièce CEIC-R-3591 p. 31-33.

²⁴⁰ Voir le récit des faits sur les syndicats présenté à la partie 3 de ce rapport.

²⁴¹ Témoignage d'Harry William Arthurs, transcription du 29 octobre 2014, p. 86.

5. DES LACUNES DANS LE CONTRÔLE ET LA SURVEILLANCE

L'absence de contrôles adéquats est un facteur cité par plusieurs commissions d'enquête au mandat similaire au nôtre comme l'une des causes de l'émergence et du maintien des pratiques de collusion et de corruption dans le monde entier²⁴². La Commission a entendu plusieurs ministères et organismes publics pour mieux comprendre les raisons pour lesquelles les actes illicites liés au mandat de la Commission ont duré si longtemps sans attirer leur attention.

Témoignant devant la Commission, l'expert Yves Comtois a déclaré : « Je pense que notre régime a failli à sa tâche au niveau de la détection, de la répression des cas de trucages d'offres, mais il s'est aussi montré, il me semble, très peu efficace au niveau de la prévention en amont de ces activités illégales²⁴³. » La Commission partage ce constat, non seulement pour la collusion, mais pour l'ensemble des phénomènes visés par son mandat. La faiblesse des actions posées par ces organismes a créé un climat d'impunité que la Commission a pu constater tout au long de ses travaux. Un nombre important de témoins – entrepreneurs, ingénieurs, fonctionnaires – ont exprimé ce sentiment²⁴⁴.

De façon générale, la Commission note la faiblesse marquée des résultats des organismes en matière de protection de l'intégrité des contrats publics, d'exclusion du marché des acteurs indésirables, de respect des lois qui régissent l'industrie de la construction et de poursuite des contrevenants. Ces résultats s'expliquent notamment par une allocation des ressources déficiente (SQ, BCC, CMQ, OIQ), des carences dans le recrutement et la formation des effectifs devant lutter contre la corruption et la collusion (SQ, ARQ), une interprétation restrictive des lois (DPCP), une gouvernance défaillante (CMQ, CCQ, DGEQ), une insuffisance d'outils de détection (BCC, SCT, MTQ, OPQ), une sous-utilisation des pouvoirs d'enquête et de vérification (SQ, BCC, RBQ, CCQ, DGEQ) et un certain laxisme institutionnel (MTQ, MAMOT, CMQ, SCT).

La faiblesse dans le contrôle et la vérification des phénomènes constatés par la Commission s'explique aussi par une fragmentation des rôles entre plusieurs organismes de surveillance, sans mécanismes de communication et de coordination adéquats. L'industrie de la construction se caractérise par l'interaction d'acteurs multiples : entreprises, firmes professionnelles et agents publics. Chacun de ces acteurs est assujéti à des règles et à des lois qui lui sont propres ainsi qu'à des lois criminelles et pénales d'application plus générale. Le rôle de surveillance et de contrôle

²⁴² Grat VAN DEN HEUVEL, « *The parliamentary enquiry on fraud in the Dutch construction industry collusion as concept between corruption and state-corporate crime* » (2005), n° 44, *Crime, Law & Social Change*, p. 133, 136; William D. O. PATERSON et Pinki CHADHURI, « *Making Inroads on Corruption in the Transport Sector through Control and Prevention* », dans Banque mondiale, *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Washington, Banque mondiale, 2007, p. 159-168.

²⁴³ Témoignage d'Yves Comtois, transcription du 29 octobre 2014, p. 146-147.

²⁴⁴ Un témoin a notamment relaté à la Commission que la « crainte du Seigneur » n'existait plus à la Ville de Montréal, c'est-à-dire que les acteurs ne craignaient plus de se faire épingler par les autorités. Témoignage de Claude Léger, audience du 11 mars 2013, p. 177.

des acteurs de l'industrie se trouve ainsi fractionné entre plusieurs organismes²⁴⁵. Le criminologue Benoît Dupont en a recensé 26 ayant le mandat, direct ou indirect, de lutter contre la corruption et la collusion au Québec²⁴⁶. Ces acteurs travaillaient en silo et communiquaient peu entre eux, en partie parce que les lois en vigueur ne leur permettaient pas d'échanger facilement des informations. Tout cela a grandement compliqué la synchronisation de leurs activités²⁴⁷. En outre, la Commission a observé que la collaboration entre les organismes de juridiction fédérale et ceux de juridiction provinciale était imparfaite.

Globalement, la juridiction des organismes de surveillance et de contrôle couvrait l'ensemble des phénomènes liés à son mandat. Cependant, la Commission a identifié une lacune dans ce réseau de surveillance : le contrôle des élus. En effet, avant la création du poste de Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale (CED) et l'adoption de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*²⁴⁸, entrée en vigueur en 2010, aucun organisme n'avait la tâche spécifique d'enquêter sur les manquements à l'éthique chez les élus provinciaux et municipaux, de vérifier s'ils étaient en conflit d'intérêts ou de les sensibiliser à ces questions²⁴⁹. Autrement dit, l'encadrement éthique des élus faisait défaut.

La Commission procède ici à une analyse des causes de l'action, ou de l'inaction, d'organismes de surveillance et de contrôle dont la mission est liée aux activités relevant de son mandat.

5.1. Bureau de la concurrence du Canada

Le Bureau de la concurrence du Canada (BCC) est un organisme fédéral chargé de veiller au respect de la *Loi sur la concurrence*²⁵⁰. Il mène des activités de prévention et de sensibilisation tout en effectuant des enquêtes sur les infractions criminelles liées à la collusion dans le secteur public et le secteur privé. Les informations présentées ici portent sur ses activités effectuées au Québec.

De 1996 à 2014, le BCC a ouvert 29 enquêtes liées à des contrats publics de construction au Québec. À l'automne 2014, environ le tiers de ces enquêtes était toujours en cours²⁵¹. Entre 2000 et 2006, aucune accusation n'a été déposée en rapport avec l'industrie de la construction au Québec, a constaté Yves Comtois²⁵². Selon ce dernier, le BCC souffre d'un manque important de ressources. Environ 400 personnes travaillent au bureau central et dans les trois bureaux régionaux du BCC²⁵³. Moins du cinquième d'entre elles, soit quelque 80 personnes, sont

²⁴⁵ Pièce CEIC-R-3579, p. 36-39.

²⁴⁶ Témoignage de Benoît Dupont, audience du 27 octobre 2014, p. 123.

²⁴⁷ Témoignage de Benoît Dupont, audience du 27 octobre 2014, p. 123.

²⁴⁸ *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, L.R.Q., c. E-15.1.0.1.

²⁴⁹ Pièce 212P-3146, p. 12.

²⁵⁰ *Loi sur la concurrence*, L.R.C. 1985, c. C-34, art. 7(1); pièce 216P-2132, p. 2.

²⁵¹ Pièce 216P-2132, p. 39.

²⁵² Témoignage d'Yves Comtois, transcription du 29 octobre 2014, p. 144.

²⁵³ Pièce 216P-2132, p. 3.

affectées à la Direction générale des affaires criminelles, laquelle s'occupe des cartels²⁵⁴. De ce nombre, une douzaine d'employés enquêtent sur des cartels au Québec²⁵⁵.

Dans un rapport d'évaluation des activités du BCC publié en 2008, Industrie Canada constatait qu'« il n'est pas possible de déterminer l'ampleur du problème du truquage d'offres au Canada » à cause de l'insuffisance des données disponibles²⁵⁶. Lors de son témoignage, le représentant du BCC a affirmé que l'analyse de données n'était pas au centre des activités du Bureau²⁵⁷. Tout se passe donc comme si le BCC comptait sur les donneurs d'ouvrage pour les informer de l'existence de cas problématiques. Or, selon Yves Comtois, les donneurs d'ouvrage n'ont ni le temps ni les moyens, ni les compétences pour détecter de tels cas²⁵⁸.

5.2. Sûreté du Québec

La Sûreté du Québec (SQ) est le principal corps de police chargé des enquêtes sur la corruption au Québec. De 1996 à 2008, elle n'a mené que six enquêtes liées à l'industrie de la construction²⁵⁹. Plusieurs causes expliquent ce faible résultat : une affectation limitée de ressources, une approche d'enquête réactive et la dévalorisation des enquêtes en criminalité économique au sein du corps policier.

Pendant des années, c'est-à-dire avant le lancement de l'opération Marteau en 2009²⁶⁰, la corruption ne constituait pas une priorité au sein du corps policier : les ressources d'enquête étaient affectées principalement à la lutte contre le crime organisé traditionnel²⁶¹. Entre 1994 et 2002, une guerre entre groupes de motards criminels sévissait au Québec et la SQ y a consacré des ressources considérables jusqu'à la conclusion de l'opération SharQc en 2009²⁶².

Durant cette période, le Service des enquêtes sur les crimes économiques de la SQ (SECE) s'occupait des enquêtes sur la corruption. Le SECE comptait 36 policiers²⁶³, dont 7 seulement étaient affectés aux enquêtes sur la corruption²⁶⁴. Par ailleurs, les effectifs du SECE étaient souvent prêtés à d'autres équipes²⁶⁵. Ainsi, de 2004 à 2006, 12 des 36 policiers étaient détachés pour mener des enquêtes externes au SECE²⁶⁶. Le SECE avait une approche d'enquête réactive, c'est-à-dire qu'il enquêtait principalement à la suite de dénonciations²⁶⁷.

²⁵⁴ Témoignage d'Yves Comtois, transcription du 29 octobre 2014, p. 156-157.

²⁵⁵ Témoignage d'Yves Comtois, transcription du 29 octobre 2014, p. 157.

²⁵⁶ Pièce 216P-2137, p. 30.

²⁵⁷ Témoignage de Pierre-Yves Guay, transcription du 8 octobre 2014, p. 248.

²⁵⁸ Témoignage d'Yves Comtois, transcription du 29 octobre 2014, p. 175.

²⁵⁹ Témoignage de Michel Forget et Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 99.

²⁶⁰ Témoignage de Michel Pelletier, p. 117-119.

²⁶¹ Témoignages de Michel Forget et Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 34, 39.

²⁶² Pièce 84P-778, p. 13.

²⁶³ Témoignages de Michel Forget et Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 28-29.

²⁶⁴ Témoignages de Michel Forget et Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 29-30.

²⁶⁵ Témoignages de Michel Forget et Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 34.

²⁶⁶ Témoignages de Michel Forget et Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 89.

²⁶⁷ Témoignages de Michel Forget et Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 31-32.

Le SECE utilisait rarement des moyens d'enquête exceptionnels, tels que l'écoute électronique, pour enquêter sur la corruption; ces moyens étaient surtout réservés à la lutte contre les groupes de motards criminels²⁶⁸.

Aux dires des témoins entendus, les enquêtes sur les crimes économiques n'étaient pas les plus prisées parmi le corps policier²⁶⁹. Le taux de roulement était élevé au sein du SECE et celui-ci recrutait généralement des enquêteurs en début de carrière. Les postes d'enquêteurs en criminalité économique étaient perçus comme une porte d'entrée vers les enquêtes criminelles : les policiers ne restaient généralement en poste que trois ou quatre ans avant de rejoindre d'autres escouades de lutte contre les crimes contre la personne, le crime organisé et le crime contre la propriété²⁷⁰.

5.3. Ordre des ingénieurs du Québec

Les travaux de la Commission ont démontré le rôle central qu'ont joué des ingénieurs dans l'exécution de plusieurs stratagèmes de collusion, de corruption et de financement illicite des partis politiques entre 1996 et 2010. Ces ingénieurs œuvraient dans le domaine du génie civil et étaient tous membres de l'Ordre des ingénieurs du Québec (OIQ)²⁷¹. Comme tout ordre professionnel, ce dernier a le mandat de protéger le public. Or, les travaux réalisés par la Commission ont mis en lumière le fait que l'OIQ a consacré peu d'efforts à la prévention et à la détection des pratiques que la Commission a mises en lumière.

Concrètement, l'Ordre a pris conscience tardivement de la gravité des problèmes qui affectaient la profession. Les enquêtes du syndic de l'OIQ sur la collusion, la corruption et les contributions politiques étaient marginales avant 2011²⁷². De 1996 à 2010, le syndic a reçu et traité un faible nombre de demandes d'enquête sur ces sujets. Par contraste, il a reçu 197 demandes de cette nature en 2011, 153 en 2012, 95 en 2013 et 223 en 2014²⁷³. En date du 31 août 2014, la plupart des dossiers d'enquête liés aux plaintes sur ces sujets portaient sur des événements qui se sont déroulés avant 2010²⁷⁴.

Par ailleurs, le syndic dispose de peu de ressources pour s'acquitter de son mandat. La faiblesse des cotisations versées par les membres de l'OIQ peut expliquer cette situation en bonne partie²⁷⁵. La cotisation de 310 dollars qu'exigeait l'OIQ en 2012-2013 était l'une des plus basses parmi les 45 ordres professionnels que compte le Québec. À titre de comparaison, la cotisation

²⁶⁸ Témoignages de Michel Forget et Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 53-55.

²⁶⁹ Témoignages de Michel Forget et Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 35-36.

²⁷⁰ Témoignages de Michel Forget et Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 37.

²⁷¹ Pièce CEIC-P-3018, p. 50.

²⁷² Pièce 219P-2142, p. 22.

²⁷³ Pièce 219P-2142, p. 22.

²⁷⁴ Témoignage de Robert Lalonde, transcription du 9 octobre 2014, p. 199-200.

²⁷⁵ L'OIQ a affirmé, dans un communiqué pour expliquer l'inaction du syndic relativement à une plainte particulière, que « le gel de la cotisation de ses membres à 180 dollars pendant une période de 15 ans (de 1990-1991 à 2004-2005) n'est pas étranger à ce manque de ressources pour faire face à la situation » : Pièce CEIC-R-2450, p. 1.

annuelle des avocats s'élevait alors à 1 625 dollars et celle des médecins, à 1 220 dollars²⁷⁶. En décembre 2013, l'Office des professions du Québec (OPQ) a lancé à l'OIQ un avertissement concernant le montant peu élevé de la cotisation²⁷⁷. En 2013 et en 2014²⁷⁸, les membres de l'Ordre refusaient pourtant la hausse de la cotisation habituelle que leur demandait le conseil d'administration²⁷⁹, même si celle-ci, selon les justifications de l'OIQ, devait servir « exclusivement aux activités de protection du public²⁸⁰ ». Le président de l'OPQ a affirmé ne pas être au courant d'un autre cas semblable à celui-là²⁸¹.

Par ailleurs, le syndic de l'Ordre n'a juridiction qu'à l'égard des professionnels²⁸². Il ne peut intervenir auprès d'une firme même lorsque celle-ci, par le biais de ses plus hauts dirigeants, encourage les professionnels à adopter des pratiques déviantes. Or, les ingénieurs exercent souvent leur profession au sein de sociétés par actions ou en nom collectif et la firme dans laquelle ils travaillent peut exercer une grande influence sur leur comportement²⁸³. Le Québec est « la seule juridiction au Canada à ne pas permettre à un ordre d'imposer des sanctions disciplinaires à une société offrant des services professionnels en ingénierie²⁸⁴ ».

Ce manque d'encadrement pose problème, puisque la Commission a observé que des firmes de professionnels en ingénierie, ou leurs dirigeants, ont participé ou encouragé la participation à des activités déviantes.

5.4. Office des professions du Québec

L'Office des professions du Québec (OPQ) est le chien de garde du système professionnel québécois. Il veille à ce que les ordres professionnels remplissent leur mission de protection du public. Il a l'obligation de vérifier, en collaboration avec les ordres, si ces derniers ont bien établi leurs mécanismes de protection du public et s'ils fonctionnent bien²⁸⁵.

²⁷⁶ Pièce CEIC-P-3020.

²⁷⁷ Pièce CEIC-P-3011.

²⁷⁸ Les assemblées générales annuelles ont eu lieu le 13 juin 2013 et le 12 juin 2014 : Pièce CEIC-P-3011; pièce CEIC-R-2455.

²⁷⁹ Pièce 218P-2139, p. 18-19; témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, p. 84-90.

²⁸⁰ Pièce CEIC-R-2459.

²⁸¹ Témoignage de Jean Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 300-301.

²⁸² Le professeur de science politique Denis Saint-Martin dénonçait aussi le problème créé par le fait que les ordres professionnels ne peuvent réglementer les firmes de professionnels : « On a un problème, si vous voulez, d'ordres qui se disent autorisés à gouverner la profession, mais pas leur *business*. » : Témoignage de Denis Saint-Martin, transcription du 27 octobre 2014, p. 104; témoignage d'André Prud'homme, transcription du 23 avril 2014, p. 308-309; témoignage d'André Prud'homme, transcription du 24 avril 2014, p. 105-107.

²⁸³ L'OIQ distinguait ainsi la réglementation des individus et des firmes : « [La société] ne pose pas elle-même d'acte professionnel; elle ne devrait donc pas être admissible à un permis d'exercice de la profession. On devrait plutôt lui délivrer une autorisation d'offrir et de rendre des services d'ingénierie dans la mesure où ces services sont offerts et rendus par des personnes physiques titulaires de permis. C'est cette approche qui est adoptée ailleurs au Canada. » : Pièce CEIC-R-3188, p. 32-33.

²⁸⁴ Pièce 263P-3326, p. 12.

²⁸⁵ Ces mécanismes sont : la formation initiale, l'admission, la formation continue, l'inspection et la discipline; témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, p. 12-13.

Si l'OIQ n'a pas réussi à protéger adéquatement le public contre les actes de corruption et de collusion commis par certains de ses membres, il revenait par ailleurs à l'OPQ de s'assurer que l'OIQ, à l'instar des autres ordres professionnels, mobilise les moyens nécessaires pour garantir la protection du public. Or, elle n'effectue aucune reddition de comptes standardisée à cet égard.

Devant la Commission, l'OPQ a reconnu n'avoir constaté aucune anomalie à l'OIQ avant 2012 ou 2013²⁸⁶ ni d'ailleurs pour aucun autre ordre lié à l'industrie de la construction²⁸⁷. Il a aussi admis que, sans les travaux de la Commission, il n'aurait peut-être pas pris la mesure des problèmes à l'OIQ²⁸⁸.

La première intervention de l'OPQ à l'endroit de l'OIQ est survenue tardivement, en 2013²⁸⁹. En 2014, l'OPQ a mis en place un accompagnement particulier auprès de l'OIQ²⁹⁰.

5.5. Commission municipale du Québec

La Commission municipale du Québec (CMQ) possède d'importants pouvoirs d'enquête en matière municipale. Elle a le pouvoir de lancer, de sa propre initiative ou à la demande du ministre des Affaires municipales, des enquêtes sur l'administration financière des municipalités et, à la demande du gouvernement, des enquêtes sur tout aspect de l'administration des municipalités. Or, de 1988 à 2014, la CMQ n'a déclenché, de sa propre initiative, aucune enquête sur l'administration financière d'une municipalité²⁹¹. L'exemple de l'inaction de la CMQ dans le cas de la Ville de Laval est emblématique des déficiences de l'organisme²⁹². La CMQ a d'ailleurs été critiquée à plusieurs reprises pour son manque d'initiative²⁹³.

L'inaction de la CMQ ne semble pas causée par un manque d'information financière sur les municipalités, mais plutôt par son interprétation des matières sur lesquelles elle peut enquêter de sa propre initiative. Les fréquents changements à la tête de la CMQ pourraient également avoir contribué à son inertie. Depuis 1996, de nombreux présidents se sont succédé à la tête de la CMQ. Par exemple, de 2011 à 2014, on en compte cinq différents, y compris pendant les intérim²⁹⁴.

²⁸⁶ Témoignage de Jean Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 280.

²⁸⁷ Témoignage de Jean Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 293-294.

²⁸⁸ Témoignage de Jean Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 294.

²⁸⁹ Pièce CEIC-P-3011; l'OPQ a aussi communiqué épistolairement avec les présidents subséquents de l'OIQ : Pièce CEIC-P-3021; pièce CEIC-P-3022.

²⁹⁰ Témoignage de Jean Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 286-287.

²⁹¹ Pièce 200P-2080, p. 41.

²⁹² Voir le récit des faits sur Laval présenté à la partie 3 de ce rapport.

²⁹³ Pièce CEIC-R-2208, p. 14.

²⁹⁴ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 54-56.

5.6. Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) a le mandat de surveiller la bonne gestion des deniers publics dans les municipalités²⁹⁵. À la lumière des faits constatés par la Commission, à la Ville de Laval, à Montréal et dans d'autres municipalités, force est de constater que ce mandat n'a pas été adéquatement rempli. Avant 2010, les pouvoirs de vérification et d'enquête du Ministère ne pouvaient être exercés qu'à la demande du ministre. Or, celui-ci n'a jamais demandé au Ministère d'effectuer une enquête sur la conduite d'un fonctionnaire ou d'un employé municipal²⁹⁶. Il pouvait également demander à la CMQ d'enquêter sur l'administration financière d'une municipalité²⁹⁷, mais ne l'a pas fait²⁹⁸.

Résultat : le MAMOT n'est pas intervenu à Laval avant 2011²⁹⁹.

Un ancien directeur de l'approvisionnement de Montréal a précisé avoir discuté avec un représentant du MAMOT, puis « avec les sous-ministres adjoints au fil des années » avant son départ en 2006³⁰⁰. Selon lui, le Ministère aurait laissé entendre que le problème appartenait à la Ville³⁰¹. Rien n'a résulté de cette dénonciation. En 1995, le MAMOT avait commandé un rapport, dit le « rapport Martin », qui s'était, entre autres, penché sur l'allégation répétée dans les médias selon laquelle la « Ville de Laval accorderait des contrats sans appel d'offres pour favoriser des “amis du parti”³⁰² ». Le rapport avait relevé « que pour l'octroi de certains contrats principalement au niveau des services, l'administration s'est quelquefois placée en situation “d'apparence de favoritisme”³⁰³ ». Aucune conséquence ne s'est ensuivie.

5.7. Ministère des Transports du Québec

Le ministère des Transports du Québec (MTQ) joue un rôle dans la protection de l'intégrité de ses propres activités contractuelles. De 1996-1997 à 2010-2011, le Service des enquêtes du MTQ a effectué 1 231 enquêtes³⁰⁴. De ce nombre, moins d'une demi-douzaine portent sur de possibles activités de collusion ou de corruption dans l'octroi et la gestion des contrats de construction³⁰⁵. Deux de ces enquêtes portaient sur de possibles activités de collusion³⁰⁶. Dans les deux cas,

²⁹⁵ *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, RLRQ, c. M-22, art. 7, al. 2, par. 3; témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 196-198; pièce 201P-2084, p. 2.

²⁹⁶ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 302-303.

²⁹⁷ *Loi sur la Commission municipale*, RLRQ, c. C-35, art. 22(1), al. 1.

²⁹⁸ Pièce 200P-2080, p. 42.

²⁹⁹ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 295-297; de 2011 à 2014, cependant, il y est intervenu cinq fois : en matière de gestion contractuelle, en matière d'utilisation des frais de recherche et de secrétariat, en matière de vérification lors de l'octroi des contrats depuis 2012, à l'égard de la Cité de la culture et du sport de Laval, en soutien à l'équipe de tutelle de la CMQ.

³⁰⁰ Témoignage de Serge Pourreaux, transcription du 28 février 2013, p. 67-68, 80-81.

³⁰¹ Témoignage de Serge Pourreaux, transcription du 28 février 2013, p. 81.

³⁰² Pièce CEIC-R-3571, p. 5.

³⁰³ Pièce CEIC-R-3571, p. 21.

³⁰⁴ Pièce 206P-2107, p. 11.

³⁰⁵ Pièce CEIC-P-3000.

³⁰⁶ Pièce 145P-1648 (N° de dossier d'enquête 2002-0024); pièce 145P-1649 (N° de dossier d'enquête 2002-0025).

l'enquêteur du MTQ a conclu à l'absence de collusion, alors que les travaux de la Commission ont établi le contraire. Dans le second cas, les travaux de la Commission ont également permis de démontrer la présence de corruption³⁰⁷. De plus, les travaux de la Commission ont montré que, durant la période visée par son mandat, d'importantes pratiques de collusion dans le domaine de l'asphaltage ont affecté le MTQ³⁰⁸. Or, ce dernier n'a jamais déclenché d'enquêtes sur ce sujet. Cela s'explique en partie par le fait que le Service des enquêtes du Ministère ne possédait ni les ressources ni l'expertise pour effectuer ce type d'enquêtes³⁰⁹.

Le MTQ a aussi négligé de donner suite à de nombreux rapports de vérification internes³¹⁰, du Vérificateur général du Québec (VGQ) et de consultants privés³¹¹, qui faisaient état de problèmes récurrents quant à l'expertise du Ministère, à sa capacité de produire des estimations justes, à ses processus de suivi des contrats et à sa gestion des avenants³¹². Le VGQ soulignait notamment que « [l]a gestion des contrats examinés, eu égard aux risques pris en compte, n'est pas satisfaisante, à maintes reprises, par rapport aux règles et aux procédures ainsi qu'aux saines pratiques de gestion³¹³ », et que le MTQ n'effectue aucune activité d'analyse de marché et prend « [p]eu d'initiatives au regard de situations de marché potentiellement problématiques³¹⁴ ». Il constate aussi que le MTQ ne collabore de façon structurée ni avec la SQ ni avec le BCC³¹⁵.

5.8. Secrétariat du Conseil du trésor

Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) joue un rôle central en matière de protection de l'intégrité contractuelle gouvernementale et soutient les organismes publics dans leurs activités contractuelles. Depuis 2011³¹⁶, le président du Conseil du trésor a notamment compétence pour « vérifier si l'adjudication et l'attribution des contrats par un organisme visé par la LCOP (*Loi sur les contrats des organismes publics*) ainsi que l'application par celui-ci des différentes mesures de gestion contractuelle touchant ces contrats respectent les règles établies³¹⁷ ».

Auparavant, pendant toute la période couverte par le mandat de la Commission, le SCT ne disposait cependant pas de pouvoir spécifique en regard de la supervision de l'activité contractuelle des organismes. Le Vérificateur général du Québec (VGQ) a d'ailleurs souligné en 1999-2000 que :

³⁰⁷ Voir le récit des faits sur le MTQ présenté à la partie 3 de ce rapport.

³⁰⁸ Voir le récit des faits sur le MTQ présenté à la partie 3 de ce rapport.

³⁰⁹ Voir le récit des faits sur le MTQ présenté à la partie 3 de ce rapport.

³¹⁰ Témoignage de Guy Desrosiers, transcription des 14 et 15 avril 2014. Pour une analyse de ces travaux, se référer au récit sur le MTQ, partie 3 de ce rapport.

³¹¹ Raymond Chabot Grant Thornton, KPMG Secor, Samson Bélair/Deloitte & Touche, témoignage de Guy Desrosiers, transcription du 14 avril 2014, p. 238.

³¹² Témoignage de Guy Desrosiers, transcription du 14 avril 2014, p. 239.

³¹³ Pièce 38P-1583, p. 4-3.

³¹⁴ Pièce 38P-1583, p. 4-26, par. 4.93.

³¹⁵ Témoignage de Guy Desrosiers, transcription du 15 avril 2014, p. 210.

³¹⁶ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 27.1.

³¹⁷ Pièce CEIC-P-3024.

Le Secrétariat [du Conseil du trésor] dispose de peu d'information pour évaluer l'efficacité des moyens mis en place en matière d'acquisition de services et l'accomplissement des orientations gouvernementales. Les seuls renseignements qu'il détient sont ceux que les ministères et organismes lui communiquent, soit, principalement, le nombre de contrats, leur valeur ainsi que la catégorie dont ils relèvent³¹⁸.

Alerté, quelques années plus tard, dans un document intitulé *Les risques et les contrôles dans la gestion contractuelle*³¹⁹, le SCT fait état d'importantes lacunes dans le suivi de l'exécution des contrats : « La consignation au dossier des informations relativement au suivi effectué et des observations sur le déroulement des travaux et sur les problèmes rencontrés est souvent soit déficiente, soit inexistante³²⁰. » On y souligne aussi que les moyens mis en œuvre par les ministères et organismes pour encadrer les processus d'acquisition se limitent à traiter généralement de la conformité avec la réglementation³²¹, ce qui est insuffisant pour détecter la corruption et la collusion.

En dépit de ce constat, aucune mesure n'a été mise en place pour prévenir la collusion et la corruption avant 2009³²², principalement en raison d'un manque d'intérêt de la part du gouvernement³²³. Il faudra attendre la publication, en 2011, du coffre à outils pour protéger l'intégrité des contrats publics³²⁴ pour que le SCT agisse pour prévenir la corruption et la collusion dans les contrats des ministères et organismes.

La Commission est d'avis que les contrôles mis en place par le SCT dans les processus d'octroi et de gestion contractuels étaient insuffisants.

5.9. Directeur général des élections du Québec

Le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) s'occupe de l'administration électorale et veille à l'application des règles de financement des partis politiques³²⁵. Il vérifie la conformité de leurs rapports financiers, effectue des enquêtes sur les anomalies décelées, analyse les plaintes et les dénonciations, et entreprend des recours judiciaires lorsque des personnes sont soupçonnées d'avoir enfreint les règles de financement³²⁶.

³¹⁸ Pièce CEIC-R-2462, p. 285.

³¹⁹ Pièce CEIC-R-2464.

³²⁰ Pièce CEIC-R-2464, p. 28.

³²¹ Pièce CEIC-R-2464, p. 26.

³²² Pièce CEIC-P-3026. Entre 2009 et 2011, les seules mesures en place étaient la Politique de gestion contractuelle concernant le resserrement de certaines mesures dans les processus d'appel d'offres des contrats des organismes publics, ainsi que l'exigence pour les soumissionnaires d'obtenir une attestation de conformité fiscale.

³²³ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 20-21.

³²⁴ Témoignage de Louis Morneau, transcription du 29 septembre 2014, p. 401-402.

³²⁵ Pièce 190P-2010, p. 10.

³²⁶ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 367, 368 et 647; *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 485-487.1 et 569; *Présentation du Directeur général des élections du Québec (DGE) à la CEIC, 190P-2010*, p. 16, 21, 22, 27, 30.

À la lumière de la preuve présentée dans la partie 3 du rapport, où sont exposés plusieurs stratagèmes liés au financement des partis politiques municipaux et provinciaux, il appert que le DGEQ n'a pas assumé adéquatement son rôle d'enquêteur et de poursuivant avant 2010. Ce n'est qu'à partir de 2012 que le DGEQ a commencé à se doter d'un service des enquêtes avec du personnel permanent³²⁷.

Plusieurs personnes ayant participé à des stratagèmes de financement politique illégal ont avoué ne pas avoir été inquiétées par le DGEQ. À titre d'exemple, l'ex-agent officiel du parti PRO à Laval a indiqué que, dans le cas de son parti, « la première inspection sérieuse qui a été faite par le DGE, c'était en 2010. [...] Il y a eu des inspections [...] spécifiques quand il y a déjà eu des plaintes, mais ça n'a jamais donné lieu à des infractions³²⁸ ». Un organisateur de nombreuses élections clés en main a reconnu : « On n'était pas suivi. Ça fait que, on le faisait, puis le DGE, il n'y avait pas grand monde dans le temps, ou... Le DGE ne s'est jamais occupé de ça bien bien³²⁹. »

Depuis l'adoption de la *Loi régissant le financement des partis politiques*³³⁰, le DGEQ a privilégié son rôle d'éducateur aux dépens de son rôle de contrôleur en matière de financement politique. À l'occasion d'un symposium tenu en 2003, il déclarait ainsi vouloir mettre de l'avant des mesures d'information et de promotion auprès des partis politiques, et ne pas vouloir jouer un rôle de coercition³³¹. Or, plusieurs événements survenus avant 2009 démontrent que le DGEQ était informé d'allégations quant à l'existence de stratagèmes de prête-noms pour financer les partis politiques, depuis au moins la fin des années 1990.

En dépit de tous ces événements, le DGEQ n'a pas pris de mesures suffisantes pour contrer cette pratique.

5.10. Agence du revenu du Québec³³²

Plusieurs des stratagèmes dévoilés par la Commission n'auraient pu être mis en œuvre sans le recours à l'évasion fiscale et à la facturation de complaisance³³³. Les faits recueillis ont révélé la faible contribution de l'Agence du revenu du Québec (ministère du Revenu avant 2011) à la lutte contre la corruption, la collusion, le financement illégal des partis politiques et l'infiltration du crime organisé. Cette faible contribution s'explique notamment par les facteurs suivants : une approche d'enquête restrictive de la part du ministère du Revenu du Québec (MRQ), l'absence de partage d'informations et des lacunes dans le recrutement de ses enquêteurs.

³²⁷ Témoignage de Lucie Fiset, transcription du 15 septembre 2014, p. 247-248.

³²⁸ Témoignage de Jean Bertrand, transcription du 30 mai 2013, p. 88-89.

³²⁹ Témoignage de Gilles Cloutier, transcription du 30 avril 2013, p. 202.

³³⁰ *Loi régissant le financement des partis politiques*, RLRQ, c. F-2.

³³¹ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 82-84; pièce CEIC-R-2303.

³³² Avant 2011, les responsabilités aujourd'hui dévolues à l'ARQ relevaient du ministère du Revenu du Québec.

³³³ La mécanique de la facturation de complaisance est expliquée dans les chapitres portant sur Montréal et la mafia dans la partie 3 du rapport.

Jusqu'en 2011, le MRQ visait d'abord et avant tout le recouvrement des sommes dues à l'État, soit essentiellement les cotisations qui lui échappaient, y compris dans le cadre de ses enquêtes³³⁴. Le représentant de l'ARQ a concédé que les cibles de récupération imposées aux enquêteurs « étaient tellement importantes qu'on faisait plus de cotisations que d'enquêtes [pénales]³³⁵ ». Le recours aux poursuites pénales n'était pas préconisé lorsque le fraudeur avait la capacité de payer³³⁶, une approche qui a été revue en 2011³³⁷. Ainsi, dès 1997, le MRQ connaissait l'existence du stratagème permettant aux entreprises de verser des contributions aux partis politiques en contravention aux lois électorales. Or, il voyait dans le stratagème des prête-noms un problème fiscal plutôt qu'une infraction à la loi électorale³³⁸. En 2007, la Cour d'appel permet que ces contributions illégales soient déduites à titre de dépenses d'entreprise, se fondant notamment sur le principe selon lequel « la légalité des activités auxquelles une dépense ou un revenu se rapporte n'est pas pertinente aux fins du traitement fiscal de cette dépense ou de ce revenu³³⁹ ». À la suite de ce jugement, en 2008, le ministre du Revenu recommande que la loi soit modifiée afin « qu'une contribution versée à des fins politiques à un parti ne soit plus déductible dans le calcul du revenu du contribuable tiré d'une entreprise ou d'un bien³⁴⁰ ». En août 2015, cette modification n'était toujours pas apportée à la loi³⁴¹, alors que la loi fédérale avait été modifiée en ce sens depuis déjà de nombreuses années³⁴².

Avant 2012, aucun partage d'informations n'avait cours entre le DGEQ et l'ARQ³⁴³. Le partage d'informations fiscales concernant le phénomène du financement politique illicite résulte d'une démarche entreprise par le DGEQ auprès du MRQ neuf ans plus tôt³⁴⁴.

Jusqu'en 2012, les enquêteurs de l'organisme étaient des « agents de gestion financière » ayant suivi des formations en administration des affaires, en fiscalité ou en comptabilité³⁴⁵. Ces formations ne les préparaient pas à reconnaître et à affronter les problèmes mis en lumière par la Commission.

³³⁴ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 72-74; cela n'est pas sans rappeler les conclusions de l'enquête sur la collusion dans l'industrie de la construction néerlandaise : « *The Tax Authorities were accused of being too much focused on their own fiscal interest in controlling the books. Where it knew about fraud, it failed to report it* », Grat VAN DEN HEUVEL, *The parliamentary enquiry on fraud in the Dutch construction industry collusion as concept between corruption and state-corporate crime*, Crime, Law & Social Change, vol. 44, 2005, p. 144.

³³⁵ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 121.

³³⁶ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 65.

³³⁷ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 65; l'ARQ vise plutôt à pénaliser le fraudeur.

³³⁸ Pièce CEIC-P-2970, p. 14.

³³⁹ *Jugement Bernier c. Québec (CA) 2007 QCCA 1003 du 12 juillet 2007*, 164P-1801, par. 20.

³⁴⁰ Pièce 358PP-2831, p. 2, dernier paragraphe.

³⁴¹ Pièce 190P-2010, p. 42.

³⁴² *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, c. 1 (5^e suppl.), art. 18(1)n).

³⁴³ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 145; ce n'est qu'en 2012 que l'ARQ a signé une entente d'échange d'information avec le DGEQ, faisant suite à l'entrée en vigueur d'un amendement législatif adopté en 2010 : *Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du Directeur général des élections du Québec*, L.Q. 2010, c. 35, art. 41-44. En vertu de cette entente, l'ARQ peut dévoiler des informations de dossiers fiscaux afin de contribuer aux vérifications et aux enquêtes du DGEQ.

³⁴⁴ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 194.

³⁴⁵ Pièce 208P-2109, p. 19; témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 129-132.

5.11. Régie du bâtiment du Québec

La Régie du bâtiment du Québec (RBQ) a la responsabilité de veiller au respect de la *Loi sur le bâtiment* et des règlements connexes. L'organisme assure la qualification des entrepreneurs en construction par l'octroi, la suspension, la restriction et le retrait de licences³⁴⁶. Elle constitue un acteur clé dans le contrôle et la surveillance de l'industrie de la construction, car les licences qu'elle administre sont « la porte d'entrée dans l'économie légale dans l'industrie de la construction³⁴⁷ » et un rempart contre l'infiltration du crime organisé dans cette industrie³⁴⁸.

À la lumière de la preuve exposée dans la partie 3 du rapport, il appert que la RBQ n'a pas joué ce rôle de rempart. Aucun des entrepreneurs liés de près ou de loin au crime organisé, et dont il a été question dans le cadre des travaux de la Commission, n'a été convoqué à une audition devant la RBQ ou n'a vu sa licence annulée ou suspendue en raison de ses mauvaises mœurs³⁴⁹.

La RBQ peut se fonder sur la notion de « confiance du public » pour effectuer un certain contrôle et refuser, annuler ou suspendre certaines licences. Mais cette notion était plutôt associée à l'exigence de qualité des travaux et de sécurité dans les bâtiments³⁵⁰. Les enquêtes administratives de l'organisme portaient ainsi principalement sur la cessation d'activités et la faillite³⁵¹.

Selon la représentante de la RBQ, l'organisme « se donnait davantage un rôle d'accompagnateur de l'entrepreneur dans le cadre de sa demande de licence³⁵² ». L'objectif visé consistait donc à régulariser les situations afin de permettre aux entrepreneurs en construction d'obtenir leur licence plutôt que de sévir³⁵³.

5.12. Commission de la construction du Québec

La Commission de la construction du Québec (CCQ) est à la fois un organisme au service de l'industrie (administration des avantages sociaux, gestion de la main-d'œuvre, etc.) et un organisme visant la conformité de l'industrie de la construction (assurer le respect des conventions collectives, s'attaquer au travail non déclaré, collaborer aux efforts de prévention et de lutte contre la corruption et l'évasion fiscale)³⁵⁴.

Si la lutte au crime organisé ne figure pas dans le mandat de la CCQ, cette dernière est toutefois en mesure de déceler des signes de son infiltration lors d'inspections sur les chantiers³⁵⁵, au

³⁴⁶ Pièce 193P-2033, p. 2.

³⁴⁷ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 39.

³⁴⁸ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 40.

³⁴⁹ Pièce 193P-3189; témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 118.

³⁵⁰ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 36, 156-157.

³⁵¹ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 57.

³⁵² Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 37.

³⁵³ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 39.

³⁵⁴ Pièce 196P-2061, p. 5.

³⁵⁵ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 247-248.

moment de la vérification des livres des entreprises³⁵⁶ et lorsqu'elle mène des enquêtes en matière d'intimidation³⁵⁷. La CCQ est aussi en mesure de collaborer à des enquêtes policières concernant une telle infiltration³⁵⁸. Sa contribution en matière de lutte contre le crime organisé s'est toutefois avérée modeste. Plusieurs motifs sont susceptibles d'expliquer ce mince bilan.

D'une part, le contexte général dans l'industrie en était un « où tout le monde voulait la paix industrielle³⁵⁹ ». Le climat économique difficile des années 1980 et 1990 a conduit les organismes réglementaires, telles la CCQ et la RBQ, à jouer un rôle d'accompagnement plutôt que de répression et de surveillance³⁶⁰.

D'autre part, la gestion interne de l'organisme a connu des ratés : certains représentants d'associations accréditées et certains membres du conseil d'administration se sont immiscés dans la gestion quotidienne de l'organisation³⁶¹, notamment en matière d'inspections³⁶², d'enquêtes³⁶³ et d'émissions de cartes de qualification³⁶⁴.

Le processus d'inspection et de plainte a aussi fait l'objet de manipulations. Il ne servait pas toujours l'intérêt public, puisqu'il était fréquemment instrumentalisé par des représentants syndicaux et patronaux ainsi que par des entrepreneurs³⁶⁵ : 68 % des plaintes reçues étaient non fondées³⁶⁶. Des témoignages entendus à la Commission ont fait état de demandes d'entrepreneurs auprès de représentants syndicaux afin que ces derniers fassent diminuer le nombre d'inspections sur leurs chantiers ou facilitent l'obtention de cartes de compétence³⁶⁷. Selon un témoin, les inspections étaient peu fréquentes durant la période où le crime organisé avait le contrôle de son entreprise³⁶⁸. Un membre du conseil d'administration de la CCQ, siégeant de 1998 à 2009³⁶⁹, avait des liens avec certains individus notoirement liés au crime organisé³⁷⁰. Ce type de relations a pu favoriser un relâchement sélectif des inspections à la CCQ.

³⁵⁶ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 252.

³⁵⁷ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 252; pièce 196P-2061, p. 34.

³⁵⁸ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 269-271; pièce 196P-2061, p. 36.

³⁵⁹ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 199.

³⁶⁰ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 293-294; pièce 196P-2061, p. 43-44.

³⁶¹ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 154-156, 178-180.

³⁶² Témoignage de Michel Patenaude, transcription du 11 septembre 2013, p. 167-169; témoignage de Paul Sauvé, transcription du 17 septembre 2013, p. 134-137.

³⁶³ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 154-155.

³⁶⁴ Témoignage de Louis-Pierre Lafortune, transcription du 28 novembre 2013, p. 152-155; témoignage de Louis-Pierre Lafortune, transcription du 9 décembre 2013, p. 147-151; témoignage de Michel Comeau, transcription du 10 février 2014, p. 259-260; témoignage de Normand Pedneault, transcription du 19 février 2014, p. 164-165.

³⁶⁵ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 208-212.

³⁶⁶ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 22 septembre 2014, p. 139.

³⁶⁷ Témoignage de Michel Patenaude, transcription du 11 septembre 2013, p. 229-231.

³⁶⁸ Témoignage de Paul Sauvé, transcription du 17 septembre 2013, p. 135-140.

³⁶⁹ Pièce 196P-2056; pièce 100P-893.

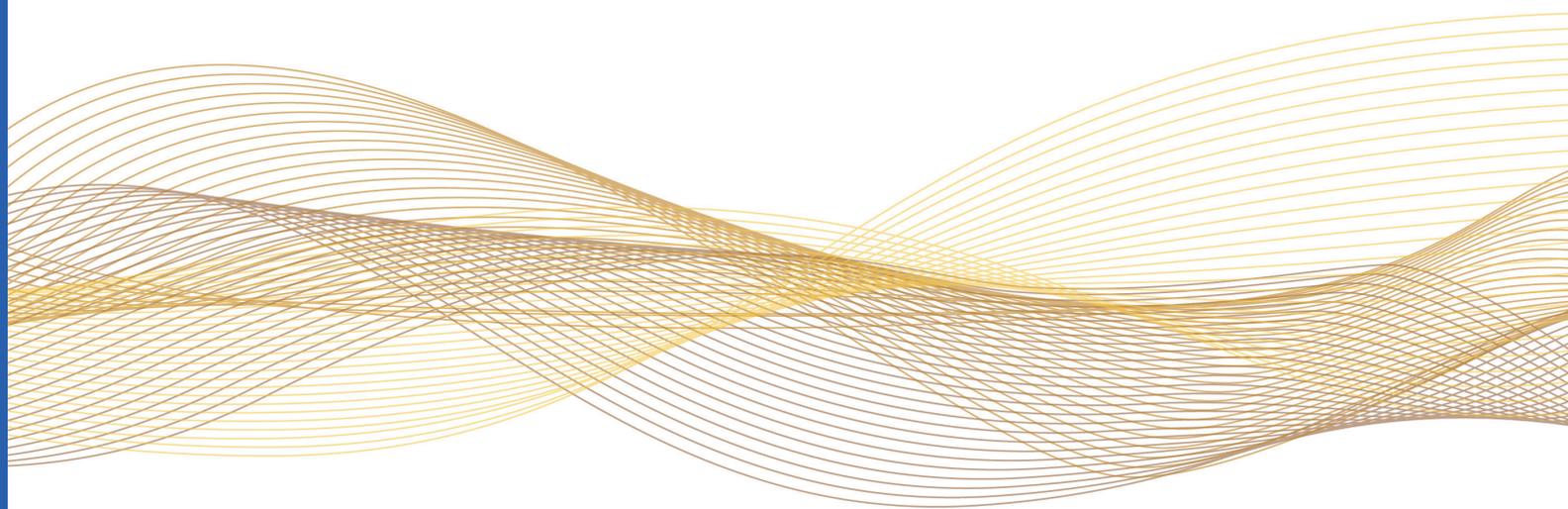
³⁷⁰ Pièce 100P-898; témoignage de Jocelyn Dupuis, transcription du 4 novembre 2013, p. 184.

Conclusion

L'analyse des causes susceptibles d'expliquer les phénomènes que la Commission a observés durant ses travaux montre la complexité des éléments à prendre en compte pour y remédier. La Commission s'est appliquée à proposer des recommandations susceptibles de répondre à la racine des problèmes. Elle élabore ses recommandations dans la dernière partie de ce rapport. Avant de les présenter toutefois, une réflexion sur les conséquences de ces phénomènes s'impose. C'est là l'objet du prochain chapitre.

Chapitre 3

Les conséquences



LES CONSÉQUENCES

Les stratagèmes de collusion et de corruption ainsi que les activités d'infiltration du crime organisé que la Commission a mis au jour ne sont pas sans conséquence. Le détournement des processus de passation des marchés publics dans l'industrie de la construction et des règles de financement des partis politiques, et l'infiltration du crime organisé dans cette industrie, ont non seulement engendré des coûts économiques pour l'ensemble de la société québécoise, mais ils ont aussi miné ses fondements démocratiques, porté atteinte au principe de la primauté du droit et ébranlé la confiance des citoyens dans les institutions publiques.

1.1. Les coûts économiques

1.1.1. Les coûts de la collusion

Les coûts économiques de la collusion sont difficiles à établir, mais ils sont réels. Dans le cadre des marchés publics, la mise en concurrence des firmes de génie, des entrepreneurs et des fournisseurs par des processus d'appels d'offres permet au gouvernement d'obtenir des biens et services au meilleur prix possible³⁷¹. Par conséquent, la collusion dans l'octroi des contrats publics de construction entraîne généralement une hausse du coût des travaux, au détriment des donneurs d'ouvrage publics et des citoyens³⁷².

La durée des ententes collusoires et le secret qui les entoure³⁷³ font en sorte qu'il est difficile d'obtenir des données fiables permettant d'établir avec précision ce que coûtent les cartels. Cela se traduit par des variations importantes dans les calculs réalisés par les experts. Cependant, ces calculs donnent une idée générale des conséquences économiques de la collusion. Ainsi, après avoir répertorié les cartels dans l'industrie de la construction nord-américaine, le professeur John M. Connor a évalué le surcoût moyen occasionné par la présence d'un cartel entre 15 et 20 % de la valeur d'un contrat³⁷⁴. Dans le cas bien documenté des cartels de la construction aux Pays-Bas³⁷⁵, des experts ont évalué des taux de surcoût variant de 9 à 43 %, selon les méthodes

³⁷¹ Une étude établit une corrélation entre le nombre de soumissionnaires à un appel d'offres public et le coût des projets : « *Reducing the number of bidders will result in increased project bid prices.* » Voir Paul G. CARR, « Investigation of Bid Price Competition Measured through Prebid Project Estimates, Actual Bid Prices, and Number of Bidders », *Journal of Construction Engineering and Management*, vol. 131, No. 11, November 1, 2005.

³⁷² Les travaux de Carr (2005) démontrent également que dans le cadre de travaux publics effectués dans l'État de New York, le prix du plus bas soumissionnaire était en moyenne 24 % plus bas lorsqu'un appel d'offres récoltait six soumissions plutôt qu'une seule.

³⁷³ Pièce 459P-3500.

³⁷⁴ Témoignage de John M. Connor, transcription du 28 octobre 2014, p. 13-14.

³⁷⁵ Le cas néerlandais est unique étant donné la qualité et la quantité des données primaires obtenues des entreprises ayant pris part à la collusion. Des cahiers de comptabilité occulte détaillaient avec grande précision le montant des soumissions truquées sur une période de plusieurs années. Le cas néerlandais est présenté dans la partie 2 de ce rapport.

utilisées³⁷⁶. Devant la Commission, des témoins ont évoqué des surcoûts de 22 à 26 %³⁷⁷ et de 30 à 35 %³⁷⁸ dans le cas de contrats octroyés par la Ville de Montréal.

En plus de gonfler le prix des contrats publics, la collusion entraîne des pertes sèches, c'est-à-dire qu'elle fait en sorte que des biens et services ne soient pas achetés ou produits parce que le marché n'est pas optimal³⁷⁹. Selon John M. Connor, l'activité des cartels occasionnerait des pertes de 12 à 31 % de la valeur des marchés concernés³⁸⁰.

Outre le fait qu'elle pousse les prix à la baisse, la concurrence produit des effets positifs non négligeables, dont ne bénéficient pas les donneurs d'ouvrage publics victimes de collusion. Sous la pression de la concurrence, les firmes reçoivent un puissant incitatif à réduire leurs coûts de production et à devenir plus efficaces. Plusieurs études comparatives menées aux États-Unis, en Europe et au Japon démontrent la corrélation entre l'intensité de la concurrence et les gains de productivité³⁸¹. On remarque généralement que les marchés où un petit nombre de firmes accaparent une proportion élevée du volume d'affaires génèrent des gains de productivité plus faibles que les marchés fortement concurrentiels³⁸².

La concurrence stimule et favorise également l'innovation. Un environnement concurrentiel dynamique incitera les firmes à améliorer leurs méthodes de production, à investir en recherche et à développer de nouveaux produits plus performants³⁸³. Les entreprises bénéficient également des innovations de leurs concurrents et de l'arrivée de nouvelles techniques. Plusieurs études démontrent que l'arrivée de firmes étrangères sur un marché occasionne un transfert de technologie³⁸⁴ vers les firmes locales³⁸⁵.

³⁷⁶ Grat VAN DEN HEUVEL, « The parliamentary enquiry on fraud in the Dutch construction industry as concept between corruption and state-corporate crime », (2005) *Crime, Law & Social Change*, vol. 44, p. 133-151; John M. CONNOR, *Price fixing overcharges*, (2014) *revised 3rd edition*, 316 p.

³⁷⁷ Témoignage de Gilles Thériage, transcription du 23 mai 2013, p. 158-159.

³⁷⁸ Témoignage de Gilles Surprenant, transcription du 23 octobre 2012, p. 111.

³⁷⁹ Témoignage de John M. Connor, transcription du 28 octobre 2014, p. 12

³⁸⁰ Pièce 252P-2154.

³⁸¹ Sanghoon AHN, *Competition, Innovation and Productivity Growth : A review of theory and evidence*, OECD Economics Department Working Papers, n° 317, 2002, p. 16.

³⁸² Stephen NICKELL, « Competition and Corporate Performance », *Journal of political economy*, 1996.

³⁸³ Les grandes entreprises détenant d'importantes parts de marché n'investissent pas plus dans la recherche et le développement que les plus petites entreprises en situation de concurrence : Sanghoon AHN, *Competition, Innovation and Productivity Growth : A review of theory and evidence*, OECD Economics Department Working Papers, n° 317, 2002, p. 15.

³⁸⁴ La définition de technologie en économie comprend tous les moyens techniques utilisés pour produire des biens et services : Paul KRUGMAN et Robin WELLS, *Economics, third edition*, Worth Publishers, 2006, p. 32. L'innovation technologique amenée par les firmes peut donc se situer autant au niveau des moyens de production de la firme que du produit lui-même.

³⁸⁵ Emma Xiaojin FAN, *Technological spillovers from foreign direct investment : a survey*, ERD Working Paper No. 33, Asian Development Bank, p. 8; par exemple, selon une étude, l'entrée de firmes américaines dans certains marchés mexicains a fait converger la productivité des firmes mexicaines vers celle des firmes américaines; M. BLOMSTROM and E.-N. WOLFF, *Multinational Corporations and Productivity Convergence in Mexico*, Working Paper 3141, National Bureau of Economic Research, Massachusetts, 1989.

1.1.2. Les coûts de la corruption

Les coûts économiques directs de la corruption varient selon l'objet de l'entente entre la partie corruptrice et la partie corrompue. Dans un premier cas de figure, le corrupteur vise essentiellement à obtenir un contrat, sans qu'on sache avec certitude si le contrat aurait été réalisé à un coût moins élevé en l'absence de corruption³⁸⁶. Il est cependant possible que le coût de la corruption soit intégré dans les coûts de réalisation du contrat par l'entreprise. Dans un deuxième cas de figure, le corrupteur obtient du « corrompu » un contrat dont le coût est artificiellement augmenté³⁸⁷, ou des avantages indus liés à la réalisation du contrat, comme le paiement de faux extras jusqu'à utilisation complète des sommes réservées pour les contingences³⁸⁸. Les coûts directs correspondent ici à la différence entre les sommes versées par le donneur d'ouvrage public à la partie corruptrice et le coût réel de la réalisation du contrat. Dans l'un et l'autre cas, la corruption agit comme une taxe occulte sur les contrats publics de construction, assumée par les contribuables³⁸⁹.

La corruption engendre aussi des coûts indirects potentiellement très élevés. Le fait d'octroyer un contrat en contrepartie d'un avantage (par exemple un pot-de-vin ou une contribution politique) plutôt qu'au terme de procédures visant à favoriser la mise en concurrence prive le donneur d'ouvrage public des bienfaits de celle-ci. D'abord, la firme ou l'entreprise corruptrice n'obtient aucun incitatif à faire du bon travail ou à améliorer la qualité ou l'efficacité de ses façons de faire, notamment en intégrant de nouvelles technologies. Au contraire, dans un marché public où règne la corruption, les entreprises seront portées à se faire concurrence, non pas en offrant le meilleur produit au meilleur coût au donneur d'ouvrage, mais en offrant de meilleurs avantages aux agents publics susceptibles d'influencer le processus d'octroi de contrats et sa gestion. Le même effet désincitatif se produit pour les fournisseurs de biens ou de services exclus par le donneur d'ouvrage corrompu, lorsqu'ils savent que les contrats sont accordés sans égard à la qualité et au coût des produits et services. Ce phénomène est susceptible d'affecter la qualité et, dans certains cas, la sécurité des infrastructures construites, ce qui engendre des dépenses publiques additionnelles.

³⁸⁶ Le récit des faits en lien avec le CUSM, Autres municipalités et Faubourg Contrecoeur présenté à la partie 3 de ce rapport illustre ce cas de figure.

³⁸⁷ Le récit des faits en lien avec Montréal présenté à la partie 3 de ce rapport illustre ce cas de figure.

³⁸⁸ Le récit des faits en lien avec Montréal présenté à la partie 3 de ce rapport illustre ce cas de figure.

³⁸⁹ Dans l'une des études les plus complètes à ce jour, la Commission européenne a estimé les pertes dues au phénomène de corruption entre 2,9 % et 4,4 % de la valeur globale de l'approvisionnement public de l'Union européenne : PwC and ECORYS, *Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption*, (2013) June 30, 2013, p. 16.

1.1.3. Les coûts de l'infiltration du crime organisé

Si le crime organisé dissimule soigneusement ses profits³⁹⁰, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime estime que près de 3,6 % du PIB mondial proviendrait de sources illicites³⁹¹. Une majorité de ces fonds sont blanchis chaque année. Les répercussions de ce flux d'argent illicite dans l'économie légale sont dévastatrices à long terme. Les entreprises infiltrées par le crime organisé sont souvent converties en coquilles vides, privant la société des retombées liées à leurs activités, car elles sont transformées en investissements stériles, ne servant qu'à des fins de blanchiment d'argent. La présence du crime organisé dans certains secteurs économiques décourage également les investisseurs, en raison de la baisse à long terme du rendement attendu. La perception à grande échelle d'une taxe de protection par la mafia (*pizzo*) réduit les revenus des entrepreneurs et entraîne une réduction de la croissance économique³⁹². Le *pizzo* encourage également les victimes à se soustraire à leurs obligations fiscales afin de compenser les pertes de revenus, ce qui se traduit par une réduction des recettes gouvernementales. La présence du crime organisé dans une région peut avoir des conséquences majeures sur son économie : une étude de 2014 a conclu que la présence de la mafia dans le sud de l'Italie aurait amputé le PIB par habitant de 16 % depuis les années 1970³⁹³.

*

En gardant à l'esprit le fait que les phénomènes identifiés par la Commission ont engendré des coûts économiques, cela nous permet de comparer les coûts de politiques publiques à leurs bénéfices potentiels.

Mais les conséquences des stratagèmes dont la Commission a dressé le portrait ne se mesurent pas seulement en termes de coûts économiques.

1.2. Une atteinte à la démocratie

La démocratie est un régime dans lequel le peuple est souverain. Le peuple exerce généralement sa souveraineté sur l'État par le biais de représentants élus au suffrage universel, en vertu du principe de l'égalité démocratique : chaque personne possède une valeur intrinsèque qui lui permet d'exprimer un vote dont le poids est égal à celui de tous les autres (le principe « une personne, un vote »).

La démocratie n'est donc pas qu'une affaire d'élections. Elle touche certes aux processus liés au choix des représentants des citoyens, mais plus fondamentalement, elle évoque une conception de la liberté, de l'égalité et de l'autonomie des membres d'une société : par l'entremise de ses

³⁹⁰ Alain RODIER, « Le crime organisé, principale menace du XXI^e siècle », Note d'actualité No. 274, juin 2012, CF2R, 6 p.

³⁹¹ UNODC. (2011). *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*, 140 p.

³⁹² Une étude italienne publiée en 1977 chiffrait la perte annuelle de recettes due aux revenus non générés à 0,7 % du PIB : Signorino CENTORRINO (1997), *Macroeconomia della Mafia*, La Nuova Italia Scientifica, 151 p.

³⁹³ Paolo PINOTTI. (2014) *The economic costs of organized crime: evidence from Southern Italy*, Banca D'Italia, 45 p.

représentants, c'est le peuple qui prend les décisions pour lui-même et personne d'autre à sa place. Une fois élus, les représentants doivent donc agir dans l'intérêt public (l'intérêt général, le bien commun). Les programmes et les politiques élaborés par les élus doivent ensuite être mis en œuvre sans que des intérêts particuliers ne soient favorisés, ce qui se produit lorsque des élus font pression sur la fonction publique pour qu'il en soit ainsi, ou lorsque la fonction publique elle-même favorise de tels intérêts.

Puisqu'ils exercent le pouvoir sans le détenir en propre, mais au nom des citoyens, les représentants élus en sont en quelque sorte les fiduciaires. Ils doivent leur rendre des comptes.

1.2.1. Le détournement des finalités d'intérêt public

Les élus, les hauts fonctionnaires ou les membres de la fonction publique qui prennent la décision d'accorder des contrats, d'en surévaluer ou d'en sous-estimer la valeur, ou d'augmenter de manière illicite les montants qui en découlent dans la phase de gestion (par exemple, le paiement de faux extras), en échange d'une contrepartie fournie par un acteur privé (par exemple, une contribution politique d'une firme de génie, un pot-de-vin d'un entrepreneur) font prévaloir les intérêts particuliers des acteurs privés de même que leurs propres intérêts, partisans ou personnels, sur l'intérêt public. Prises dans l'intérêt public, les décisions relatives aux marchés publics devraient reposer sur la recherche du meilleur produit au meilleur coût. La corruption publique a ainsi pour effet de détourner les processus conçus dans un objectif d'intérêt public au bénéfice de ceux qui fournissent un avantage particulier à des élus ou à des fonctionnaires. Ce détournement de finalités se traduit presque invariablement, dans le contexte des marchés publics, par des détournements de fonds.

La corruption privée produit le même effet, à la différence près que le détournement du processus public à des fins privées s'effectue sans le concours d'agents publics.

Si la corruption peut découler de l'initiative d'un agent public comme d'une partie privée, et constituer dans tous les cas un acte illicite, la participation d'un agent public à un tel pacte a des effets particulièrement graves sur l'intégrité des institutions démocratiques. L'agent public, élu ou fonctionnaire, participe au rôle de fiduciaire des institutions. Les élus accèdent à leur poste parce que les citoyens leur font confiance, comme ils font confiance à la fonction publique qui les appuie. En détournant la finalité de leur action pour satisfaire des intérêts privés tout en s'avantageant, ils minent la légitimité dont ils doivent bénéficier pour mériter la confiance de la population. Dans un pays comme le Canada, ce processus est souvent subtil et difficile à détecter, mais il faut éviter de sous-estimer les conséquences dévastatrices que la corruption peut avoir sur le bien public lorsqu'elle peut proliférer librement. C'est dans ce sens que la corruption porte atteinte aux fondements de la démocratie³⁹⁴.

³⁹⁴ Témoignage de Susan Rose-Ackerman, transcription du 30 octobre 2014, p. 14-15.

1.2.2. Le contournement du principe de l'égalité démocratique

Lorsque la monnaie d'échange dans un pacte de corruption est une contribution politique, le détournement des finalités d'intérêt public se double d'une violation de l'égalité démocratique. En attribuant aux personnes physiques le droit exclusif de contribuer aux partis politiques et en fixant un plafond aux contributions et aux dépenses électorales autorisées, le Québec vise à maintenir l'égalité entre les citoyens qui votent et à réduire les risques d'influence indue de personnes morales sur les résultats électoraux et le jeu de la démocratie. Les audiences de la Commission ont révélé que les contributions qui ont servi de contrepartie pour obtenir des contrats au niveau municipal étaient non seulement supérieures à ce qu'autorise la législation québécoise, mais provenaient de personnes morales, par le biais du stratagème des prête-noms. Les audiences ont également révélé que des personnes morales ont eu recours au stratagème des prête-noms dans le versement de contributions au niveau provincial. Le financement politique par des personnes morales donne une voix plus forte à des acteurs privés auprès des décideurs, qui risquent ainsi d'accorder davantage de poids à leurs intérêts. Ces comportements portent atteinte au principe d'« une personne, un vote »³⁹⁵.

1.3. Une menace à la primauté du droit

Selon le principe de la primauté du droit, personne n'est au-dessus des lois : tous les individus y sont soumis, incluant ceux qui exercent le pouvoir politique. Ce principe vise aussi à protéger les individus contre l'arbitraire des pouvoirs publics : l'État ne peut exercer de contrainte sur un individu en l'absence d'un fondement juridique qui lui permet de le faire.

Pour maintenir la primauté du droit, une société doit disposer d'institutions qui en assurent le respect. Des tribunaux judiciaires indépendants, qui agissent selon des processus équitables et transparents, jouent un rôle de premier plan à cet égard. Mais le maintien de la primauté du droit est une responsabilité partagée. Il repose non seulement sur le pouvoir judiciaire, mais aussi sur des institutions étatiques légitimes dans toutes les composantes des pouvoirs de l'État. Lorsque les citoyens reconnaissent la légitimité des institutions étatiques et des processus qu'elles suivent, ils reconnaissent avoir l'obligation de respecter leurs décisions (les lois, les jugements des tribunaux, les décisions des organismes administratifs).

Le degré de confiance des individus dans les règles qui régissent une société et la mesure dans laquelle ces règles sont respectées constituent des indications du respect de la primauté du droit³⁹⁶. La question n'est pas ici d'identifier les contrevenants à la loi. Il s'agit plutôt de réfléchir de manière globale aux effets des événements qui se sont produits sur notre conception de l'État de droit.

³⁹⁵ Témoignage de Jonathan Hopkin, transcription du 30 octobre 2014, p. 121.

³⁹⁶ Daniel KAUFMANN et al., *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*, World Bank Policy Research, Working Paper, No. 4280 (July 2007).

La Commission a identifié certains secteurs dans lesquels des acteurs publics et privés ont agi au mépris des règles applicables en matière d'octroi et de gestion des contrats publics, en toute impunité, pendant plusieurs années. Elle a aussi relevé des cas troublants d'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction, qui ont généré des actions violentes fondées sur les menaces et l'intimidation. Le principe de la primauté du droit est menacé lorsque se manifeste une violation systémique du droit. Il l'est également lorsque l'État ne déploie pas de moyens suffisants ou efficaces pour en assurer le respect. Les phénomènes observés par la Commission sont préoccupants à cet égard.

1.4. Une confiance érodée envers les institutions publiques

Les stratagèmes que la Commission a mis au jour et qui ont eu cours dans certains secteurs gouvernementaux provinciaux et municipaux risquent d'ébranler la confiance des citoyens à l'égard de leurs institutions publiques. Or, le désabusement des citoyens provoque un désengagement politique. Un cercle vicieux se met alors en branle. Les citoyens s'intéressent moins à la chose publique et à ceux qui les dirigent. Ces derniers sont moins surveillés et sentent moins l'obligation de rendre des comptes. Les acteurs publics rendent moins de comptes, les citoyens disposent de moins d'informations pour réfléchir et faire des choix publics. On affaiblit de cette manière l'obligation de nourrir les débats démocratiques et d'appuyer une culture de légalité. Il est donc essentiel de rétablir la confiance qui s'est effritée.

*

Les problèmes mis au jour sont troublants. Mais le fait de les avoir identifiés, d'en avoir exposé les causes et d'avoir bien mesuré leurs conséquences nous permet de formuler les recommandations susceptibles de contribuer à les régler. C'est l'objet de la dernière partie de ce rapport.

Partie 5



Les recommandations de la Commission



LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

La Commission a présenté dans ce rapport le récit détaillé des faits présentés en audiences³⁹⁷. Cette description des faits lui a permis de dresser le portrait des stratagèmes constatés durant ses travaux et de cerner les raisons pour lesquelles ces procédés se sont introduits, se sont maintenus ou, le cas échéant, sont disparus³⁹⁸.

En s'appuyant sur la description des phénomènes problématiques et sur les hypothèses les plus plausibles de ce qui les a causés, la Commission peut maintenant aborder le troisième et dernier volet de son mandat : « examiner des pistes de solutions et [...] faire des recommandations en vue d'établir des mesures permettant d'identifier, d'enrayer et de prévenir la collusion et la corruption dans l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ainsi que l'infiltration de celle-ci par le crime organisé³⁹⁹ ». Les faits ont aussi amené la Commission à examiner de plus près les processus entourant l'octroi de subventions.

Pour s'assurer du plus large éventail possible de perspectives, la Commission a étudié des suggestions provenant d'interlocuteurs d'horizons diversifiés : des experts, des groupes d'intérêt, des associations, des organisations internationales, des institutions publiques directement visées par les enjeux soulevés par son mandat, et des membres du public. Elle a aussi repéré et compilé une quantité considérable d'informations de nature universitaire, gouvernementale ou provenant d'institutions publiques ou privées vouées à l'avancement des connaissances dans les matières visées par son mandat. Une attention particulière a également été portée aux débats publics, aux commentaires de citoyens, ainsi qu'aux discussions d'observateurs.

Au terme de tout ceci, deux grands paramètres ont été pris en considération pour élaborer les recommandations.

En vertu du premier, les recommandations formulées par la Commission doivent pouvoir rétablir les liens rompus avec les principes fondamentaux présentés préalablement, soit la libre concurrence, la démocratie et la primauté du droit⁴⁰⁰.

En vertu du second, ces recommandations doivent être configurées et coordonnées de manière à corriger les causes ayant généré les phénomènes constatés par la Commission ou à en limiter les effets s'il est impossible de les enrayer complètement. Les expériences étrangères et les avis d'experts constituent en cela des références précieuses. Leur examen attentif a permis à la Commission de déterminer huit stratégies d'actions à privilégier dans l'élaboration de ses recommandations. Elles sont présentées au chapitre 1.

Les recommandations à proprement parler sont quant à elles présentées au chapitre 2.

³⁹⁷ Le récit des faits est présenté à la partie 3 de ce rapport.

³⁹⁸ Les portraits de stratagèmes et l'analyse des causes sont présentés aux chapitres précédents.

³⁹⁹ *Décret 1119-2011 concernant la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* (2011) 143 G.O. II, 5216, CEIC-R-3278.

⁴⁰⁰ Ces principes sont évoqués au chapitre précédent.

Chapitre 1
Les stratégies d'action



LES STRATÉGIES D'ACTION

Quel que soit le problème à résoudre, certaines stratégies peuvent faire la différence entre la réussite ou l'échec d'un ensemble de recommandations. La lutte à la corruption et à la collusion au regard de l'octroi et de la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ainsi que l'infiltration du crime organisé dans cette industrie n'y font pas exception. La Commission a choisi de miser sur ces stratégies pour poser les bases des recommandations qu'elle formule. Le texte qui suit en trace les contours et permet de mieux en comprendre la portée.

1.1. Moduler les interventions

En raison de la pluralité des acteurs, des motivations et des liens d'interdépendance que supposent la collusion, mais surtout la corruption, un système de régulation doit, pour être efficace, reposer sur des approches multiples, allant de la persuasion à la coercition. En d'autres termes, il est impossible de juguler des phénomènes aussi complexes en se limitant à poursuivre les délinquants devant les tribunaux. Mieux vaut miser sur des mesures d'intensité graduelle. Selon cette logique, l'État doit disposer d'une variété d'outils d'intervention, et il doit les utiliser selon le degré de sévérité nécessaire en tenant compte de l'attitude des acteurs visés⁴⁰¹.

D'un point de vue opérationnel, cela implique de concevoir des mesures suivant la forme d'une pyramide : adopter d'abord des mesures fondées sur la sensibilisation et l'éducation, puis opter pour des avertissements, l'imposition d'amendes et des poursuites pénales, et enfin imposer des mesures très coercitives visant à mettre les délinquants hors circuit. En procédant de la sorte, l'État s'assure de maximiser l'utilisation de ses ressources (il réserve les mesures les plus radicales aux acteurs les plus récalcitrants) et évite la démobilisation ou le désengagement des acteurs qui démontrent une volonté de se conformer aux normes.

Cette stratégie suppose de bien connaître le contexte dans lequel les mesures sont appliquées. Elle nécessite aussi le maintien de canaux de communication entre l'État et les acteurs en cause. Cela permet à l'État de mesurer le degré d'engagement des acteurs par rapport aux solutions, et lui donne l'occasion de réaffirmer sa volonté d'agir de manière plus draconienne en cas de résistance de ces derniers. Ces approches progressives, axées sur l'accompagnement, la mutualisation des connaissances et l'usage avisé du pouvoir coercitif de l'État, sont en parfaite cohérence avec les autres enseignements issus des expériences étrangères et des experts. Aussi, la Commission a-t-elle choisi d'en faire la pierre d'assise de ses recommandations. Pour donner à ce concept sa pleine dimension, la Commission a aussi été à l'écoute des propositions avancées par les différents intervenants concernés par l'octroi et la gestion des contrats publics. Un certain nombre de ces propositions ont d'ailleurs été retenues, ayant été jugées pertinentes et en accord avec les principes défendus.

⁴⁰¹ Pièce 251-R-2895; témoignage de Benoît Dupont, transcription du 27 octobre 2014.

1.2. Agir de manière systémique et coordonnée

Les stratagèmes et les activités d'infiltration dépeints par la Commission ont été conçus et activés par des individus. Punir ou exclure ces derniers ne constitue cependant pas une solution durable aux problèmes qu'elle a repérés. Si ces stratagèmes et activités ont pu s'établir, c'est qu'il existait des failles dans les systèmes qu'ils ont réussi à contourner ou détourner. Il est donc nécessaire de cerner les dysfonctionnements systémiques plutôt que les individus corrompus ou délinquants à l'intérieur d'une institution⁴⁰². De la même façon, il faut éviter de répondre aux problèmes cernés par des solutions à caractère individuel, qui n'agiront pas sur les façons de faire des institutions elles-mêmes. Les problèmes observés sont beaucoup trop complexes pour être réglés par une multiplication des mesures de contrôle imposées aux individus. Mieux vaut donc privilégier des réformes structurantes, qui changeront les pratiques et qui s'attaqueront à la culture des organisations ayant permis que de tels problèmes émergent⁴⁰³.

Les mesures proposées dans les recommandations doivent aussi permettre une action concertée de la part des institutions en cause⁴⁰⁴. L'absence de concertation est en effet susceptible de créer des conditions propices à l'émergence de comportements déviants⁴⁰⁵. Les rôles et responsabilités de chacun doivent par conséquent être bien définis et s'inscrire dans un système logique et coordonné d'action, à l'abri du travail en silo. Dans la formulation de ses recommandations, la Commission a donc misé sur une approche structurante et institutionnelle, soutenue par une mosaïque de mesures assurant la cohésion et le synchronisme des actions.

1.3. Privilégier l'amélioration de la qualité de l'intervention étatique

Les recommandations ne doivent pas directement chercher à éliminer les structures en place ou à réduire l'intervention de l'État. Elles doivent plutôt viser à en améliorer la qualité. D'une part, la Commission s'est montrée soucieuse d'en accroître l'efficacité en proposant de réorganiser certaines fonctions et en évitant d'alourdir inutilement les processus et la réglementation. Elle a ainsi cherché à éviter les effets délétères que peut avoir la mise en œuvre de mécanismes de contrôle trop intrusifs ou contraignants, notamment sur la poursuite des activités économiques. D'autre part, la Commission s'est attardée à minimiser les risques d'arbitraire en proposant des mesures susceptibles de mieux encadrer l'exercice du pouvoir public.

1.4. Intervenir en amont

Lorsqu'un problème de collusion ou de corruption est mis au jour, un certain nombre de mesures sont prises afin de sévir. Il en va de même lorsque le cadre normatif entourant le financement des partis politiques n'est pas respecté ou encore quand, dans une optique de

⁴⁰² Témoignage de Daniel Weinstock devant la CEIC, transcription du 29 octobre 2014.

⁴⁰³ Témoignage de Susan Rose-Ackerman devant la CEIC, transcription du 30 octobre 2014.

⁴⁰⁴ Pièce 461P-3501, 188 p.

⁴⁰⁵ Témoignage de M^e Pierre Noreau devant la CEIC, transcription du 27 octobre 2014.

blanchiment d'argent, le crime organisé cherche à infiltrer l'économie légale. En raison des ressources importantes dont disposent les organisations membres de cartels ou les organisations criminelles, une approche exclusivement répressive ne peut cependant suffire à éliminer les problèmes⁴⁰⁶. Il importe aussi d'assurer une veille à l'égard des phénomènes observés afin, notamment, de prévenir l'apparition de nouvelles voies de contournement. Cela suppose de mettre en place des mesures qui permettent d'agir en amont et ainsi d'éviter que les problèmes surviennent⁴⁰⁷. La Commission croit en ce type d'intervention et en a fait le cœur de plusieurs de ses recommandations.

1.5. Dépolitiser le processus d'octroi des contrats publics

Il est difficile de s'intéresser à l'octroi et à la gestion de contrats publics sans être confronté aux questions d'indépendance de la fonction publique et de politisation des processus. Comment en effet mettre les contrats publics à l'abri de toute considération partisane ou de toute influence découlant de la personnalisation de rapports d'abord établis sur une base professionnelle?

Les bonnes pratiques dans ce domaine commandent tout d'abord de clarifier la distinction entre les rôles impartis aux élus et ceux qui incombent à la fonction publique⁴⁰⁸. Ainsi, si les grandes orientations sont laissées aux mains des représentants de la classe politique, l'opérationnalisation, elle, doit relever des agents de l'État. De la même façon, une certaine distance s'avère souhaitable entre les employés de l'État et les fournisseurs actuels ou potentiels de biens et de services⁴⁰⁹. À travers les faits qui ont été portés à sa connaissance, la Commission a pu mesurer les conséquences regrettables que peut avoir le non-respect de ces principes. Cette prise de conscience se reflète dans certaines des mesures proposées. Ces mesures visent à établir une distance salutaire entre différentes catégories d'acteurs et à réaffirmer leurs rôles respectifs.

1.6. Faire œuvre de transparence utile

La transparence est à la base du fonctionnement de toute société démocratique, notamment parce que les élus doivent répondre de leurs actes devant la population. Les informations utiles pour comprendre les mécanismes et les décisions prises en matière d'octroi et de gestion des contrats publics doivent donc être rendues disponibles à la population. Il ne suffit cependant pas de partager les informations. Il faut aussi être en mesure de les interpréter, voire de les combiner, pour leur donner leur pleine dimension. Le moment où elles sont rendues publiques peut aussi faire une différence. En ce sens, la transparence n'est pas une panacée. Elle doit plutôt être utilisée de manière éclairée, au moment où elle sert au mieux le bien public. La Commission a tenu compte de cette interprétation nuancée du principe de la transparence dans ses recommandations.

⁴⁰⁶ Pièce 251-R-2895.

⁴⁰⁷ Témoignage de M^e Pierre Noreau devant la CEIC, transcription du 27 octobre 2014.

⁴⁰⁸ Pièce CEIC-R-2892; pièce 457P-3367.

⁴⁰⁹ Témoignage de M^e Pierre Noreau devant la CEIC, transcription du 27 octobre 2014.

1.7. Interpeller les citoyens

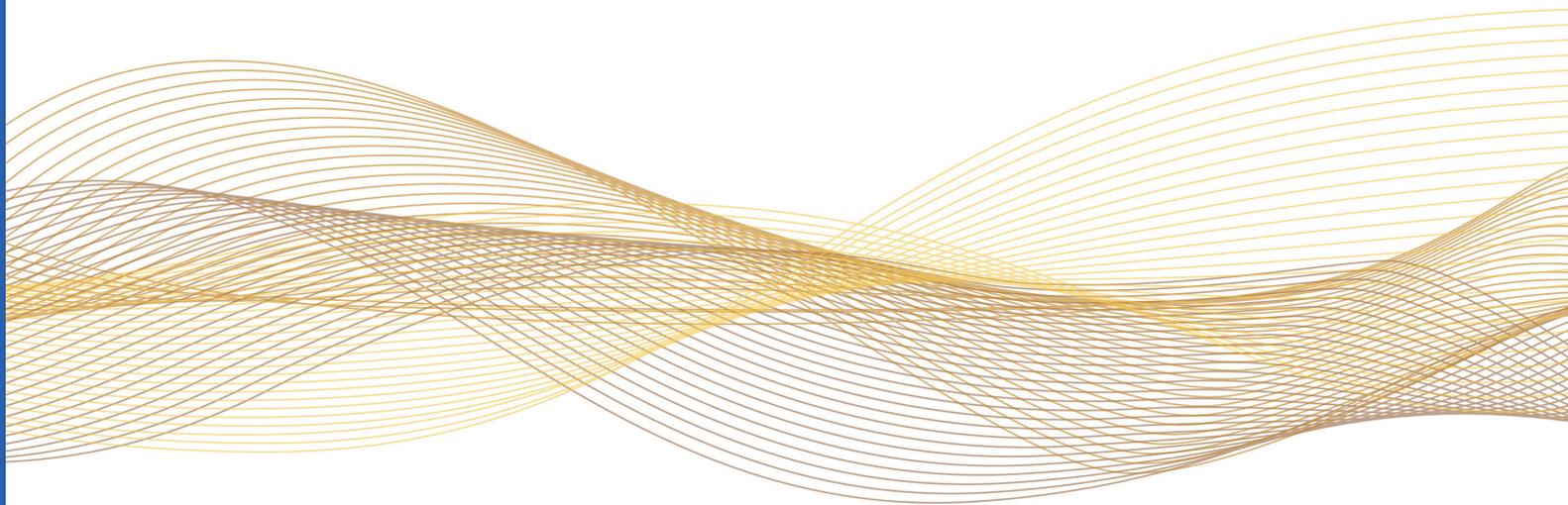
La collusion et la corruption sont des actes commis secrètement, entre personnes consentantes. Elles reposent, la plupart du temps, sur des systèmes complexes, extrêmement bien ficelés. Il est donc difficile de les détecter et éventuellement d'agir sans la contribution de « lanceurs d'alerte ». Cette idée interpelle les citoyens dans leur rôle de vigie, que ce soit au niveau municipal ou provincial, dans le cadre d'activités professionnelles ou d'un simple engagement citoyen. Les faits observés présentent d'ailleurs les « lanceurs d'alerte » comme l'une des clés, tant en matière de lutte à la corruption et à la collusion que pour empêcher l'infiltration du crime organisé dans l'économie légale. Signaler peut toutefois sembler risqué pour bon nombre de gens. Une attention particulière a donc été accordée à la protection des « lanceurs d'alerte », de même qu'à l'accès à l'information par les citoyens dans les mesures proposées par la Commission. Cette décision renforce l'idée que les citoyens sont eux-mêmes des agents de changement.

1.8. Renforcer l'intégrité des acteurs

La force d'un système de régulation repose sur la crédibilité accordée aux gens qui sont appelés à le mettre en œuvre. Comment en effet croire à la légitimité d'un système si la confiance envers ceux qui l'opèrent est déficiente? Et surtout, pourquoi s'y conformer? En matière d'octroi et de gestion des contrats publics, les élus et les employés de l'État sont parmi les premiers interpellés. Après la légalité de leurs actes et leur impartialité, leur intégrité est absolument essentielle à un système de régulation viable. La valorisation de comportements conformes aux normes éthiques de la part des acteurs des systèmes publics constitue donc un élément central de la lutte à la collusion et à la corruption. Pour y parvenir, les recommandations formulées ne peuvent se limiter à l'adoption de codes d'éthique : elles doivent favoriser l'acquisition des connaissances et encourager la réflexion sur les comportements attendus de la part des agents qui exercent des pouvoirs publics. La Commission s'est montrée très sensible à cet aspect.

Chapitre 2

Les recommandations



LES RECOMMANDATIONS

Les recommandations de la Commission sont formulées suivant cinq axes d'intervention :

- Revoir l'encadrement de l'octroi et de la gestion des contrats publics
- Améliorer les activités de prévention, de détection et l'importance des sanctions
- Placer le financement des partis politiques à l'abri des influences
- Favoriser la participation citoyenne
- Renouveler la confiance envers les élus et les serviteurs de l'État

Le cadre général des axes d'intervention est établi en introduction de chaque section. Il est suivi de la liste des recommandations. Chacune de ces recommandations découle de constats précis, tirés de la preuve présentée en audiences ou de la littérature scientifique. Ces constats sont décrits avant la recommandation elle-même. Il va sans dire que le degré d'intervention des recommandations proposées varie, certaines étant de nature structurelle, d'autres s'inscrivant en appui à la reconfiguration générale proposée.

Conformément au mandat confié à la Commission, les recommandations proposées concernent au premier chef le secteur de la construction. Certaines d'entre elles pourraient cependant englober d'autres secteurs d'activités économiques.

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

Ce premier bloc de recommandations s'attarde au système d'encadrement relatif à l'octroi et à la gestion des contrats publics. Il propose un mode de fonctionnement renouvelé, axé sur l'amélioration de l'intervention étatique, sur une régulation graduelle des interventions et sur la dépolitisation des processus.

RECOMMANDATION 1

Doter le Québec d'une Autorité des marchés publics

Les problèmes mis au jour par la Commission à l'égard de l'octroi et de la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ont révélé un certain nombre de vulnérabilités et de failles dans le système susceptibles de favoriser l'apparition de divers stratagèmes de collusion et de corruption. Parmi ces failles figurent :

- l'autonomie accordée aux donneurs d'ouvrage publics (DOP) en ce qui a trait à l'application des modes et des règles d'adjudication des contrats prévus par la loi et la réglementation;
- l'absence chez certains DOP d'une expertise interne suffisante, voire d'une équipe de professionnels en mesure d'évaluer les travaux requis et les soumissions reçues en réponse à un appel d'offres;
- la possibilité pour les élus, particulièrement dans le domaine municipal, d'influencer l'octroi d'un contrat public, ce qui est susceptible d'engendrer du favoritisme;
- et l'absence de véritables analyses de marché permettant de repérer des indices de malversation.

Si on ajoute à cela le caractère unique et souvent complexe des projets publics de construction et l'urgence dans laquelle ils doivent parfois être réalisés, la majorité des DOP ne peuvent, à eux seuls, assurer l'intégrité des contrats publics, particulièrement dans l'industrie de la construction. Pris isolément, des DOP disposent en effet de moyens limités lorsque vient le temps d'appliquer et de faire respecter les normes établies par le gouvernement et, par conséquent, de contribuer au maintien de marchés publics performants.

À l'instar de nombreux experts consultés⁴¹⁰, la Commission est d'avis que la création d'une instance nationale d'encadrement des marchés publics est la réponse appropriée pour assurer l'intégrité des processus. Elle propose donc de reconfigurer le secteur des marchés publics au Québec en centralisant une expertise d'analyse et de contrôle au sein d'une Autorité des marchés publics (AMP) et ainsi soutenir les DOP dans l'exercice de leurs responsabilités contractuelles.

⁴¹⁰ Pièce CEIC-R-2894, p. 84; témoignage de M^e Pierre Noreau, transcription du 27 octobre 2014, p. 44-45.

Indépendant, cet organisme permettrait de regrouper en un seul endroit les ressources déjà mobilisées au gouvernement en matière d'analyse et de contrôle, notamment au Secrétariat du Conseil du trésor, au ministère des Transports du Québec (MTQ) et au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). En d'autres termes, la création de cet organisme n'exigerait aucune dépense supplémentaire, car elle reposerait sur le regroupement de ressources d'analyse, de contrôle et de vérification actuellement éparses. Il ne s'agit en rien de créer un nouvel organisme de grande taille, mais au contraire de centraliser une expertise pour accroître son efficacité en la dotant de certains pouvoirs d'intervention. Un tel regroupement, combiné à un pouvoir d'intervention reposant uniquement sur des considérations objectives et dénuées de considérations politiques, aurait pour avantage :

- de constituer un pôle d'expertise en analyse et vérification des marchés publics en mesure de soutenir tous les DOP;
- d'assurer, en complémentarité avec l'Unité permanente anticorruption (UPAC), la pérennité des activités d'enquête et d'analyse voulues par la création de la Commission;
- d'assurer une surveillance permanente des processus d'octroi et de gestion des contrats publics, diminuant du même coup l'attrait des stratagèmes de collusion et de corruption.

Plus encore, en créant l'AMP, le législateur enverrait un message puissant quant à l'importance qu'il accorde à l'octroi et à la bonne gestion des contrats publics et transmettrait aussi un avertissement sans équivoque aux acteurs déviants des secteurs public et privé. Ce faisant, il contribuerait à mettre un terme au climat d'impunité dans lequel ont prospéré les pratiques illicites révélées par des enquêtes journalistiques et policières, et par la Commission. Afin de garantir un niveau de probité au-dessus de tout soupçon, une enquête de sécurité de haut niveau devrait d'ailleurs être imposée à toute personne grossissant les rangs de l'AMP.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De créer 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 DOP dans leur gestion contractuelle;
- d'intervenir auprès des DOP lorsque requis.

Pour mener à bien son mandat, l'AMP doit par ailleurs bénéficier d'un certain nombre de pouvoirs. Les énoncés qui suivent les précisent.

Prévenir la malversation et surveiller les marchés publics

Dans le cadre de ses travaux, la Commission a démontré que la majorité des DOP de petite taille n'ont pas et ne pourront jamais avoir l'expertise nécessaire pour évaluer correctement leurs besoins, estimer adéquatement le coût de leurs projets de construction et détecter les indices de collusion dans leur marché. Il serait en outre inefficace et coûteux pour ces DOP de se doter d'une expertise en estimation ou analyse, car – sauf rares exceptions – les sommes et le nombre de contrats accordés ne sont pas suffisamment importants pour justifier les économies qu'elle pourrait générer. *A contrario*, une AMP regroupant analystes, vérificateurs et estimateurs permettrait de développer, au bénéfice de tous, une connaissance fine des marchés publics à l'échelle nationale.

Afin de réaliser ce mandat, l'AMP aurait cependant besoin d'accéder à des informations de qualité en temps opportun sur les soumissionnaires et les adjudicataires; les modes de sollicitation, les règles d'adjudication et de réalisation des projets; les comités de sélection; les professionnels intervenant dans les projets; les sous-traitants retenus par les entrepreneurs, etc.

L'AMP devrait aussi pouvoir exercer un certain contrôle sur les outils permettant la compilation des données pertinentes à ses analyses, dont le Système électronique d'appels d'offres (SEAO). Afin d'accroître la portée de ses actions, l'AMP devrait également faire en sorte que les données colligées soient analysées et rendues disponibles aux organismes de surveillance et de contrôle, dont l'UPAC et le Bureau de la concurrence du Canada, particulièrement lorsque celles-ci semblent indiquer la présence d'indices de marchés collusoires, de malversation ou de toute autre anomalie de marché⁴¹¹.

Plus largement, l'AMP devrait pouvoir formuler toutes les recommandations qu'elle juge nécessaires, par exemple à l'égard des informations fournies dans les documents d'appel d'offres. Les enseignements tirés des analyses effectuées devraient être communiqués à tous les DOP afin, à terme, d'accroître leur expertise en matière d'octroi et de gestion des contrats publics. De la même façon, à titre de responsable de la réception des plaintes, l'AMP devrait assumer la publication annuelle d'un rapport présentant l'évolution et les caractéristiques des plaintes portant sur la gestion contractuelle aux niveaux municipal et provincial.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

⁴¹¹ Les indicateurs de collusion utilisés par la Commission pour analyser les marchés et pouvant servir de base de travail à l'AMP sont présentés à l'annexe 21 du rapport.

RECOMMANDATION 1.1

- De former, au sein de l'AMP, une équipe d'analystes chargée de surveiller et d'analyser l'ensemble des marchés publics au Québec; de repérer des indices de malversation ainsi que l'existence de marchés où le nombre restreint de fournisseurs crée un potentiel de cartel;
- D'accorder à l'AMP un pouvoir de contrainte envers les DOP analogue à celui dont dispose le président du Conseil du trésor en vertu de la *Loi sur les contrats des organismes publics*⁴¹² afin d'obtenir les informations requises en temps opportun;
- De transférer à l'AMP la responsabilité d'établir, conjointement avec le Secrétariat du Conseil du trésor, les règles de fonctionnement du Système électronique d'appels d'offres (SEAO);
- D'accorder à l'AMP un pouvoir de recommandation et de suivi de la mise en œuvre de ses recommandations auprès des DOP;
- De confier à l'AMP, en partenariat avec les DOP et les autres instances concernées, la responsabilité de développer, de diffuser et de coordonner les différentes formations portant sur l'octroi et la gestion des contrats publics à l'intention des DOP, de voir au développement de nouvelles formations et d'assurer leur diffusion au besoin;
- De confier à l'AMP la responsabilité de publier annuellement un rapport présentant l'évolution et les caractéristiques des plaintes portant sur la gestion contractuelle aux niveaux municipal et provincial.

Soutenir et intervenir de façon graduelle

L'essentiel du mandat de l'AMP, responsable de l'intégrité des marchés publics, consisterait à jouer un rôle de surveillant et d'accompagnateur auprès des DOP. Pour plusieurs d'entre eux, il lui suffirait d'offrir un soutien et de l'information pour assurer la maîtrise de leur activité contractuelle. Dans d'autres cas, lorsque l'organisation n'arrive pas, pour diverses raisons, à démontrer le plein contrôle de ses opérations, des mesures plus sévères devraient être envisagées. En d'autres termes, l'AMP devrait pouvoir intervenir de façon graduelle auprès des DOP dont les processus de passation des marchés publics comportent des failles ou lorsque le marché public dans lequel ils passent contrat montre des indices de malversation.

En premier lieu, l'AMP devrait jouir du pouvoir de désigner un membre sur les comités de sélection pour tous les appels d'offres le requérant. Éléments cruciaux du processus d'appel d'offres portant principalement sur les services professionnels, les comités de sélection, ou plus particulièrement leur composition, ont effectivement été à l'origine d'un certain nombre de

⁴¹² *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 27.4.

problèmes au cours des années couvertes par le mandat de la Commission. Non seulement la preuve a démontré qu'ils ne disposent pas toujours de l'expertise requise pour prendre des décisions éclairées, mais le fait que les membres soient nommés par le DOP lui-même restreint leur marge de décision. Dans une perspective de prévention, il serait donc opportun de faire en sorte que l'un des membres des comités de sélection soit choisi par l'AMP en fonction de son expertise et des objectifs du projet, et non par le DOP.

De même, en ce qui a trait aux entrepreneurs spécialisés, la Commission estime que l'AMP devrait pouvoir imposer des règles de fonctionnement au Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) et assurer une vigie continue des échanges entre les diverses parties prenantes. Un certain nombre de phénomènes de collusion ont effectivement été constatés dans ces domaines et, sans affirmer qu'ils y sont plus importants qu'ailleurs, il importe pour la Commission qu'ils puissent être repérés et combattus. L'un des premiers gestes posés en ce sens serait de permettre à l'AMP d'agir comme membre observateur du conseil d'administration de l'organisme.

Sur un autre plan, lorsque l'ampleur du projet le justifie, l'AMP devrait également avoir le pouvoir d'exiger la présence d'inspecteurs afin d'assurer l'intégrité du processus contractuel et, conséquemment, du projet. Ces inspecteurs feraient office de mandataires pour l'AMP, mais leur rémunération devrait être assurée par le DOP impliqué. Rappelons que, selon plusieurs experts entendus par la Commission⁴¹³, le recours à de tels inspecteurs à la Ville de New York s'est avéré profitable.

Dans la même logique, l'AMP devrait pouvoir agir rapidement lorsqu'un soumissionnaire potentiel ou réel a la conviction qu'un appel d'offres est vicié, parce qu'il est dirigé vers un ou des fournisseurs précis, ou que des règles n'ont pas été respectées. À l'heure actuelle, les pouvoirs d'action découlant d'une plainte sont flous et leur application dépend du pouvoir politique. Il serait par conséquent souhaitable de confier à l'AMP la responsabilité de recevoir les plaintes formulées à l'encontre de soumissionnaires, de DOP ou concernant le processus d'octroi et d'adjudication d'un contrat public. L'intervention de l'AMP présenterait l'avantage de découler d'une analyse purement administrative. Elle pourrait mener à la poursuite du processus d'appels d'offres ou d'adjudication ou encore à sa cessation temporaire pour permettre au DOP de revoir son processus si nécessaire.

Enfin, dans les cas où un DOP démontrerait son incapacité à maîtriser ses processus d'octroi de contrats, l'AMP devrait avoir le pouvoir de retirer à ce DOP la gestion de ceux-ci pour les confier à une autre institution publique, par exemple à une ville centre dans le cas d'un arrondissement ou à instance régionale pour une petite municipalité. Elle pourrait aussi, en cas de force majeure, la prendre en charge elle-même. Dans les deux cas, le DOP demeurerait cependant responsable de la réalisation des travaux faisant l'objet du contrat.

⁴¹³ Témoignage de Rose Gill Hearn, transcription du 7 octobre 2014; témoignage de Thomas D. Thacher II, transcription du 7 octobre 2014.

Cette mesure devrait être temporaire et serait maintenue uniquement jusqu'au moment où le DOP démontrerait sa capacité et son expertise à assumer de nouveau son rôle en cette matière. À ce moment, l'AMP pourrait lui imposer des conditions, telles que de revoir ses processus contractuels ou sa gestion des risques à leur égard. Cette prise en charge pourrait également être partielle ou totale. Par exemple, une municipalité pourrait continuer à octroyer ses contrats d'asphaltage alors que l'octroi des contrats associés à son projet d'usine de filtration pourrait être géré par l'AMP ou confié à un autre DOP.

De l'avis de la Commission, cette mesure, bien qu'elle puisse paraître draconienne, est nécessaire. Certains DOP n'ont simplement pas l'expertise nécessaire pour octroyer des contrats complexes dans le domaine de la construction. D'autres ont été octroyés par des individus dont l'intégrité a été mise en doute. Elle permettrait aussi de briser la trop grande proximité entre les acteurs publics et privés, reconnue comme une cause probable des problèmes observés par la Commission. Guidée par une logique purement administrative, l'AMP serait aussi mieux placée qu'un porteur de fonctions ministérielles pour intervenir, particulièrement lorsque des élus ayant un poids politique certain sont en cause.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

RECOMMANDATION 1.2

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;
- le pouvoir de désigner pour chaque comité de sélection un membre indépendant choisi par elle;
- 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;
- la responsabilité de la réception des plaintes formulées à l'encontre de soumissionnaires, de DOP et concernant les processus d'octroi et d'adjudication d'un contrat public;
- le pouvoir d'interrompre temporairement un processus d'appel d'offres en cours ou l'octroi d'un contrat avant le début de sa réalisation lorsqu'elle a des raisons de croire que l'intégrité du processus est menacée;
- le pouvoir de confier à une autre institution publique la responsabilité du processus d'octroi de contrat d'un DOP;
- le pouvoir de prendre en charge elle-même le processus d'octroi de contrat d'un DOP.

À moyen terme, les pouvoirs et responsabilités accordés à l'AMP en feraient la référence en matière de marchés publics. Aussi, bien qu'aucune défaillance n'ait été détectée dans la gestion par l'Autorité des marchés financiers du processus d'autorisation mis en place, la Commission est d'avis que la délivrance des autorisations aux entreprises souhaitant conclure des contrats et sous-contrats publics devrait éventuellement être confiée à l'AMP. Cette décision permettrait de centraliser dans une seule organisation l'ensemble des questions relatives aux marchés publics et de tirer le meilleur parti possible des expertises développées.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

RECOMMANDATION 1.3

D'accorder à l'AMP, au moment jugé opportun, les pouvoirs d'autorisation des entreprises souhaitant conclure des contrats et sous-contrats publics actuellement détenus par l'Autorité des marchés financiers.

RECOMMANDATION 2

Utiliser des règles d'adjudication adaptées à la nature des travaux

Au Québec, les règles d'adjudication utilisées dans le domaine de la construction pour l'octroi de contrats publics diffèrent selon le type de contrat octroyé et le profil du donneur d'ouvrage public concerné.

Dans le cas d'un contrat de services professionnels⁴¹⁴, les ministères et organismes gouvernementaux basent uniquement leur choix sur l'offre présentant la meilleure qualité. Celle-ci est établie par l'attribution d'une note pour chacun des critères pris en compte. La soumission présentant la note la plus élevée remporte le contrat. Au niveau municipal, le donneur d'ouvrage fait appel, séparément, à la qualité et au prix de chaque soumission. Le processus débute par l'évaluation de la qualité et l'enveloppe de prix est ensuite ouverte. La soumission retenue est celle présentant le meilleur rapport qualité-prix. Appelé prix ajusté, ce résultat est déterminé par une formule tenant compte d'une pondération précise entre ces deux critères.

Dans le cas d'un contrat de construction, les règles sont les mêmes tant au niveau provincial que municipal et seul le prix est considéré. Chaque soumissionnaire propose un prix forfaitaire ou des prix unitaires⁴¹⁵ et la soumission retenue est celle ayant le prix total le plus bas.

⁴¹⁴ Pour les contrats d'architecture et de génie autre que forestier.

⁴¹⁵ Lorsqu'on fait appel à la méthode des bordereaux.

Ces façons de faire ont suscité de nombreux commentaires de la part des témoins entendus à la Commission. Les ingénieurs œuvrant auprès des villes et des municipalités ont notamment déploré le fait que la formule utilisée pour établir le prix ajusté dans le milieu municipal accorde une trop grande importance au prix, au détriment des critères de qualité⁴¹⁶. Selon eux, les firmes retenues sont presque toujours celles qui ont soumis le prix le plus bas, même si elles obtiennent le seuil minimal en matière de qualité. Ce contexte a facilité les ententes de collusion entre les firmes pour les appels d'offres en matière de services professionnels au niveau municipal.

La Commission a aussi constaté qu'en ce qui a trait aux contrats de construction, l'utilisation d'un critère unique, en l'occurrence le prix le plus bas, comporte des inconvénients importants. Les informations recueillies ont en effet démontré qu'il facilite grandement les ententes de collusion entre les soumissionnaires, puisque les entrepreneurs intéressés n'ont qu'à s'entendre sur ce critère distinctif pour se partager les contrats. L'utilisation de ce seul critère dans les projets de construction complexes a aussi pour effet d'empêcher les donneurs d'ouvrage publics (DOP) d'inclure des critères de qualité dans leurs appels d'offres et aux soumissionnaires potentiels de les faire valoir.

Or, le choix d'une entreprise pour concevoir, surveiller et réaliser des projets complexes de construction publics devrait faire appel à des critères de qualité pertinents. L'installation d'un nouveau revêtement sur une chaussée pour en assurer la conservation n'exige pas nécessairement autant d'expertises que la construction d'un pont, d'un échangeur ou d'une usine de filtration d'eau. À l'heure actuelle pourtant, ces projets sont assujettis à la même règle d'octroi, soit celle du prix le plus bas.

Le fondement d'un appel d'offres est de permettre au DOP d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix compte tenu de la nature des travaux qui en font l'objet. Par conséquent, la Commission est d'avis que les règles d'adjudication actuelles n'atteignent pas cet objectif, en plus de faciliter les ententes collusoires pour certaines catégories d'appels d'offres. Elles doivent être revues pour permettre au DOP, en collaboration avec l'AMP et sous sa surveillance, de choisir les règles d'adjudication convenant le mieux aux caractéristiques des projets de construction nécessitant des appels d'offres⁴¹⁷.

Une telle liberté de choix comporte de nombreux avantages.

Tout d'abord, elle permettrait de réduire de manière importante la prévisibilité du choix de l'adjudicataire pour un appel d'offres. Comme énoncé précédemment, cet élément a été à la base de plusieurs ententes de collusion dans l'industrie de la construction en permettant aux soumissionnaires potentiels de s'entendre entre eux pour se partager des contrats, des projets ou des territoires. Or, avec une pondération qualité-prix variant d'un appel d'offres à l'autre, les entreprises ne disposeraient pas de la même garantie quant à l'obtention du contrat. Par

⁴¹⁶ Pièce 241P-3333, 15 p.

⁴¹⁷ La Commission a répertorié dans la littérature portant sur les expériences étrangères les divers modes de passation des marchés publics. Ils sont présentés à l'annexe 22.

conséquent, laisser un concurrent gagner un appel d'offres sans avoir la certitude de gagner celui qui nous est destiné réduit la possibilité d'entente de collusion.

L'adoption de règles d'adjudication reposant sur une pondération plus variée des critères qualité et prix aurait aussi pour avantage d'inciter les donneurs d'ouvrage publics et les soumissionnaires potentiels à se préoccuper davantage de la qualité des infrastructures dont ils ont la charge, que ce soit en matière de conception, de surveillance ou de construction. Actuellement, le recours presque exclusif à la formule dite « du plus bas soumissionnaire conforme » dans les contrats de construction incite les entreprises à réduire autant que possible leurs coûts, le plus souvent au détriment de la qualité et de l'innovation.

Au surplus, la liberté accordée aux DOP vient avec une responsabilité : celle d'expliquer à leurs commettants les raisons motivant le choix des règles d'adjudication. Ce nouveau contexte contribuerait à accroître l'importance des fonctions d'approvisionnement dans les organisations et à encourager le développement de l'expertise interne dans ce domaine.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'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.

RECOMMANDATION 3

Dépolitiser l'approbation des projets de conservation et d'amélioration du réseau routier au ministère des Transports du Québec

Les projets d'infrastructures routières font l'objet d'une programmation quinquennale par le ministère des Transports du Québec (MTQ). Cette programmation révisée tous les ans est articulée autour de quatre axes : la conservation des chaussées⁴¹⁸, la conservation des structures⁴¹⁹, l'amélioration du réseau routier⁴²⁰ et le développement du réseau routier⁴²¹.

⁴¹⁸ La conservation des chaussées vise à assurer une qualité de roulement acceptable pour les usagers de la route de même qu'une capacité structurale suffisante pour la circulation des véhicules lourds. Les projets inscrits à cet axe sont la correction de la surface de roulement et la réfection du revêtement, de la structure de la chaussée, des éléments de drainage et des autres équipements : Pièce 3P-38, p. 9-10, 14-15, 18-19; témoignage de Chantal Gingras, transcription du 12 juin 2012.

⁴¹⁹ La conservation des structures a pour objectif d'assurer la pérennité des structures existantes et la libre circulation des véhicules lourds (ponts, tunnels, murs, passerelles et stations de pompage). Parmi les projets de cet axe, on y trouve ceux consistant à procéder à une réfection de structures, à les renforcer, les réparer, les améliorer ou, beaucoup plus rarement, à les démolir : Pièce 3P-38, p. 9-10, 14-15, 18-19; témoignage de Chantal Gingras, transcription du 12 juin 2012.

Sur le plan opérationnel, les directions territoriales du Ministère établissent une programmation initiale comportant des projets classés selon un ordre prioritaire. Lorsque le Secrétariat du Conseil du trésor fait connaître au MTQ le budget disponible, ce dernier effectue une nouvelle répartition budgétaire par direction territoriale et leur demande d'ajuster la programmation en conséquence. Après validation, notamment par la Direction générale des territoires et le Service de l'analyse et de la coordination de la programmation, la proposition de programmation fait l'objet d'une présentation au ministre des Transports. Celle-ci indique la circonscription électorale de chaque projet.

Les travaux de la Commission ont démontré que lors de cette opération, des élus, motivés par des considérations autres que techniques, pouvaient demander de devancer certains projets de conservation et d'amélioration au détriment d'autres travaux proposés. Lorsque la programmation ainsi modifiée est approuvée par le ministre des Transports, elle devient alors la programmation finale⁴²².

Parce qu'elles peuvent être liées à d'autres considérations d'ordre public, telles que le développement économique ou l'accès à certaines régions éloignées, il apparaît normal que les décisions de procéder au développement du réseau routier soient prises par les autorités ministérielles. Laisser à celles-ci le pouvoir d'approuver la programmation relative aux axes de conservation des chaussées, des structures et d'amélioration du réseau routier n'est cependant pas nécessaire ni souhaitable, cette approbation pouvant être influencée par des motivations politiques ou en avoir l'apparence.

Du point de vue de la Commission, il est préférable d'établir une saine distance entre ces trois axes d'intervention et les élus. Cependant, en vertu du principe de responsabilité ministérielle et gouvernementale, le Conseil du trésor et le ministre des Transports doivent conserver le pouvoir d'approuver les budgets en laissant une instance administrative approuver la programmation.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

⁴²⁰ L'amélioration du réseau routier cherche à améliorer la sécurité des déplacements et la fonctionnalité du réseau routier, mais sans ajout important de capacité de circulation. Les projets inscrits à cet axe consistent à reconstruire et à réaménager les courbes et les pentes, les intersections, les passages à niveau, et les échangeurs; et à mieux gérer la circulation, la signalisation ou l'éclairage : Pièce 3P-38, p. 9-10, 14-15, 18-19; témoignage de Chantal Gingras, transcription du 12 juin 2012.

⁴²¹ Le développement du réseau routier vise à répondre à la demande actuelle et future de transport, à réduire les coûts de transport, à désenclaver une région isolée, ou à améliorer l'accessibilité entre deux régions. Parmi des exemples de travaux de développement, mentionnons l'autoroute 50 en Outaouais, l'autoroute 30 en Montérégie, la route 175 entre Québec et le Saguenay, et la route 185 entre Rivière-du-Loup et le Nouveau-Brunswick; témoignage de Chantal Gingras, transcription du 12 juin 2012, p. 58-59.

⁴²² Témoignage de Chantal Gingras, transcription du 12 juin 2012, p. 60-79; pièce 3P-38.

D'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.

RECOMMANDATIONS 4 ET 5 - FAVORISER LA CONCURRENCE

Les travaux de la Commission ont démontré que plus le nombre de concurrents potentiels dans un appel d'offres est élevé, plus il est difficile d'organiser entre eux des ententes de collusion. En conséquence, il est nécessaire de repenser les pratiques administratives qui limitent la concurrence dans certains marchés publics.

RECOMMANDATION 4

Accroître la concurrence dans le domaine de l'asphaltage en facilitant l'usage de centrales mobiles d'enrobage⁴²³

Des témoins ont révélé à la Commission l'existence de pratiques de collusion dans le domaine de l'asphaltage⁴²⁴. Cette collusion est notamment fondée sur un partage territorial entre les entrepreneurs, en fonction du lieu de chaque centrale d'enrobage⁴²⁵. Au Québec, en 2013, 185 centrales d'enrobage produisaient de l'asphalte. Parmi celles-ci, on dénombrait près d'une quarantaine de centrales mobiles pouvant être installées à proximité des chantiers⁴²⁶. L'intervention de centrales mobiles, notamment en région, contribue à la saine concurrence⁴²⁷. Selon une étude faite en 2014 pour le ministère des Transports du Québec (MTQ), le recours aux centrales mobiles est courant dans d'autres marchés comparables à celui du Québec. Toutefois, au Québec, les centrales mobiles se déplacent peu.

Pour avoir le droit d'exploiter une centrale mobile, son propriétaire doit obtenir un certificat d'autorisation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC)⁴²⁸. Le processus d'émission des certificats d'autorisation pour les centrales mobiles est encadré par une loi et trois règlements⁴²⁹ et peut

⁴²³ Dispositif de fabrication d'enrobés bitumineux, communément appelé « asphalte ».

⁴²⁴ Voir le récit des faits concernant le ministère des Transports du Québec à la partie 3 de ce rapport.

⁴²⁵ Témoignage de Normand Bédard, transcription du 9 avril 2014, p. 213-214.

⁴²⁶ Pièce 130P-1552.

⁴²⁷ Pièce 206P-3163.

⁴²⁸ Témoignage de Normand Bédard, transcription du 9 avril 2014, p. 228-230.

⁴²⁹ *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ. c. Q-2, art. 19, 20; *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ. c. Q-2, r. 3; *Règlement sur les carrières et sablières*, RLRQ. c. Q-2, r. 7; *Règlement sur les usines de béton bitumineux*, RLRQ. c. Q-2, r. 48.

s'avérer relativement long. Si le demandeur a remis toute l'information requise, le délai moyen de traitement attribuable au Ministère est d'environ 50 jours. Toutefois, en raison de « l'inadéquation croissante entre le contenu des demandes déposées et les exigences du Ministère », le temps moyen pour l'obtention d'un certificat d'autorisation est en fait d'environ 200 jours⁴³⁰.

Les donneurs d'ouvrage annoncent habituellement au printemps les travaux programmés pour les mois à venir⁴³¹. Les détails sont connus dans des appels d'offres ne laissant habituellement que trois semaines aux entrepreneurs pour déposer leur offre⁴³². Le chantier doit débiter peu de temps après l'octroi du contrat. Dans le cas des travaux d'asphaltage dans les régions où il y a peu de concurrence dans le domaine des enrobés bitumineux, ces courts délais opérationnels et les longs délais pour obtenir les autorisations environnementales freinent le développement de la concurrence fondée sur l'utilisation d'usines mobiles⁴³³.

En juin 2015, le MDDELCC a déposé un document d'orientation soumis à la consultation publique en vue de moderniser le régime d'autorisation environnementale. L'une des orientations suggérées consiste à simplifier les autorisations et les processus d'analyse⁴³⁴. Tout progrès quant aux délais de traitement des demandes de certificats d'autorisation des centrales d'enrobage mobiles, sans négliger la protection de l'environnement, contribuerait à une saine concurrence dans le domaine de l'asphaltage.

Certaines contraintes imposées par le MTQ freinent également l'usage des centrales d'enrobage mobiles et leur effet concurrentiel positif. À titre d'exemple, lorsqu'un entrepreneur installe une centrale mobile d'enrobage dans une région, cette centrale n'est pas immédiatement admissible aux appels d'offres du MTQ dans cette région.

Pour y être admissible, la centrale mobile doit d'abord se qualifier à l'occasion de l'appel annuel de qualification, ouvert habituellement un mois seulement, en avril. Si l'entrepreneur n'est pas prêt pour demander la qualification à ce moment, il doit attendre l'année suivante. Ainsi, l'arrivée d'une centrale mobile dans une région n'augmentera pas nécessairement le nombre de concurrents admissibles aux appels d'offres du MTQ sur ce territoire.

De fait, en ne tenant pas compte des centrales mobiles en attente d'être qualifiées, le MTQ peut conclure à l'absence de concurrence et octroyer un contrat à tarifs non négociables (contrat tarifé) pouvant atteindre un million de dollars avec la seule centrale qualifiée du territoire visé, même si une centrale mobile en attente de qualification est située plus près des travaux. Or, des témoins ont expliqué que, comparativement aux contrats tarifés, le MTQ obtient généralement

⁴³⁰ Pièce CEIC-R-3487, p. 57-58.

⁴³¹ Témoignage de Chantal Gingras, transcription du 12 juin 2012, p. 67-68.

⁴³² Témoignage de Jean Paradis, transcription du 20 octobre 2014, p. 22.

⁴³³ Témoignage de Louis Marchand, transcription du 12 mai 2014, p. 277-282; témoignage de Serge Daunais, transcription du 14 avril 2014, p. 45-47.

⁴³⁴ Pièce CEIC-R-3487, p. 46-54.

de meilleurs prix avec un appel d'offres public. Un rapport produit par PricewaterhouseCoopers en 2014 pour le MTQ arrive au même constat⁴³⁵.

Par ailleurs, même lorsqu'une nouvelle centrale est dûment qualifiée par le MTQ, les directives ministérielles sont ambiguës quant au moment où elle peut être considérée à titre de centrale « concurrente » aux fins de décision du mode d'attribution de tout nouveau contrat d'asphaltage de moins d'un million de dollars. Selon certaines dispositions des directives, une centrale mobile qualifiée doit être considérée à titre de concurrente lorsqu'elle a démontré la production de 500 tonnes d'enrobés⁴³⁶ depuis son installation. Toutefois, l'exigence posée par une autre disposition des directives suggère plutôt que la quantité de 500 tonnes doit avoir été produite l'année précédente, sur le même site. Cette dernière exigence constitue un obstacle à la concurrence, retardant d'un an l'effet concurrentiel d'une nouvelle centrale dans la région⁴³⁷.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De 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.

RECOMMANDATION 5

Accroître la concurrence pour les matériaux et les produits homologués, certifiés, qualifiés ou normés

Au Québec, un grand nombre de produits utiles aux travaux d'infrastructures font l'objet d'une homologation, d'une certification, d'une qualification ou d'une normalisation. Le *Cahier des charges et devis généraux* (CCDG), un guide encadrant la rédaction des documents nécessaires aux appels d'offres publics du MTQ, comporte d'ailleurs un grand nombre de références aux normes et aux homologations existantes pour certains produits⁴³⁸. Mentionnons les granulats; les enrobés bitumineux; les bétons de masse volumique normale; les luminaires profilés, ronds ou pour montage en surface; les géotextiles; les peintures et systèmes de peintures pour structures d'acier; etc. Certaines municipalités adoptent aussi leurs propres normes de produits et d'installations. Plusieurs d'entre elles se réfèrent aux normes du Bureau de normalisation du Québec (BNQ)⁴³⁹.

⁴³⁵ Pièce 206P-3163.

⁴³⁶ Valeur de moins de 50 000 dollars.

⁴³⁷ *Documents relatifs à l'adjudication des contrats de fabrication et de pose d'enrobé*, 4P-53, p. 48-51; pièce CEIC-R-3383, art. 1.1, 1.3, 4.2.3; pièce CEIC-R-3384, art. 1.1, 1.3, 4.2.3; pièce CEIC-R-3548, art. 2.8, 4.1; pièce 206P-3163.

⁴³⁸ Pièce CEIC-R-3488.

⁴³⁹ Bordures de granit; béton prêt à l'emploi; bordures en béton préfabriquées; cadres, grilles, tampons, trappes de puisard et bouches à clé-moulages en fonte; clapets antiretour et clapets de retenue en fonte ou en thermoplastique; géotextiles; granulats; regards d'égouts en béton; sols; trottoirs et bordures en béton; et tuyaux.

Les donneurs d'ouvrage publics ont recours à ces exigences pour utiliser des matériaux et des produits de construction satisfaisant à des critères reconnus de qualité. Ces exigences permettent également de réduire les coûts d'entretien par la diminution du nombre de contrôles techniques, en plus d'alléger le processus d'acquisition.

L'approche n'a toutefois pas que des avantages. Certains faits mis en preuve devant la Commission suggèrent en effet la présence de stratagèmes de collusion prenant appui sur des produits homologués ou normés par le MTQ ou le BNQ. C'est le cas notamment des stratagèmes de collusion décrits dans le domaine de l'éclairage extérieur et de la supersignalisation⁴⁴⁰ et des tractations entourant la fourniture de tuyaux à la Ville de Montréal⁴⁴¹.

Dans les deux cas, les appels d'offres reposaient sur des produits homologués et normés, pour lesquels il y a très peu de fournisseurs au Québec. La preuve a démontré qu'un tel marché favorise le développement de relations privilégiées entre les fabricants ou grossistes et certains entrepreneurs qui installent ces produits. Les fournisseurs maintiennent un système de prix et de ristourne favorisant certains installateurs qui se sont partagé les principales régions du Québec. Ce système limite le développement de la concurrence par de nouvelles entreprises d'installation et contribue à maintenir des prix plus élevés pour les travaux concernés.

La Commission reconnaît les avantages que procure la définition de critères de qualité pour les matériaux et produits utilisés en construction, lorsque cela est économiquement justifié et que les normes résultent d'un processus objectif et ouvert. Il faut toutefois veiller à ce que les concepteurs des devis n'y introduisent pas des exigences fondées sur leur préférence intéressée d'un produit ou d'un fournisseur.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'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.

⁴⁴⁰ Le récit des faits sur le cartel des luminaires est présenté à la partie 3 de ce rapport.

⁴⁴¹ Le récit des faits sur Montréal est présenté à la partie 3 de ce rapport.

RECOMMANDATION 6

Resserrer les règles d'octroi de contrats applicables aux sociétés paramunicipales et aux organismes à but non lucratif

Des organismes gouvernementaux et des municipalités mettent sur pied des organismes à but non lucratif (OBNL)⁴⁴² pour réaliser et gérer des activités à caractère artistique, social, sportif ou encore pour la réalisation d'un projet unique, comme les célébrations entourant un anniversaire de fondation. Ils subventionnent aussi des projets de construction planifiés et gérés par des OBNL ou des sociétés paramunicipales qu'ils ne contrôlent pas, parfois pour des montants de plusieurs dizaines de millions de dollars.

La *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) est muette quant aux règles d'octroi de contrats des OBNL contrôlés par un organisme du gouvernement, un établissement d'enseignement, de santé ou de services sociaux⁴⁴³. Lorsqu'un OBNL reçoit une subvention du gouvernement pour un projet de construction de 100 000 dollars ou plus, le *Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions*⁴⁴⁴ l'oblige toutefois à procéder par appel d'offres public pour sélectionner l'entrepreneur avec lequel il fera affaire. Cette seule exigence ne couvre cependant qu'une partie des enjeux de la gestion contractuelle.

Par exemple, puisque la plupart des OBNL ne sont pas assujettis à la LCOP, ils ne sont pas tenus de se référer au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA)⁴⁴⁵ ni au Registre des entreprises autorisées à conclure un contrat public de plus d'un million de dollars (REA)⁴⁴⁶. Ainsi, les OBNL peuvent conclure des contrats avec des entreprises jugées peu fiables pour des travaux de construction payés avec des fonds publics versés en subvention.

Dans le domaine municipal, le cadre juridique en matière contractuelle est, pour l'essentiel, précisé dans la *Loi sur les cités et villes* (LCV) et dans le *Code municipal*⁴⁴⁷. Il s'inspire des mêmes principes que la LCOP et impose aux municipalités le recours au RENA et au REA⁴⁴⁸. Il ne définit cependant pas les règles contractuelles applicables aux sociétés paramunicipales et aux OBNL contrôlés ou subventionnés par une municipalité.

Seule la *Loi sur les sociétés de transports en commun*, qui institue une telle société dans les neuf plus importantes agglomérations urbaines du Québec, comporte des dispositions générales

⁴⁴² Un organisme à but non lucratif (OBNL) est une association de personnes constituée sans l'intention de faire un gain pécuniaire : *Loi sur les compagnies*, RLRQ, c. C-38, partie III, art. 231 à 234; *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*, LRC c. C-7.75.

⁴⁴³ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ., c. C-65.1, art. 4.

⁴⁴⁴ *Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions*, RLRQ, c. A-6.01, r. 6, art. 4, al. 2, par. c).

⁴⁴⁵ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ., c. C-65.1, art. 21.6.

⁴⁴⁶ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ., c. C-65.1, art. 21.45.

⁴⁴⁷ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573 à 573.4; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 934 à 938.4.

⁴⁴⁸ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573.3.3.2 et 573.3.3.3; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 938.3.2, 938.3.3.

semblables à celles de la LCV en matière contractuelle⁴⁴⁹. Les chartes des Villes de Montréal et de Québec prévoient pour leur part que le régime contractuel de la Ville s'applique à des sociétés paramunicipales, mais elles restent muettes quant à l'application du RENA et du REA⁴⁵⁰.

En 2010, le rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux constatait que la situation actuelle donne lieu à des incertitudes dont les effets juridiques sont importants⁴⁵¹. Dans le mémoire qu'elle a déposé à la Commission, l'UPAC soulève quant à elle des préoccupations relativement à la création et à l'utilisation d'OBNL par des organismes publics « afin de faire indirectement ce qui ne peut être fait directement » en matière contractuelle. 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 fiscale⁴⁵² ».

Signe des temps, la portée de la récente *Loi visant principalement la récupération de sommes payées injustement à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics* s'étend aux OBNL et aux sociétés paramunicipales⁴⁵³.

De l'avis de la Commission, il serait préférable de tenir compte de ces organismes non seulement lorsque vient le temps d'obtenir réparation d'abus passés, mais aussi afin de prévenir une telle situation en encadrant adéquatement leurs pratiques contractuelles.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'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.

⁴⁴⁹ *Loi sur les sociétés de transport en commun*, RLRQ, c. S-30.01, art. 92.1 à 111.

⁴⁵⁰ *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ, c. C-11.4, annexe C, art. 217, 231.1, 231.15; *Charte de la Ville de Québec*, RLRQ, c. C-11.5, annexe C, art. 61.

⁴⁵¹ Pièce 1P-15, p. 50, 51.

⁴⁵² Pièce 191-P-3340, p. 18, 19.

⁴⁵³ *Loi visant principalement la récupération de sommes payées injustement à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics*, LQ 2015, c. 6, art. 2c qui renvoie à l'article 5 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ c. A-2.1.

RECOMMANDATION 7

Revoir le délai de réception des soumissions

Les règlements découlant des lois encadrant l'octroi et la gestion de contrats publics, tant au niveau provincial que municipal, fixent un délai minimal de 15 jours entre la publication d'un appel d'offres public et la date limite de réception des soumissions⁴⁵⁴. L'Accord sur le commerce intérieur, qui lie les gouvernements canadiens quant aux modalités d'accès aux marchés publics à toute entreprise établie au Canada, mentionne simplement que « chaque Partie accorde aux fournisseurs un délai suffisant pour présenter une soumission, compte tenu du temps nécessaire pour diffuser l'information et de la complexité du marché public⁴⁵⁵ ».

Lorsqu'il s'agit d'un contrat émanant d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental, incluant les réseaux de l'éducation et de la santé et des services sociaux, les règlements prévoient que le donneur d'ouvrage public (DOP) peut modifier les documents d'un appel d'offres après sa publication. Il doit cependant en aviser les prestataires intéressés au moyen d'un addenda. Dans le cas où la modification apportée a une incidence sur le prix du contrat, l'addenda doit être transmis au moins sept jours avant la date limite de réception des soumissions, sinon celle-ci doit être reportée⁴⁵⁶. L'éventualité d'un addenda à un appel d'offres n'est pas évoquée dans les lois municipales.

Plusieurs problèmes ont été mentionnés durant les audiences de la Commission quant au délai de réception des soumissions. Le cas du Faubourg Contrecoeur en est un exemple. Les faits mis en lumière démontrent en effet que le délai imposé de 15 jours était insuffisant compte tenu de l'envergure du projet. Résultat : plusieurs entreprises n'ont pas eu le temps de préparer leurs soumissions, évinçant ainsi la concurrence tout en avantageant un entrepreneur qui détenait des informations privilégiées⁴⁵⁷.

À l'inverse, certains représentants du ministère des Transports du Québec (MTQ) ont affirmé que le délai de 15 jours est trop long lorsqu'en fin de saison estivale, il faut réaffecter rapidement des budgets non dépensés à des travaux de pavage automnal devant être réalisés avant le gel⁴⁵⁸. Dans ces cas, compte tenu de la relative simplicité de chaque projet, un délai de réception des offres de moins de 15 jours ne limiterait probablement pas le nombre de soumissionnaires et serait préférable aux contrats tarifés.

⁴⁵⁴ *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 4, par. 6; *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5, art. 4, par. 6; *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573 (2), al. 2; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C_27. 1, art. 935 (2), al. 2.

⁴⁵⁵ Pièce CEIC-R-2191, art. 506, par. 5.

⁴⁵⁶ *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 9; *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5, art. 9.

⁴⁵⁷ Le récit des faits au regard du projet immobilier Faubourg Contrecoeur est présenté à la partie 2 de ce rapport.

⁴⁵⁸ Témoignage de Mario Turcotte, transcription du 7 mai 2014, p. 148-149.

Bien que le délai actuel de 15 jours apparaisse adapté à la majorité des processus d'appels d'offres publics, il serait plus approprié d'offrir davantage de flexibilité au donneur d'ouvrage en fonction de la complexité et de l'urgence des travaux à réaliser sous la supervision de l'AMP.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'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.

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

Ce second bloc de recommandations répond à la nécessité d'agir en amont, soit avant que les problèmes ne surviennent ou ne prennent des proportions endémiques. Il est axé sur la prévention de la collusion, de la corruption et de l'infiltration du crime organisé ainsi que sur les mesures utiles à leur détection. Il englobe également les actions requises en matière de sanction.

RECOMMANDATION 8

Mieux soutenir et protéger les lanceurs d'alerte

La collusion et la corruption sont des actes commis secrètement. Il est donc difficile de les détecter sans signalement. C'est le cas au Québec comme ailleurs⁴⁵⁹. Les personnes qui œuvrent au sein d'une organisation ou qui travaillent avec celle-ci sont souvent les mieux placées pour devenir des « lanceurs d'alerte » et fournir aux organismes de surveillance et de contrôle les informations dont ils ont besoin pour ouvrir une enquête⁴⁶⁰.

Hélas, la plupart ne signalent pas les actes répréhensibles dont ils sont témoins, notamment parce qu'ils craignent les représailles de la part des individus fautifs ou des organisations dont ils dénonceraient les failles⁴⁶¹. L'expérience internationale tend en effet à montrer que lorsqu'ils ne sont pas suffisamment protégés, les lanceurs d'alerte sont davantage victimes de représailles : harcèlement, menaces, stagnation professionnelle, rétrogradation, perte d'emploi, poursuites judiciaires, etc.⁴⁶².

Conscients de cette réalité, de plus en plus de gouvernements dans le monde agissent cependant pour faciliter le signalement d'actes répréhensibles, notamment en adoptant une loi à ce sujet⁴⁶³. Au Québec, la *Loi concernant la lutte contre la corruption* (LCLCC)⁴⁶⁴ prévoit un processus de signalement auprès de l'UPAC des actes répréhensibles en matière contractuelle⁴⁶⁵.

Cette loi assure la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte. Elle l'autorise à communiquer à l'UPAC des informations confidentielles malgré certaines obligations de confidentialité et de

⁴⁵⁹ Pièce 246P-2153, p. 65.

⁴⁶⁰ Témoignage d'Anna Myers, transcription du 22 octobre 2014, p. 85-87, 90, 97-99.

⁴⁶¹ Témoignage de Karen Duhamel, transcription du 13 mai 2014, p. 258-261; témoignage de Yannick Gourde, transcription du 14 mai 2014, p. 95-97; témoignage de Stéphanie Bérard, transcription du 30 septembre 2013, p. 78-84; témoignage de Kenneth Pereira, transcription du 1^{er} octobre 2013, p. 133-136, transcription du 3 octobre 2013, p. 43-46, transcription du 7 octobre 2013, p. 70-73; témoignage de Michel Comeau, transcription du 10 février 2014, p. 16-17.

⁴⁶² Pièce CEIC-R-3586, p. 9-14.

⁴⁶³ Témoignage d'Anna Myers, transcription du 22 octobre 2014, p. 87; témoignage de Pierre Bernier, transcription du 22 octobre 2014, p. 114.

⁴⁶⁴ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ c. L-6.1.

⁴⁶⁵ La *Charte de la Ville de Montréal* a établi un processus similaire avec l'Inspecteur général de Montréal (IGM) : *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ c. C-11.4, art. 57.1.1.

loyauté pouvant le lier. Les mesures de représailles y sont également interdites sous peine de fortes amendes et la loi présume qu'une décision portant atteinte à l'emploi ou aux conditions de travail du lanceur d'alerte est une mesure de représailles.

En outre, la *Loi sur les normes du travail* confirme que la protection contre les représailles relatives à l'emploi s'applique à tout salarié au Québec du secteur privé ou du secteur public, s'il fait une dénonciation à l'UPAC au sujet d'un contrat public. La Commission des normes du travail et la Commission des relations du travail peuvent obtenir de l'employeur, ou lui ordonner, la réparation des préjudices découlant de représailles envers un lanceur d'alerte⁴⁶⁶.

Ce cadre juridique favorise le signalement des actes répréhensibles et offre un certain degré de protection aux lanceurs d'alerte. L'analyse des normes proposées par des organismes internationaux crédibles et de nombreux témoignages entendus dans le cadre des audiences ont toutefois démontré qu'il présente des limites.

La plus importante de ces limites est la portée de la loi. La LCLCC est une loi de type sectoriel⁴⁶⁷, qui vise uniquement le secteur des marchés publics. De tels types de lois ont l'avantage d'être relativement simples à concevoir, puisqu'elles visent un secteur assez bien délimité. Elles tendent cependant à s'accumuler, puisque chaque secteur génère une loi spécifique, ce qui est susceptible de créer un cadre juridique complexe et difficile à comprendre, et peut à terme décourager les personnes de s'en prévaloir.

Aussi, parce qu'elles définissent les actes répréhensibles dans le contexte précis du secteur visé, ces lois laissent le lanceur d'alerte sans protection lorsqu'il signale un problème réel d'ordre plus général⁴⁶⁸. La LCLCC par exemple ne prévoit aucune protection pour les lanceurs d'alerte qui s'adressent directement à un supérieur hiérarchique, à un collègue ou à un responsable d'organisme public autre que l'UPAC pour dénoncer un acte répréhensible.

Par contraste, le champ d'application des lois de nature générale est plus large et la réglementation qui en découle s'applique à la fois au secteur public et au secteur privé. De même, « [...]es faits pouvant être signalés ne se limitent pas à un seul domaine comme la corruption, mais s'appliquent à une large gamme de conduites : la violation de toute loi, celle des normes déontologiques codifiées, des règles ou directives administratives édictées pour la mobilisation et la gestion des facteurs de production, voire la dérogation aux “bonnes pratiques” recommandées⁴⁶⁹ ».

Afin de favoriser une plus grande participation des citoyens à l'assainissement des pratiques contractuelles relatives aux infrastructures publiques, au financement des partis politiques liés à ces pratiques, et à l'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé, la

⁴⁶⁶ *Loi sur les normes du travail*, RLRQ c. N-1.1, art. 3.1, 122 par. 7 et 10, 123, 123.3-123.6, 123.15, 140; Rachel DUGAS, *Divulgarion d'actes répréhensibles et protection contre les représailles : les expériences fédérale et québécoise* (2013) 364; *Développements récents en droit du travail*, p. 100.

⁴⁶⁷ Pièce 246P-2153, p. 39-40.

⁴⁶⁸ Pièce 246P-2153, p. 39-40.

⁴⁶⁹ Pièce 246P-2153, p. 36.

Commission est d'avis qu'un régime général de protection des lanceurs d'alerte s'impose. Un tel régime permettrait non seulement d'assurer la protection de tous les lanceurs d'alerte, mais aussi de leur offrir l'accompagnement et le soutien requis, notamment au plan financier. C'est qu'en dépit des recours à leur portée, les lanceurs d'alerte peuvent avoir à engager des dépenses importantes pour faire valoir leurs droits, notamment lorsqu'ils font face à de grandes organisations aux ressources financières importantes, qui ont la capacité de mener une lutte judiciaire de longue durée.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

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

Bonifier l'immunité accordée aux témoins repentis

La preuve nécessaire dans les dossiers d'infractions criminelles liées à la corruption et à la collusion (*Code criminel* et *Loi sur la concurrence*⁴⁷⁰) est souvent ardue à obtenir. L'analyse documentaire permet de déceler des indices, mais il est difficile d'enquêter sur un dossier d'envergure sans un signalement initial et la collaboration d'un ou de plusieurs participants à l'infraction⁴⁷¹. Une telle collaboration s'obtient souvent en échange d'une certaine forme d'immunité ou d'une réduction des chefs d'accusation. Les programmes d'immunité et de clémence sont en ce sens primordiaux.

Au Québec, deux organismes agissent en la matière. Il s'agit du Bureau de la concurrence du Canada (BCC) et du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP).

Les programmes d'immunité et de clémence du BCC

Le programme d'immunité du BCC a été développé au début des années 2000. Pour en bénéficier, une personne, physique ou morale, doit avoir participé à l'infraction avec au moins un complice, mais n'avoir forcé personne à agir illégalement. Il s'applique à la première personne qui signale l'infraction, à la condition que le BCC ne soit pas déjà en possession d'éléments de

⁴⁷⁰ *Code criminel*, LRC (1985), c. C-46, art. 119 et suivants; *Loi sur la concurrence*, LRC (1985), c. C-34, art. 45 et suivants.

⁴⁷¹ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 102-105.

preuve ni qu'il ait envoyé un dossier au Service des poursuites pénales du Canada (SPPC). N'étant pas poursuivi, le bénéficiaire du programme d'immunité n'a pas à plaider coupable. S'il s'agit d'une personne morale, l'immunité couvre également les personnes liées : ses employés, dirigeants, administrateurs et actionnaires⁴⁷².

Le programme de clémence s'applique pour sa part quand l'immunité a déjà été consentie à une autre personne⁴⁷³. Lorsque le premier demandeur de clémence est une entreprise, celle-ci doit plaider coupable. Les personnes liées ne seront habituellement pas poursuivies si elles collaborent⁴⁷⁴. De 1996 à 2014, 123 demandes d'immunité et de clémence liées au domaine de la construction au Québec ont été présentées au BCC. La plupart l'ont été après 2009⁴⁷⁵.

La gestion des témoins collaborateurs par le DPCP

Le DPCP peut aussi accorder l'immunité à l'égard des lois qu'il applique, notamment le *Code criminel*⁴⁷⁶. Une telle mesure constitue toutefois une question d'intérêt public⁴⁷⁷ qui est évaluée en fonction de plusieurs éléments, dont la gravité de l'infraction à prouver, la crédibilité du témoin, la nécessité de son témoignage pour obtenir une condamnation et le bénéfice que peut en tirer la société⁴⁷⁸. Le DPCP n'accorde généralement pas une immunité complète. Il exige plutôt que le témoin collaborateur plaide coupable à des infractions moindres et, en contrepartie, il garantit à ce dernier qu'il ne se servira pas de cette preuve contre lui⁴⁷⁹.

Les choses sont un peu différentes en matière de corruption et de collusion, puisque plusieurs conséquences juridiques importantes de ces infractions criminelles ne relèvent pas de l'autorité du DPCP, notamment sur les plans fiscal, disciplinaire et administratif, sans compter de possibles poursuites civiles.

Le Procureur général du Québec et le DPCP peuvent ordonner l'arrêt d'une poursuite visant la sanction pénale des infractions aux lois, sauf à l'égard des poursuites intentées devant une instance disciplinaire⁴⁸⁰.

Ainsi, les professionnels agissant comme témoins collaborateurs se retrouvent dans une situation particulière⁴⁸¹. En avouant avoir commis des actes dérogatoires à l'honneur ou à la dignité de leur profession, ces derniers peuvent en effet faire l'objet de sanctions de la part de leur ordre professionnel. Afin d'obtenir la collaboration de ces personnes à une enquête criminelle, il serait

⁴⁷² Témoignage de Pierre-Yves Guay, transcription du 8 octobre 2014, p. 160 -205; pièce 216P-2132, p. 16-32.

⁴⁷³ Témoignage de Pierre-Yves Guay, transcription du 8 octobre 2014, p. 202-203.

⁴⁷⁴ Témoignage de Pierre-Yves Guay, transcription du 8 octobre 2014, p. 184-186; pièce 216P-2132, p. 31.

⁴⁷⁵ Témoignage de Pierre-Yves Guay, transcription du 8 octobre 2014, p. 190 et 191; pièce 216P-2132, p. 32.

⁴⁷⁶ Témoignage de Pierre Lapointe, transcription du 8 octobre 2014, p. 318-320. Le DGEQ et l'ARQ, qui ont leurs propres procureurs, peuvent également accorder l'immunité en matière pénale, mais pas le syndic d'un ordre professionnel.

⁴⁷⁷ Témoignage de Pierre Lapointe, transcription du 14 octobre 2014, p. 214-215.

⁴⁷⁸ Pièce 217P-2149, art. 4.

⁴⁷⁹ Témoignage de Pierre Lapointe, transcription du 8 octobre 2014, p. 320 -321.

⁴⁸⁰ *Code de procédure pénale*, RLRQ c. c-25.1, art. 1, 11 par. 3.

⁴⁸¹ Témoignage de Pierre Lapointe, transcription du 8 octobre 2014, p. 326.

donc utile de pouvoir leur accorder l'immunité en matière de sanction professionnelle, par exemple lorsque leurs fautes ne portent pas sur la qualité des actes professionnels posés. Le syndic d'un ordre professionnel peut décider de ne pas porter plainte au Conseil de discipline relativement à un membre de l'ordre qui agit comme témoin collaborateur, mais cette décision peut être soumise au Comité de révision, à la demande d'un plaignant. De plus, toute personne peut déposer une plainte privée à l'encontre d'un professionnel, même si le syndic de l'ordre a renoncé à le faire⁴⁸².

À ces conséquences juridiques et professionnelles s'ajoutent des conséquences fiscales pour le témoin collaborateur ayant obtenu certaines sommes d'argent dans le cadre des actes qui lui sont reprochés. En effet, même si le témoin collaborateur doit remettre au Procureur général du Québec l'argent acquis dans le cadre d'activités illicites afin d'obtenir l'immunité ou une réduction des accusations, l'Agence du revenu du Québec (ARQ) a habituellement le réflexe de le cotiser sur les revenus illicites qu'il avoue avoir gagnés⁴⁸³.

Au surplus, il arrive qu'un individu ou une entreprise ciblée par une enquête au Québec reçoive en parallèle une immunité de la part du SPPC sur la base d'une recommandation du BCC. Il importe donc que des communications efficaces soient maintenues entre ces différentes entités⁴⁸⁴.

Dans ce contexte et en raison de certains conflits d'attribution, il est possible que certains témoins clés refusent de collaborer, ce qui alourdit le travail d'enquête et risque de produire des résultats plus maigres à des coûts plus élevés⁴⁸⁵.

Le recours à des témoins collaborateurs est névralgique dans les enquêtes et les poursuites en matière de corruption et de collusion. Afin de surmonter les difficultés occasionnées par le grand nombre d'intervenants potentiels et les intérêts de chacun lors des discussions préliminaires avec un témoin collaborateur potentiel, il est approprié d'attribuer au DPCP les pouvoirs de décision nécessaires pour mener rondement ces discussions et dénouer les impasses dans l'intérêt supérieur de la justice et de la société.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

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.

⁴⁸² Témoignage de Robert Lalonde, transcription du 9 octobre 2014, p. 231; *Code des professions*, RLRQ c. C-26, art. 116, 123.

⁴⁸³ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 108-112.

⁴⁸⁴ Témoignage de Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 175-180.

⁴⁸⁵ Témoignage de Pierre Lapointe, transcription du 8 octobre 2014, p. 331-332.

RECOMMANDATIONS 10 À 14 - MIEUX PRÉVENIR ET LUTTER CONTRE L'INFILTRATION DU CRIME ORGANISÉ DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

Les travaux de la Commission ont mis en lumière la proximité de certaines entreprises de construction avec des organisations criminelles impliquées notamment dans le trafic de drogues. L'intérêt des criminels pour cette industrie est d'autant plus grand que des entrepreneurs et des travailleurs acceptent le travail au noir et que « le paiement en argent comptant des heures travaillées sur les chantiers permet entre autres aux organisations criminelles de blanchir les fonds issus de leurs activités illicites⁴⁸⁶ ».

La *Loi sur le bâtiment* contient certaines mesures visant à protéger l'industrie de la construction de l'infiltration par des organisations criminelles. Elle pose notamment des conditions de probité aux individus et entreprises pour obtenir et conserver une licence d'entrepreneur en construction et des conditions encore plus rigoureuses pour conserver le droit de conclure un contrat avec un organisme public⁴⁸⁷. Certaines failles méritent toutefois d'être colmatées.

RECOMMANDATION 10

Élargir les infractions pouvant mener au refus, à la restriction ou à l'annulation d'une licence par la Régie du bâtiment du Québec

Actuellement, si les dirigeants⁴⁸⁸ d'une entreprise détenant une licence d'entrepreneur en construction ont été condamnés depuis moins de cinq ans pour une infraction fiscale, un acte criminel lié à leurs activités dans l'industrie de la construction ou pour gangstérisme⁴⁸⁹, leur licence est annulée par la Régie du bâtiment du Québec (RBQ)⁴⁹⁰. S'ils sont en processus de demande de licence, elle leur est tout simplement refusée.

Par contre, s'ils ont été condamnés depuis moins de cinq ans pour trafic, production ou importation de drogues, pour collusion, pour certains cas de fraude ou encore à plus de cinq ans d'emprisonnement pour recyclage de produits de la criminalité (blanchiment et recel), l'entreprise obtient la licence demandée ou la conserve. Il lui suffit de répondre aux autres

⁴⁸⁶ Pièce 191P-3340, p. 5-6.

⁴⁸⁷ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ c. B-1.1, art. 58-65.4, 70, 194-196.2, 200-201.

⁴⁸⁸ Dirigeant : le membre d'une société ou, dans le cas d'une personne morale, l'administrateur, le dirigeant, ou l'actionnaire détenant 20 % ou plus des actions avec droit de vote, et le gestionnaire à temps plein; *Loi sur le bâtiment*, RLRQ c. B-1.1, art. 45; *Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et des constructeurs-propriétaires*, RLRQ c. B-1.1, r. 9, art. 2.

⁴⁸⁹ Gangstérisme : participation aux activités d'une organisation criminelle, recrutement pour cette organisation, commission et commandement d'un acte criminel en lien avec celle-ci; l'organisation criminelle est un groupe composé d'au moins trois personnes dont une des activités principales est de commettre ou de faciliter des actes criminels passibles d'un emprisonnement maximal de cinq ans ou plus; *Code criminel*, LRC 1985, c. C-46, art. 467.11 à 467.13.

⁴⁹⁰ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ c. B-1.1, art. 58 par. 8, 60 par. 6 et 6.0.1, 70 par. 2, 75.

exigences techniques de la RBQ. La licence accordée est toutefois à portée restreinte et l'entreprise ne peut pas conclure de contrats avec un organisme public pendant cinq ans⁴⁹¹. Si l'entrepreneur ne respecte pas cette restriction, la RBQ annule sa licence⁴⁹².

Le législateur a donc jugé bon de protéger les contrats publics contre le risque que représente la présence de dirigeants de l'entreprise condamnés récemment à des crimes graves et dont la réhabilitation n'est pas évaluée. Cela dit, la RBQ doit tout de même délivrer la licence d'entrepreneur demandée et ainsi autoriser cette entreprise à offrir ses services aux particuliers et aux entreprises privées, malgré les crimes pour lesquels ont été condamnés certains de ses dirigeants et le risque plus élevé de liens avec une organisation criminelle.

La RBQ maintient une liste des licences restreintes sur son site Internet. Au mois de septembre 2015, 98 licences étaient restreintes⁴⁹³. Les trois quarts des restrictions étaient dus à des actes criminels liés au trafic, à la production et à l'importation ou l'exportation de drogues. Les autres restrictions étaient essentiellement liées à des actes de fraude ou à des infractions fiscales.

Considérant la vulnérabilité particulière des entreprises œuvrant dans l'industrie de la construction à l'infiltration du crime organisé, la Commission estime qu'il est souhaitable de resserrer les conditions à remplir pour l'obtention d'une licence, pour les personnes ayant commis un acte criminel grave ou les entreprises dirigées par de tels individus.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'ajouter à l'article 58 (8) de la *Loi sur le bâtiment* les infractions de trafic, production ou importation de drogues, de recyclage de produits de la criminalité et celles liées à la collusion et à la corruption comme infractions ne donnant pas droit à une licence de la RBQ.

RECOMMANDATION 11

Resserrer les règles relatives à la période de carence imposée par la Régie du bâtiment du Québec

Lorsque vient le temps de délivrer ou de renouveler une licence, la *Loi sur le bâtiment* prend seulement en compte les infractions pour lesquelles la culpabilité a été établie au cours des cinq dernières années⁴⁹⁴. Ainsi, quel que soit le crime commis par les dirigeants d'une entreprise de construction il y a plus de cinq ans, qu'il soit lié aux activités de construction ou non, peu

⁴⁹¹ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ c. B-1.1, art. 58 par. 8, 60 par. 6 et 6.0.1, 65.1.

⁴⁹² *Loi sur le bâtiment*, RLRQ c. B-1.1, art. 65.2, 71 par. 7.

⁴⁹³ Pièce CEIC-R-3619.

⁴⁹⁴ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ c. B-1.1, art. 58 par. 8, 60 par. 6 et 6.0.1, 65.1.

importe que les dirigeants concernés soient toujours incarcérés ou non, l'entreprise à laquelle ils sont liés retrouve sa licence restreinte⁴⁹⁵. En d'autres termes, si l'entreprise s'est vu refuser la licence ou l'a perdue en raison d'une condamnation pour gangstérisme, elle est de nouveau admissible après cinq ans. De plus, la loi ne prévoit pas de précautions supplémentaires en cas de récidive de la part des dirigeants en cause.

Ce délai de cinq ans depuis la condamnation imposé par la *Loi sur le bâtiment* aux entrepreneurs est moins exigeant que celui prévu par la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (la Loi R-20) pour les dirigeants et les représentants des associations d'entrepreneurs ou de travailleurs, ainsi que les délégués de chantiers⁴⁹⁶. En effet, l'article 26 de cette loi impose un délai de cinq ans « après le terme d'emprisonnement fixé par la sentence » avant de pouvoir être admissible à l'une des fonctions visées. Si la peine imposée est une amende ou si la sentence a été suspendue, l'incapacité subsiste durant cinq ans à compter de la condamnation.

L'article 26 de la Loi R-20 protège aussi plus largement les fonctions visées de dirigeants, de représentants et de délégués des risques d'infiltration en interdisant aux personnes ayant commis un acte criminel l'accès à ces fonctions. Il n'est alors pas nécessaire de démontrer que les infractions commises sont liées aux activités que la personne exerce dans l'industrie de la construction, et ce, pour une période de cinq ans après que la peine a été purgée. Au surplus, cette disposition de la Loi R-20 interdit pour la vie, ou jusqu'à la suspension du casier judiciaire (le pardon)⁴⁹⁷, l'accès à ces fonctions si par exemple une personne a été reconnue coupable d'extorsion, d'incendie criminel ou de fraude.

Cette mesure de sécurité n'est pas unique. Par exemple, un gardien de sécurité positionné à l'entrée des chantiers de construction ou des immeubles ne peut obtenir un permis pour exercer son métier s'il a été trouvé coupable d'une infraction criminelle en vertu de la *Loi sur la sécurité privée*, à moins d'en avoir obtenu le pardon⁴⁹⁸.

De pareilles mesures devraient s'appliquer au dirigeant d'entreprise en construction détenant une licence émise par un organisme public⁴⁹⁹.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

⁴⁹⁵ Une licence restreinte ne permet pas de réaliser des contrats publics.

⁴⁹⁶ *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, RLRQ c. R-20, art. 26.

⁴⁹⁷ *Code criminel*, LRC 1985, c. C-46, art. 748-749; *Loi sur le casier judiciaire*, LRC (1985), ch. C-47. La suspension de casier judiciaire, ou pardon, peut être accordée de trois façons : la prérogative royale de clémence, le pardon du gouverneur en conseil et la suspension de casier judiciaire; la suspension de casier judiciaire peut être demandée 10 ans après la fin d'une peine pour un acte criminel et 5 ans après la fin de la peine pour une infraction criminelle; elle est accordée seulement après une enquête de bonne conduite et est révoquée lors de la condamnation pour un nouvel acte criminel.

⁴⁹⁸ *Loi sur la sécurité privée*, RLRQ c. S-3.5, art. 19.

⁴⁹⁹ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ c. B-1.1, art. 13-21.

De modifier la *Loi sur le bâtiment* afin que :

- la période de carence de cinq ans, à la suite de la perte de la licence d'entrepreneur ou de la perte du droit de conclure un contrat public, débute après la fin du terme d'emprisonnement fixé par la sentence résultant de la condamnation qui a donné lieu à la décision de la RBQ;
- le titulaire d'une licence condamné une seconde fois pour un acte criminel visé par la *Loi sur le bâtiment* ne puisse obtenir une licence de la RBQ ou diriger une entreprise sans avoir obtenu le pardon ou la suspension de son casier judiciaire.

RECOMMANDATION 12

Élargir l'examen sur la vérification des antécédents criminels des actionnaires d'une entreprise de construction

Dans une perspective de lutte à l'infiltration du crime organisé, il est important de vérifier si les actionnaires d'une entreprise de construction ont des antécédents judiciaires.

La *Loi sur le bâtiment* détermine que l'examen des antécédents et autres obligations ne vise pas les actionnaires détenant moins de 20 % des actions d'une entreprise de construction⁵⁰⁰.

En général, les lois québécoises emploient plutôt le seuil de 10 % pour déterminer si un actionnaire a un intérêt important dans l'entreprise et si les contrôles prévus doivent s'appliquer à lui. Parmi la quinzaine de lois qui utilisent ce seuil, on trouve notamment la *Loi sur les contrats des organismes publics*, la *Loi sur les sociétés par actions* et les lois appliquées par l'Autorité des marchés financiers⁵⁰¹. Les codes de déontologie de la Caisse de dépôt et placement du Québec, d'Investissement Québec et d'Hydro-Québec, pour ne nommer que ceux-là, utilisent également le seuil de détention de 10 % des actions pour déterminer si une personne est liée à une entreprise et si des mesures de contrôle s'imposent⁵⁰². Il y a donc lieu de remettre en question le seuil établi dans la loi pour enclencher la vérification de probité d'un actionnaire.

Par ailleurs, parce qu'elle n'est pas suffisamment explicite, la formulation d'une disposition de la *Loi sur le bâtiment* soulève un doute quant au pouvoir de la RBQ de vérifier les antécédents de tous les dirigeants détenant indirectement des parts dans cette entreprise⁵⁰³. Or, comme l'ont

⁵⁰⁰ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ c. B-1.1, art. 45, 53.

⁵⁰¹ *Loi sur les assurances*, RLRQ c. A-32, art. 1.6, 49, 52.2, 93.154.4, 93.238.4, 186; *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ c. C-65.1, art. 21.28; *Loi sur les sociétés de fiducie et les sociétés d'épargne*, RLRQ c. S-29.01, art. 6, 35, 48, 69, 72, 117, 121, 122, 135, 145, 208, 267, 282, 355; *Loi sur les sociétés par actions*, RLRQ c. S-31.1, art. 2; *Loi sur les valeurs mobilières*, RLRQ c. V-1.1, art. 5.

⁵⁰² Pièce CEIC-R-3607; pièce CEIC-R-3608; pièce CEIC-R-3609; pièce CEIC-R-3570; pièce CEIC-R-3544.

⁵⁰³ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ c. B-1.1, art. 60, par. 6.0.1.

démontré des documents déposés en preuve devant la Commission⁵⁰⁴, certaines entreprises de construction sont détenues par un système d'actionnariat complexe. Cette pratique est permise. Elle exige cependant que les organismes de contrôle disposent de tous les pouvoirs appropriés pour exercer leur mandat de surveillance.

La formulation d'autres lois permet à l'organisme de contrôle habilité de demander plus clairement l'information requise concernant l'actionnariat d'une entreprise, peu importe le nombre de niveaux de la structure de détention des actions. La *Loi sur le bâtiment* elle-même a prévu cette mesure lorsqu'il s'agit de l'utilisation de prête-noms⁵⁰⁵.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De modifier la *Loi sur le bâtiment* afin :

- d'abaisser de 20 % à 10 % la part de l'entreprise que doit détenir un actionnaire pour être considéré parmi les dirigeants d'une personne morale et être pris en compte dans l'évaluation de l'intégrité de l'entreprise;
- d'explicitier le pouvoir de la Régie du bâtiment du Québec d'évaluer l'intégrité des dirigeants détenant indirectement des parts dans une entreprise assujettie.

RECOMMANDATION 13

Créer des sanctions pénales liées à l'utilisation de prête-noms par des demandeurs ou des titulaires d'une licence de la Régie du bâtiment du Québec

La *Loi sur le bâtiment*⁵⁰⁶ prescrit les conditions auxquelles une licence d'entrepreneur de construction peut être délivrée. Parmi ces conditions, la personne physique qui fait une demande de licence ne doit pas être le prête-nom d'une autre personne⁵⁰⁷. De même, aucun des dirigeants d'une société ou personne morale qui fait une demande ne doit être le prête-nom d'une autre personne⁵⁰⁸.

Ces dispositions visent à s'assurer que les personnes physiques et les sociétés et personnes morales qui présentent une demande de licence ou qui en sont titulaires sont effectivement les entrepreneurs ou dirigeants de l'entreprise, plutôt que d'autres personnes qui ne répondent pas aux exigences de la loi. Cette condition est très importante dans une perspective de prévention de l'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé.

⁵⁰⁴ Pièce 5P-106b; *Groupe Doncar*, pièce 5P-106c; pièce 5P-106d; pièce 5P-106g.

⁵⁰⁵ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1, art. 62.0.2.

⁵⁰⁶ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1.

⁵⁰⁷ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1, art. 58, par. 4.

⁵⁰⁸ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1, art. 60.

Par ailleurs, la loi permet de suspendre ou d'annuler une licence si le titulaire cesse de remplir l'une des conditions requises pour l'obtenir⁵⁰⁹.

L'impossibilité d'obtenir une licence de même que la suspension ou l'annulation d'une licence constituent des conséquences importantes pour une personne physique ou pour une société ou personne morale. Cependant, considérant la vulnérabilité particulière des entreprises œuvrant dans l'industrie de la construction à l'infiltration du crime organisé, il est important d'ajouter à ces sanctions administratives une sanction pénale applicable à la personne qui a agi comme prête-nom, de même qu'à celle qui fait appel à un prête-nom, lors de la demande de licence ou, une fois la licence obtenue, pendant sa durée de validité.

La Régie du bâtiment semble interpréter les dispositions de sa loi habilitante comme lui conférant le pouvoir d'imposer de telles sanctions pénales⁵¹⁰. La Commission estime qu'il serait préférable de préciser les dispositions pertinentes afin de s'assurer que la Régie dispose de ce pouvoir.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De modifier l'article 194 de la *Loi sur le bâtiment* pour y préciser que les infractions de nature pénale visent :

- toute personne physique qui, lors d'une demande de licence d'entrepreneur ou à tout moment pendant la durée de validité de cette licence, agit à titre de prête-nom pour une autre personne;
- toute personne morale qui, lors d'une demande de licence d'entrepreneur ou à tout moment pendant la durée de validité de cette licence, compte un prête-nom parmi ses dirigeants;
- toute personne physique ou morale qui fait appel à un prête-nom dans l'une ou l'autre des situations décrites ci-dessus.

RECOMMANDATION 14

Étendre la protection contre l'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction aux activités d'investissement bénéficiant de l'appui de l'État

Les travaux de la Commission ont mis en lumière des tentatives de personnes liées à des organisations criminelles d'obtenir du financement du Fonds de solidarité FTQ (FSFTQ)⁵¹¹.

⁵⁰⁹ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1, art. 70, par. 2.

⁵¹⁰ Pièce CEIC-R-3618.

⁵¹¹ Le récit des faits est présenté à la partie 3 de ce rapport.

Alerté dès 2009, le Fonds lui-même a pris des actions pour lutter contre ces tentatives⁵¹². En 2015, une loi a aussi veillé à renforcer la gouvernance des fonds de travailleurs dont les actions donnent droit à un crédit d'impôt. Les modifications législatives assurent que la majorité des membres du conseil d'administration seront des personnes indépendantes du fonds lui-même et du syndicat auquel il est associé. Elles consacrent l'existence d'un comité d'éthique et de gouvernance ainsi que d'un comité de ressources humaines, présidé pour chaque fonds par un membre de son conseil d'administration qui se qualifie à titre de personne indépendante du fonds⁵¹³.

À l'été 2015, les fonds de travailleurs et la société dont les actions sont visées par un crédit d'impôt spécial disposaient d'un actif net de 14 milliards de dollars, dont près de 80 % étaient gérés par le FSFTQ⁵¹⁴. Une part de ce montant est utilisée dans le domaine de la construction, soit par des participations directes dans des entreprises de ce secteur ou, indirectement, en fournissant un apport à des entreprises de divers secteurs pour la construction de leurs installations. Pareilles ressources sont également attractives pour les organisations criminelles.

Outre ces fonds d'investissement appuyés par l'État, Investissement Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec peuvent aussi prendre des participations dans le capital-actions d'entreprises liées au domaine de la construction. Ces entités sont, elles aussi, exposées au risque d'être sollicitées par des entreprises agissant sous l'influence d'une organisation criminelle.

La Commission est d'avis que le processus de vérification de l'intégrité d'une entreprise, institué par la *Loi sur les contrats des organismes publics* et administré par l'Autorité des marchés financiers (AMF), devrait être exigé comme préalable à toute participation active de l'État dans une entreprise du domaine de la construction.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'exiger des organisations suivantes que toute participation active dans le capital-actions d'une entreprise du domaine de la construction, au-delà d'un certain seuil financier déterminé par le gouvernement, soit conclue uniquement avec une entreprise dont le nom est inscrit au Registre des entreprises autorisées de l'Autorité des marchés financiers :

- les fonds de travailleurs et toute société dont l'achat de titres donne droit à un crédit d'impôt;
- Investissement Québec;
- la Caisse de dépôt et placement du Québec.

⁵¹² Pièce 96P-955, p. 15-17; pièce 96P-839, p. 13-17; témoignage de Gaétan Morin, transcription du 15 octobre 2013, p. 94-99; 155-159; témoignage de Michel Arseneault, transcription du 28 janvier 2014, p. 190-196; témoignage de M^e André Ryan, transcription du 11 novembre 2014, p. 25-26, 33-36.

⁵¹³ *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, L.Q. 2015, c. 8, art. 307 à 334.

⁵¹⁴ Pièce 3603; pièce 3602.

RECOMMANDATION 15

Réduire les délais de paiement aux entrepreneurs en construction

Lors de leur témoignage devant la Commission, plusieurs entrepreneurs⁵¹⁵ ont fait état de la problématique des délais de paiement des factures soumises aux donneurs d'ouvrage publics (DOP). En général, le paiement des comptes clients est exigible 30 jours après la date de facturation, mais les délais de paiement dans l'industrie de la construction seraient maintenant de 3 à 6 mois, selon ces derniers.

Ces observations des entrepreneurs ont été confirmées par d'autres témoins œuvrant dans l'administration publique. Selon le directeur de l'approvisionnement à la Ville de Montréal entre 2003 et 2006, Serge Pourreaux, le Service des finances avait évalué, en 2003 ou 2004, que 80 % des factures étaient payées dans un délai variant de 4 à 6 mois⁵¹⁶.

Lors de son témoignage, l'ingénieure et enquêtrice de la Commission Jeannette Gauthier a fait écho à cette préoccupation des entrepreneurs. Ayant rencontré 25 d'entre eux ainsi que six fournisseurs de matériaux, elle a d'abord indiqué que le délai moyen de paiement atteignait quatre mois. Elle a également affirmé que cette situation, généralisée à l'ensemble des donneurs d'ouvrage, semblait pire avec ceux du secteur public⁵¹⁷.

Une étude réalisée par la firme Raymond Chabot Grant Thornton (RCGT) confirme également ces informations. Au Canada, le délai moyen de recouvrement des comptes clients dans l'industrie de la construction dépassait de 11,3 jours en 2002 celui de l'ensemble des autres secteurs industriels. Et, en 2011, cet écart s'est accru, passant à 20,6 jours. Plus grave encore, au sein de l'industrie de la construction, les secteurs comportant le pourcentage le plus élevé de comptes clients dépassant 120 jours sont ceux du génie civil et de la voirie ainsi que du milieu institutionnel. Les clients de ces secteurs sont principalement ceux du secteur public⁵¹⁸.

Pour la Commission, une telle situation comporte trois problèmes majeurs. Premièrement, elle confère un pouvoir important aux surveillants de chantier⁵¹⁹, puisque ces derniers doivent notamment approuver les paiements progressifs. Selon la vitesse d'approbation de ceux-ci, ces professionnels peuvent intimider ou favoriser des entrepreneurs en construction, contribuant de cette manière aux stratagèmes de corruption privée.

⁵¹⁵ Témoignage de Stéphanie Bédard, transcription du 30 septembre 2013, p. 104-106; témoignage de Serge Daunais, transcription du 14 avril 2014, p. 228; témoignage de Normand Pedneault, transcription du 20 février 2014, p. 46-47; témoignage de Michel Leclerc, transcription du 20 novembre 2012, p. 118-119.

⁵¹⁶ Témoignage de Serge Pourreaux, transcription du 27 février 2013, p. 273-274. Voir aussi le témoignage de Guy Desrosiers, transcription du 25 février 2013, p. 78; et le témoignage de Robert Marcil, transcription du 26 février 2013, p. 207.

⁵¹⁷ Témoignage de Jeannette Gauthier, transcription du 16 avril 2014, p. 313-316.

⁵¹⁸ Pièce 195P-3181, p. 10-11, 44.

⁵¹⁹ Témoignage de Normand Pedneault, transcription du 20 février 2014, p. 46-47; pièce 195P-3181, p. 32.

Deuxièmement, une telle situation contribue à restreindre la concurrence dans l'industrie, favorisant ainsi la création et le maintien d'ententes collusoires. En effet, ayant déjà payé leur main-d'œuvre, leurs fournisseurs et leurs sous-traitants, les entrepreneurs doivent supporter financièrement ces délais de paiement. Ce manque de liquidités limite leur nombre et leur croissance en restreignant leur capacité à entreprendre de nouveaux mandats. À cet égard, en 2013, plus des trois quarts des entrepreneurs auraient refusé de répondre à au moins un appel d'offres, jugeant les clauses de paiement abusives ou anticipant des problèmes de paiement⁵²⁰. De plus, les retards de paiement pénalisent davantage les PME qui n'ont pas toujours facilement accès au crédit. Elles sont donc davantage à risque de connaître des difficultés financières. Cela n'est pas de nature à les encourager à s'engager dans de nouveaux marchés⁵²¹.

Troisièmement, une telle situation favorise l'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction. En effet, une PME confrontée à des difficultés financières découlant de comptes clients trop importants pourrait être tentée de recourir à d'autres sources de financement non traditionnel. De fait, c'est ce qui arrive. Le financement non traditionnel est utilisé par une proportion notable d'entreprises de construction en raison des retards de paiement⁵²².

À ces trois problèmes importants s'en ajoute un quatrième, cette fois-ci pour l'État. Cette situation incite les entrepreneurs à prendre en compte ce risque financier dans le prix des soumissions déposées. En d'autres termes, ces frais de financement sont transférés aux DOP, et donc aux contribuables.

Afin de contrer tous ces effets néfastes au progrès de l'industrie de la construction et au développement de l'économie, plusieurs États ont entrepris d'encadrer les délais de paiement à leurs fournisseurs. Il s'agit des États-Unis⁵²³, de l'Union européenne⁵²⁴, du Royaume-Uni⁵²⁵ et de l'État de South Australia en Australie⁵²⁶.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'adopter des dispositions législatives ou réglementaires afin de proposer, dans le cadre d'un contrat principal et des sous-traitances, une norme sur les délais de production des décomptes progressifs et des paiements afin de diminuer l'emprise des surveillants de chantier et des DOP sur les entreprises œuvrant dans l'industrie de la construction ainsi que la possible infiltration du crime organisé.

⁵²⁰ Pièce 195P-3181, p. 52.

⁵²¹ Témoignage de Serge Daunais, transcription du 14 avril 2014, p. 228.

⁵²² Pièce 195P-3181, p. 42.

⁵²³ Pièce CEIC-R-3640.

⁵²⁴ Pièce CEIC-R-3638.

⁵²⁵ Pièce CEIC-R-3639.

⁵²⁶ Pièce CEIC-R-3637.

RECOMMANDATIONS 16 ET 17 - EXIGER QUE LE DONNEUR D'OUVRAGE PUBLIC RAPPORTE LES CAS D'INTIMIDATION ET DE VIOLENCE SUR LES CHANTIERS

La preuve a démontré que dans les cas d'intimidation, de violence ou de ralentissement sur les chantiers, l'entrepreneur est souvent réticent à porter plainte pour violation de certaines dispositions de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (Loi R-20)⁵²⁷. Cette situation peut s'expliquer par le fait que l'employeur ne souhaite pas voir ses relations de travail se dégrader avec ses employés ou avec le syndicat. Il est aussi possible qu'il craigne de subir lui-même des représailles. Ces phénomènes peuvent aussi, dans certains cas, s'avérer être des symptômes de l'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction.

Les donneurs d'ouvrage publics ou leurs mandataires peuvent être témoins ou être informés de situations de cette nature sur les chantiers dont ils ont la responsabilité. Si tel est le cas, à titre d'agent de l'État, ils ont le devoir moral de communiquer ces informations à la Commission de la construction du Québec (CCQ), qui prendra par la suite les mesures appropriées.

En exigeant du donneur d'ouvrage public qu'il informe la CCQ des infractions commises sur les chantiers dont il a la responsabilité afin qu'elles soient sanctionnées, la répétition de ces situations pourrait diminuer, ce qui à terme servirait d'exemple pour l'ensemble de l'industrie. Une telle mesure est en outre à l'avantage du donneur d'ouvrage public, considérant qu'il assume les coûts directs et indirects induits par de telles infractions.

Les informations ainsi recueillies pourraient de plus être incluses dans l'étude quinquennale sur l'évolution de l'industrie de la construction au Québec produite chaque année par le ministre du Travail⁵²⁸.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

RECOMMANDATION 16

D'exiger de tous les donneurs d'ouvrage publics qu'ils rapportent à la Commission de la construction du Québec les situations d'intimidation et de violence relativement à un chantier mis en place pour l'un de leurs projets.

⁵²⁷ Le récit des faits portant sur les chantiers de construction de la Côte-Nord est présenté à la partie 3 de ce rapport.

⁵²⁸ *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, RLRQ, c. R-20, art. 126.0.5.

RECOMMANDATION 17

D'exiger que l'étude quinquennale sur l'évolution de l'industrie de la construction au Québec, réalisée par le ministre du Travail, en collaboration avec la Commission de la construction du Québec, fasse état de la situation de la violence et de l'intimidation dans les chantiers de construction.

RECOMMANDATION 18**Combattre l'intimidation pour assainir la concurrence**

Plusieurs témoignages entendus à la Commission ont démontré comment l'intimidation est utilisée à titre de stratégie anticoncurrentielle pour empêcher un entrepreneur, un travailleur ou un fournisseur d'entrer dans un marché particulier ou de soumissionner à un projet, pour l'évincer d'un marché où il est établi, pour tirer un avantage économique abusif du contrôle d'une ressource ou d'un produit, ou encore pour affaiblir une entreprise en vue de s'en emparer afin de blanchir de l'argent sale⁵²⁹. L'intimidation est aussi souvent associée à la collusion et à l'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction⁵³⁰.

Plusieurs formes d'intimidation ont été présentées à la Commission, allant de l'explosion d'une voiture, de menaces de mort, de tabassage, de menaces de blessures, de la surveillance et la filature ostentatoires, en passant par les bris et incendies criminels sur les chantiers, les difficultés et abus provenant du contrôle syndical du placement de la main-d'œuvre, les ralentissements de travail commandés, la pression sur les firmes de cautionnement, l'intervention inappropriée d'individus connus pour leur implication dans des organisations criminelles⁵³¹.

Les pratiques d'intimidation amènent des entrepreneurs à éviter certaines régions ou certains domaines de la construction. D'autres se plient plus ou moins volontairement aux dictats des entreprises dominantes dans leur marché. La concurrence s'en trouve réduite et les prix augmentés⁵³².

⁵²⁹ Le récit des faits est présenté à la partie 3 du rapport.

⁵³⁰ Pièce 196P-2061, p. 34; témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 247; témoignage de Diane Lemieux, transcription du 22 septembre 2014, p. 94-98.

⁵³¹ Témoignage de Martin Carrier, transcription du 15 novembre 2012, p. 156; témoignage de Michel Leclerc, transcription du 19 novembre 2012, p. 74, 93; témoignage d'André Durocher, transcription du 20 novembre 2012, p. 289; témoignage de Piero Di Iorio, transcription du 26 novembre 2012, p. 250; témoignage de Giuseppe Borsellino, transcription du 6 février 2013, p. 142; témoignage de Gilles Théberge, transcription du 23 mai 2013, p. 183; témoignage de Mike Mergl, transcription du 11 juin 2013, p. 158, 173; témoignage de Jocelyn Anctil, transcription du 10 septembre 2013; témoignage de Normand Pedneault, transcription du 20 février 2014, p. 123.

⁵³² Témoignage de Jean-François Sabourin, transcription du 20 février 2014, p. 130-133.

Depuis 2005, la Commission de la construction du Québec (CCQ) effectue les enquêtes pour les plaintes relatives à l'application de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (Loi R-20), responsabilité qui relevait auparavant du ministre du Travail⁵³³. En matière d'intimidation, ce pouvoir d'enquête s'applique alors principalement à celle qui menace l'exercice de la liberté syndicale. En 2009, pour mieux lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction, le législateur a ajouté à la Loi R-20 une infraction pénale visant quiconque pose un geste d'intimidation ayant pour but de provoquer un ralentissement ou un arrêt des activités sur un chantier de construction. Le rapport annuel de 2009 de la CCQ indique que « cette infraction s'applique notamment aux cas de collusion visant à porter préjudice à un compétiteur refusant de s'impliquer dans le stratagème⁵³⁴ ».

En commission parlementaire, le ministre du Travail explique ainsi la portée de l'ajout :

L'esprit du projet de loi, ça ne touche pas les travailleurs seulement, mais ça touche l'employeur. Et il peut y avoir une intimidation entre des employeurs sur les chantiers, il peut y avoir des intimidations entre un employeur et un sous-traitant, son sous-traitant ou un employeur avec un sous-traitant d'un autre. Donc, l'objectif, c'est élargir sur tout, tout le monde sur le chantier inclus, et ça, c'est dans le but de ne pas avoir d'intimidation à tous les niveaux⁵³⁵.

L'intention exprimée dans ces citations vise clairement à élargir la portée des enquêtes de la CCQ au-delà des relations patronales-syndicales pour y inclure l'intimidation entre entrepreneurs liée notamment à la collusion. La CCQ n'est pas un service policier, mais elle est présente sur les chantiers et est en mesure d'intervenir dans plusieurs situations d'intimidation avant qu'elles ne dégèrent et nécessitent une intervention plus lourde⁵³⁶.

En 2011, la *Loi éliminant le placement syndical et visant l'amélioration du fonctionnement de l'industrie de la construction* met en place un nouveau mécanisme de référence en remplacement de la pratique du placement syndical des salariés qui a souvent été une source d'intimidation dans l'industrie de la construction⁵³⁷.

Lors de son témoignage, la présidente de la CCQ a souligné que même si cette organisation fait plus qu'auparavant pour contrer l'intimidation, elle pourrait faire davantage. Elle constate que les enquêtes liées à l'intimidation portent encore beaucoup sur l'embauche et la liberté syndicale et que la formulation de la loi devrait permettre un rôle accru de la CCQ. La compétence de la

⁵³³ *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, RLRQ c. R-20, art. 7, 121 modifié par LQ 2005, c. 42, art. 17; témoignage de Jean-François Sabourin, transcription du 20 février 2014, p. 105-107; pièce CEIC-R-2399.

⁵³⁴ *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, RLRQ c. R-20, art. 113.1, ajouté par LQ 2009, c. 57, art. 11; pièce CEIC-R-3485.

⁵³⁵ Pièce CEIC-R-3599.

⁵³⁶ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 238-239, 298; transcription du 22 septembre 2014, p. 100; pièce 196P-2061, p. 47.

⁵³⁷ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 268; transcription du 22 septembre 2014, p. 48-54; *Loi éliminant le placement syndical et visant l'amélioration du fonctionnement de l'industrie de la construction*, LQ 2011, c. 30.

CCQ en matière d'intimidation ne découle pas d'un pouvoir habilitant spécifique, mais plutôt d'une disposition d'ordre pénal et, de ce fait, elle est interprétée restrictivement⁵³⁸.

[...] j'ai la responsabilité de voir à l'application de la loi, je note qu'il y a un trou dans la loi. Il y a des mots qui nous manquent [...] au moins dans le cadre de nos compétences, qu'on ait des outils un peu plus larges.

La disposition législative concernée, l'article 113.1 de la Loi R-20, comporte une énumération restreinte de situations pouvant donner lieu à une poursuite pour intimidation :

113.1. Quiconque use d'intimidation ou de menace dans le but de provoquer une entrave, un ralentissement ou un arrêt des activités sur un chantier commet une infraction et est passible d'une amende de 1 090 à 10 907 dollars pour chaque jour ou partie de jour que dure l'infraction.

D'autres effets que ceux énumérés dans cet article peuvent être évoqués ou provoqués lors d'actes d'intimidation liés aux activités de collusion ou aux tentatives de dissuader un soumissionnaire potentiel. Des menaces peuvent viser l'intégrité physique de l'entrepreneur, ses proches ou ses biens personnels. Il semble donc que, malgré l'intention exprimée en 2009, la formulation limitative de l'article 113.1 ne favorise pas la sanction de tous les cas d'intimidation liés à la collusion.

En outre, l'imposition d'une amende en vertu de la Loi R-20 pour des actes d'intimidation n'a pas pour conséquence dans tous les cas de rendre le contrevenant inhabile à occuper une fonction de direction ou de représentant d'une association syndicale ou patronale. Cela semble indiquer que certaines situations d'intimidation sont plus acceptables que d'autres. Pareille disparité de traitement pour un même type de comportement atténue le message de réprobation de la loi contre l'intimidation⁵³⁹.

Par ailleurs, il est opportun de noter que la Régie du bâtiment du Québec peut apporter son appui à la CCQ dans la lutte à l'intimidation puisqu'une disposition de sa loi constitutive lui permet de suspendre ou d'annuler la licence d'un entrepreneur qui a été déclaré coupable d'une infraction à la Loi R-20, si la gravité ou la fréquence des infractions justifie une telle décision⁵⁴⁰.

La CCQ joue un rôle important dans l'industrie de la construction. Elle intervient déjà depuis une dizaine d'années relativement à certaines facettes du phénomène de l'intimidation dans ce secteur. Il y a lieu d'apporter quelques ajustements à son mandat en ce domaine ainsi qu'aux règles dissuasives de la loi afin de les rendre plus efficaces.

Les commissaires recommandent au gouvernement :

⁵³⁸ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 259, 269; transcription du 22 septembre 2014, p. 31, 99, 100, 101, 113.

⁵³⁹ *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, RLRQ c. R-20, art. 113.1, 119.0.3 et 119.11; les articles 113.1 et 119.0.3 ne sont pas visés à l'article 119.11, contrairement aux articles 101 (via 119) et 113.2; témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 21-22.

⁵⁴⁰ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ c. B-1.1, art. 70.

De modifier la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (Loi R-20) afin de lutter contre l'intimidation dans l'industrie de la construction et de maintenir un climat propice à l'exécution du travail en y modifiant l'article 113.1⁵⁴¹ pour enlever les mots « dans le but de provoquer » et les remplacer par « susceptible de provoquer », et l'article 119.11⁵⁴² pour y ajouter les articles 113.1⁵⁴³ et 119.0.3⁵⁴⁴ dans l'énumération des infractions rendant inhabile à diriger ou représenter.

RECOMMANDATION 19

Limiter le nombre de mandats des administrateurs de la CSST et de la CCQ

La Commission de la construction du Québec (CCQ) et la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) ont le pouvoir d'intervenir dans l'industrie de la construction de manière importante. Tandis que la CCQ veille à l'application de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (Loi R-20)⁵⁴⁵, la CSST se fait gardienne de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*⁵⁴⁶ et peut à ce titre intervenir en tout temps sur un chantier de construction⁵⁴⁷. La gouvernance de ces organismes est donc d'une importance capitale pour l'industrie de la construction.

Plusieurs représentants patronaux et syndicaux ont occupé pendant 10 à 15 ans des postes d'administrateurs au sein de ces organisations. L'un d'eux, Jean Lavallée, a simultanément siégé pendant 12 ans aux conseils d'administration de ces deux organismes. En plus des postes qu'il

⁵⁴¹ 113.1. Quiconque use d'intimidation ou de menace dans le but de provoquer une entrave, un ralentissement ou un arrêt des activités sur un chantier commet une infraction et est passible d'une amende de 1 090 à 10 907 dollars pour chaque jour ou partie de jour que dure l'infraction.

⁵⁴² 119.11. Toute personne physique déclarée coupable, en vertu d'un jugement définitif, d'une infraction visée à l'un ou l'autre des articles 113.2, 115, 119, 119.0.1 et 119.8 à 119.10 est inhabile à diriger ou à représenter, à quelque titre que ce soit, une association visée par l'un des paragraphes a à c.2 du premier alinéa de l'article 1 ou une association de salariés affiliée à une association représentative durant les cinq années qui suivent le prononcé de la sentence.

⁵⁴³ 113.1. Quiconque use d'intimidation ou de menace dans le but de provoquer une entrave, un ralentissement ou un arrêt des activités sur un chantier commet une infraction et est passible d'une amende de 1 090 à 10 907 dollars pour chaque jour ou partie de jour que dure l'infraction.

⁵⁴⁴ 119.0.3. Commet une infraction et est passible d'une amende de 1 026 à 2 053 dollars dans le cas d'une personne physique et de 2 081 à 4 162 dollars dans les autres cas quiconque entrave les activités du Service de référence de main-d'œuvre de l'industrie de la construction, exerce des pressions indues ou use d'intimidation ou de menace à l'égard d'un responsable de ce service ou d'un employé affecté à ses activités.

⁵⁴⁵ *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, RLRQ, c. R-20. Les fonctions détaillées de la Commission de la construction du Québec sont présentées à la partie 2 de ce rapport.

⁵⁴⁶ *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, RLRQ, c. S-2.1.

⁵⁴⁷ En 2013, 7 095 visites ont eu lieu sur des chantiers de construction, soit un peu plus du quart de toutes les visites de la CSST pendant cette année (Pièce CEIC-R-3521, p. 68, tableau 4.4).

occupait dans son organisation syndicale, il siégeait aux instances de la SOLIM (bras immobilier du Fonds de solidarité FTQ) et du Fonds de solidarité FTQ⁵⁴⁸. Ce cumul de titres, jumelé à l'absence de balises quant au nombre de mandats consécutifs⁵⁴⁹, a pour effet d'accroître le pouvoir des individus au sein des organisations dans lesquelles ils occupent des postes décisionnels.

Le cumul de ces fonctions, conjugué à la durée du maintien en poste, peut entraîner des effets pervers⁵⁵⁰ allant d'une influence indue dans la prise de décision – du fait de l'ancienneté et de la connaissance des rouages – au relâchement des règles et processus, notamment en ce qui concerne les conflits d'intérêts, mais aussi au regard de la vigilance et de la diligence requises dans la surveillance des activités de l'organisme. Peuvent en découler une sorte d'inertie ou d'absence de remises en question face aux décisions prises ou encore une trop grande proximité avec la direction de l'organisme, sans oublier une vulnérabilité accrue aux pressions ou à l'influence d'organisations ou d'individus souhaitant orienter les décisions de l'administrateur, par exemple les membres du crime organisé. Par conséquent, il apparaît pertinent de baliser ces phénomènes.

En ce qui a trait à la durée et au nombre de mandats, les règles varient selon qu'il s'agisse de la CCQ ou de la CSST. Selon la Loi R-20, seuls les mandats des membres indépendants du conseil d'administration de la CCQ (4 administrateurs sur 15) sont limités à deux renouvellements, pour une période de 6 ans au total. Les représentants syndicaux et patronaux (10 administrateurs sur 15) ne sont pas limités quant au nombre de mandats qu'ils peuvent obtenir, et la durée d'un mandat est de trois ans⁵⁵¹. Selon la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, les mandats des administrateurs ne sont pas limités et peuvent donc être renouvelés tous les deux ans pour une durée indéterminée. Le conseil d'administration de la CSST comprend 15 administrateurs, dont 7 représentants syndicaux (sans siège réservé au secteur de la construction), 7 représentants patronaux et 1 président⁵⁵².

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De modifier 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 la santé et la sécurité du travail pour :

- limiter les mandats de tous les administrateurs de la Commission de la santé et de la sécurité du travail et de la Commission de la construction du Québec à deux mandats consécutifs, pour une durée maximale de six ans;

⁵⁴⁸ Témoignage de Jean Lavallée, transcription du 16 janvier 2014, p. 176.

⁵⁴⁹ Jean Lavallée a siégé au conseil d'administration de la CSST de 1980 à 2009, soit 29 années consécutives (témoignage de Jean Lavallée, transcription du 16 janvier 2014, p. 176).

⁵⁵⁰ Pièce CEIC-R-3533.

⁵⁵¹ *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, RLRQ, c. R-20, art. 3.3.

⁵⁵² *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, RLRQ, c. R-S-2.1, art. 141 à 145.

- interdire que quelqu'un puisse être simultanément administrateur à la Commission de la santé et de la sécurité du travail, administrateur à la Commission de la construction du Québec et président ou directeur général d'une association patronale ou syndicale.

RECOMMANDATIONS 20 ET 21

Protéger certaines informations névralgiques

Selon des experts, la transparence à elle seule ne garantit pas nécessairement l'efficacité et l'équité d'un processus d'appel d'offres public⁵⁵³. La diffusion de certaines informations stratégiques peut faciliter la coordination de cartels et favoriser les pressions indues sur des acteurs clés du processus d'octroi⁵⁵⁴. C'est le cas notamment des informations relatives à la composition des comités de sélection et à l'identité des preneurs de documents d'appel d'offres.

En 2012, une disposition a été ajoutée à la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP) pour interdire la divulgation du nom des membres de comités de sélection. Cette disposition législative n'est toutefois entrée en vigueur qu'en mai 2014 et ne s'applique ni aux municipalités ni aux sociétés d'État. Ainsi, la confidentialité du nom des membres des comités de sélection de ces organisations n'est toujours pas adéquatement protégée⁵⁵⁵.

Les pratiques diffèrent aussi entre les organismes gouvernementaux et municipaux quant à l'identité des preneurs de documents d'appel d'offres. Longtemps, ces documents ont été disponibles auprès des donneurs d'ouvrage publics (DOP) concernés. Les preneurs de documents signaient alors un registre qui pouvait facilement être consulté. Aujourd'hui, toute demande de documents est faite électroniquement auprès du Système électronique d'appels d'offres (SEAO), commun à tout le secteur public⁵⁵⁶.

En milieu municipal, la loi a interdit en 2010 de divulguer le nom des preneurs de documents d'appel d'offres⁵⁵⁷. Mais depuis 2011, chaque preneur de documents indique dans sa demande électronique s'il veut que son nom soit divulgué. Ce changement a été fait sur la recommandation du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux⁵⁵⁸. Ce groupe a en effet observé que les entrepreneurs généraux ne disposent pas tous du même éventail de travailleurs spécialisés dans leur entreprise. En affichant dans le SEAO qu'ils ont demandé les documents

⁵⁵³ Pièce CEIC-R-2475, p. 25.

⁵⁵⁴ Pièce CEIC-R-2475, p. 11; pièce CEIC-R-3471, p. 21.

⁵⁵⁵ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 58.1.

⁵⁵⁶ *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5, art. 4, par. 5.1.

⁵⁵⁷ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, LQ 2010, c. 1, art. 11, 20.

⁵⁵⁸ *Rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux – Marchés publics dans le milieu municipal*, mars 2010, 1P-15, p. 38.

d'appel d'offres d'un projet de construction, ils en informent par le fait même les sous-traitants spécialisés, qui leur feront possiblement une proposition.

La divulgation du nom du preneur de documents, au choix de ce dernier, permet de satisfaire partiellement le besoin de sous-traitants et offre au soumissionnaire le choix de la discrétion, notamment pour se protéger de l'intimidation d'un concurrent ou faire irruption sur un marché avec une soumission inattendue. La possibilité d'un soumissionnaire imprévu est favorable à la saine concurrence. Pour préserver le droit d'un soumissionnaire à ne pas révéler son identité, les lois municipales interdisent aux élus et aux fonctionnaires de révéler cette information⁵⁵⁹. Des témoins ont indiqué à la Commission que des concurrents avaient fait pression sur eux peu de temps après avoir été chercher les documents d'appel d'offres⁵⁶⁰.

Quant aux organismes publics assujettis à la LCOP, il n'y a aucune règle relative à la confidentialité des preneurs de documents d'appel d'offres. Chaque organisme décide si les noms des demandeurs des documents d'appel d'offres seront publics ou non. Le principal argument invoqué pour justifier cette approche est que le donneur d'ouvrage a parfois à tenir une réunion avec les soumissionnaires pour répondre à leurs questions. En pareil cas, par équité, chaque soumissionnaire doit entendre les mêmes explications ainsi que toutes les questions et toutes les réponses. Néanmoins, l'identité d'un preneur de documents pourrait être préservée jusqu'à sa participation à une telle rencontre, le cas échéant⁵⁶¹.

La différence de traitement de ces questions névralgiques dans les deux cadres juridiques, municipal et gouvernemental, n'est pas justifiée. L'absence de sanction en cas d'infraction est aussi déplorable.

Les commissaires recommandent au gouvernement :

RECOMMANDATION 20

D'uniformiser les dispositions législatives applicables aux organismes publics afin :

- d'assurer la confidentialité des noms des membres des comités de sélection;
- d'assurer la confidentialité de l'identité des preneurs de documents d'appel d'offres qui choisissent de se prévaloir de cette confidentialité;
- d'interdire à tout élu ou fonctionnaire de révéler le nombre et le nom des preneurs de documents et des soumissionnaires avant l'ouverture des soumissions.

⁵⁵⁹ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573 (3.1); *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 935 (3.1).

⁵⁶⁰ Le récit des faits est présenté dans le chapitre Autres municipalités qui figure à la partie 3 de ce rapport.

⁵⁶¹ Témoignage d'Ahcene Toumi, transcription du 2 octobre 2014, p. 181-184; témoignage de Martin Carrier, transcription du 15 novembre 2012, p. 136, 140-141.

RECOMMANDATION 21

De créer une infraction pénale afin de sanctionner toute tentative par un soumissionnaire d'entrer en communication directement ou indirectement avec un membre d'un comité de sélection d'un donneur d'ouvrage public dans le but de l'influencer dans sa décision.

RECOMMANDATION 22

Renforcer la lutte à la fausse facturation

Les travaux de la Commission ont démontré l'importance de la fausse facturation dans les stratagèmes mis au jour en matière de corruption, de financement politique illégal et d'infiltration du crime organisé⁵⁶². L'Agence du revenu du Québec (ARQ) confirme elle-même que cette pratique est répandue dans le domaine de la construction⁵⁶³ et que les outils dont elle dispose pour réprimer cette pratique peuvent être améliorés.

La *Loi sur l'administration fiscale* permet à l'ARQ de « sanctionner le cas de fraude fiscale par une personne qui a produit des déclarations fiscales fausses ou trompeuses⁵⁶⁴ ». Elle permet aussi d'intervenir auprès d'une « personne qui fait, émet, offre de faire ou d'émettre, ou de quelque façon met à la disposition d'une autre personne, une facture, un reçu ou un autre document qui ne correspond pas véritablement à la transaction⁵⁶⁵ ». L'une et l'autre situation requièrent que la transaction ou la fraude ait été commise. En d'autres termes, même si l'ARQ découvre, dans le cadre d'une enquête, de fausses factures prêtes à être utilisées, elle doit attendre la commission d'une infraction avant de pouvoir intervenir⁵⁶⁶.

Le *Code criminel* contient des dispositions interdisant la possession d'un document contrefait avec l'intention de l'utiliser comme s'il était authentique⁵⁶⁷. Toutefois, il n'existe présentement aucune disposition pénale équivalente permettant à l'ARQ d'agir⁵⁶⁸. Une telle disposition est nécessaire puisqu'elle permettrait à l'ARQ d'être proactive en cette matière⁵⁶⁹, tout en allégeant le fardeau des unités d'enquête criminelles de l'Unité permanente anticorruption (UPAC).

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

⁵⁶² Les récits de faits en lien avec le crime organisé et le financement politique figurent à la partie 3 de ce rapport.

⁵⁶³ Pièce CEIC-R-2182.

⁵⁶⁴ *Loi sur l'administration fiscale*, RLRQ, c. A-6.002.

⁵⁶⁵ Pièce CEIC-R-2182; *Loi sur l'administration fiscale*, RLRQ, c. A-6.002, art. 34.3.

⁵⁶⁶ Pièce CEIC-R-2182.

⁵⁶⁷ *Code criminel*, L.R.C. (1985), c. C-46, art. 368.

⁵⁶⁸ Pièce 191P-3340, 28 p.

⁵⁶⁹ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 179 à 182.

De modifier la *Loi sur l'administration fiscale* afin de prévoir une infraction pénale pour la production et la possession d'un faux document.

RECOMMANDATION 23

Accroître l'expertise interne au ministère des Transports du Québec

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) considère l'expertise interne des donneurs d'ouvrage publics en matière d'approvisionnement comme essentielle à tout processus intègre et équitable d'octroi de contrats publics⁵⁷⁰.

Les faits mis au jour dans le cadre des travaux de la Commission tendent à confirmer cette analyse, notamment en ce qui a trait au ministère des Transports du Québec (MTQ)⁵⁷¹. Quelques semaines à peine avant la constitution de la Commission, Jacques Duchesneau, directeur de l'Unité anticollusion, faisait d'ailleurs état de la situation dans un rapport présenté au MTQ⁵⁷². Ce rapport met entre autres en lumière d'importantes hausses de coûts et déplore que les ingénieurs du MTQ soient devenus « des gestionnaires de projet cantonnés dans des tâches administratives⁵⁷³ » alors que les firmes de génie-conseil préparent « 100 % des estimations relatives aux contrats d'infrastructure routière à Montréal et 95 % dans les autres régions⁵⁷⁴ ».

Il peut être avantageux de recourir aux firmes de génie-conseil lorsque les besoins d'un donneur d'ouvrage requièrent une expertise très pointue ou se manifestent durant une période de pointe⁵⁷⁵. La Commission juge toutefois qu'il est primordial de rééquilibrer le recours aux firmes de génie-conseil et de redonner aux donneurs d'ouvrage les coudées franches lorsque vient le temps de déterminer si des travaux doivent être réalisés à l'interne ou octroyés en sous-traitance.

Entre 2011 et 2014, le MTQ a effectué 625 embauches, dont les deux tiers ont été affectés à la reprise d'activités à l'interne⁵⁷⁶. Ces efforts ont notamment permis d'augmenter le pourcentage de travaux de surveillance (de 16 % à 21 %) et de travaux d'inspection réalisés par le personnel du Ministère (de 43 % à 58 %)⁵⁷⁷. Le MTQ estime que ce rapatriement d'activités à l'interne lui a permis d'économiser 11,2 millions de dollars pour l'année 2013-2014 seulement⁵⁷⁸.

⁵⁷⁰ Pièce CEIC-R-3555, p. 30; pièce 439P-3349; pièce 241P-3333, p. 13; pièce 227P-3329, p. 10; pièce 446P-3355, p. 30; pièce 226P-3351, p. 5.

⁵⁷¹ Le récit des faits en lien avec le ministère des Transports du Québec est présenté à la partie 3 de ce rapport.

⁵⁷² Pièce CEIC-R-3570.

⁵⁷³ Pièce CEIC-R-3570, p. 17.

⁵⁷⁴ Pièce CEIC-R-3570, p. 17.

⁵⁷⁵ Pièce 446P-3355, p. 30.

⁵⁷⁶ Pièce CEIC-P-3007.

⁵⁷⁷ Témoignage de Nathalie Noël, transcription du 30 septembre 2014, p. 100-103.

⁵⁷⁸ Témoignage de Nathalie Noël, transcription du 30 septembre 2014, p. 112.

Même si de louables progrès ont été accomplis, un écart certain demeure entre la réalité et les cibles établies respectivement à 64 % pour les travaux de surveillance et à 80 % pour les travaux d'inspection. Or, les investissements annoncés dans le cadre du *Plan québécois des infrastructures 2015-2025*⁵⁷⁹ et les projets qui en découlent justifient à eux seuls les besoins en expertise interne.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'accélérer les efforts d'accroissement de l'expertise interne au ministère des Transports du Québec afin d'atteindre les cibles établies pour 2017 et de se doter d'un plan d'amélioration pour les années subséquentes.

RECOMMANDATION 24

Revoir les coûts admissibles aux programmes de subvention

Le gouvernement offre aux municipalités plusieurs programmes d'aide financière afin de les soutenir dans la construction d'infrastructures locales et le développement du réseau routier. Ces programmes sont principalement administrés par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) et le ministère des Transports du Québec (MTQ). Ils visent différents objectifs, allant de la mise à niveau d'infrastructures d'approvisionnement et de traitement des eaux à la construction d'équipements susceptibles de contribuer à l'essor économique d'une région⁵⁸⁰.

Le calcul de l'aide attribuée exclut les coûts liés aux employés municipaux permanents, notamment les ingénieurs, qui seraient affectés à la conception et à la surveillance des projets d'infrastructures qui font l'objet de subventions⁵⁸¹.

Ainsi, les programmes d'aide financière du MAMOT incitent les municipalités à engager du personnel temporaire pour des projets importants ou à se tourner vers la sous-traitance des activités d'ingénierie afin que ces coûts soient subventionnés. Pareille décision peut être inefficace, par exemple lorsqu'une municipalité dispose à l'interne de professionnels qui pourraient faire le travail à moindre coût. L'Union des municipalités du Québec indique dans son mémoire « [qu'] afin de conserver un niveau d'expertise suffisant à l'interne et de mieux contrôler leurs coûts, les municipalités devraient avoir la possibilité d'inclure tous les travaux réalisés en régie interne, par exemple les travaux de conception de plans et devis ou de surveillance⁵⁸² ».

⁵⁷⁹ Pièce CEIC-R-3562, 129 p.

⁵⁸⁰ Témoignage d'Yvan Dumont, transcription du 2 juin 2014, p. 190, 192, 204, 205.

⁵⁸¹ Pièce CEIC-R-3379, p. 21.

⁵⁸² Pièce 448P-3357, p. 35.

Plusieurs témoins ont soutenu que le manque ou la perte d'expertise en infrastructures dans les organisations publiques accentue leur dépendance à l'égard des firmes de génie et leur vulnérabilité aux risques de collusion et de corruption en ce domaine⁵⁸³. Une plus grande souplesse quant à l'admissibilité du coût de ressources municipales internes dans le calcul des subventions aux infrastructures aurait aussi pour avantage de consolider l'expertise interne des municipalités à ce chapitre. Sensible à cette réalité, le récent pacte fiscal conclu entre le gouvernement et les municipalités ouvre la porte au remboursement de ces frais. Il s'agit d'une avenue prometteuse en matière de lutte contre la collusion.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De revoir les critères des programmes de subventions pour inclure, dans les dépenses admissibles, les coûts associés aux salaires des professionnels de la municipalité mis à contribution dans la réalisation des projets.

RECOMMANDATION 25

Permettre à tous les donneurs d'ouvrage publics de consolider leur expertise interne en construction

Une des pistes de solutions régulièrement soulevées en audience pour prévenir la collusion entre les intervenants du secteur privé et mieux estimer les coûts des travaux de construction est de renforcer l'expertise interne des donneurs d'ouvrage publics (DOP), notamment en leur permettant de réaliser certains travaux eux-mêmes, en régie interne⁵⁸⁴.

La *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (Loi R-20) et la *Loi sur le bâtiment* offrent cette possibilité à certaines catégories d'organismes publics à titre de constructeur-propriétaire et pour certains types de travaux⁵⁸⁵.

Ainsi, outre les travaux d'entretien et de réparation que tout employeur peut faire exécuter par ses salariés permanents, les employés permanents des commissions scolaires, des cégeps et des établissements de santé et de services sociaux peuvent, en plus, effectuer des travaux de rénovation et de modification⁵⁸⁶. Les municipalités et leurs employés peuvent pour leur part réaliser des travaux de construction de canalisation d'eau, d'égouts, de pavage et de trottoirs.

⁵⁸³ Pièce 457P-3367, 70 p.; pièce 229P-3371, 44 p.

⁵⁸⁴ Pièce 227P-3329, 67 p.; pièce 241P-3333, 15 p.

⁵⁸⁵ *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, RLRQ, c. R-20, art. 19; *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1, art. 42.

⁵⁸⁶ *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, RLRQ, c. R-20, art. 19.

Ces exemptions ne visent pas également tous les DOP. Par exemple, les employés des municipalités, des universités et des organismes du gouvernement ne peuvent faire des travaux de rénovation et de modification de leurs immeubles, contrairement aux employés des commissions scolaires, des cégeps et des établissements de santé et de services sociaux. Les employés du ministère des Transports du Québec ne peuvent pas faire de travaux de pavage, contrairement aux municipalités. Pourtant, l'expertise interne est un rempart efficace contre la collusion. Le récent pacte fiscal conclu entre le gouvernement et les municipalités semble ouvrir la porte à des changements pour les municipalités, mais le problème demeure entier pour les universités et les organismes gouvernementaux.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'étendre à tous les donneurs d'ouvrage publics les exclusions pertinentes prévues à l'article 19 de la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (Loi R-20) afin de soutenir le développement d'une plus grande expertise interne en construction.

RECOMMANDATION 26

Renforcer la fonction de vérification au niveau municipal

Au Québec, les villes ayant une population supérieure à 100 000 habitants ont l'obligation de nommer un vérificateur général relevant du conseil municipal. Ce dernier est responsable de la vérification des comptes et livres de la ville. Son mandat, non renouvelable, est de sept ans. Il est nommé et peut être destitué aux deux tiers des voix du conseil municipal. Son mandat est défini dans la *Loi sur les cités et villes* (LCV) et il se décline en trois volets : la vérification financière, la vérification de l'optimisation des ressources et la vérification de la conformité des opérations⁵⁸⁷.

Les faits mis en lumière par la Commission ont démontré que les travaux effectués par un vérificateur général municipal peuvent permettre de cibler des faiblesses dans les processus de gestion contractuelle de sa municipalité, notamment dans la réalisation des nombreux projets de construction d'infrastructures publiques. Le cas de la Ville de Montréal présenté lors des audiences en est une illustration éloquentes⁵⁸⁸.

La présence de vérificateurs généraux dans les municipalités a fait ses preuves. Toutefois, il est déplorable que les municipalités du Québec de moins de 100 000 habitants ne bénéficient pas de ce regard objectif et indépendant sur leur administration.

⁵⁸⁷ *Loi sur les cités et villes*, c. C-19, art. 107.1-107.17; témoignage de Jacques Bergeron, transcription du 23 septembre 2014, p. 13-14.

⁵⁸⁸ Le récit des faits sur Montréal est présenté à la partie 3 de ce rapport.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'ajouter les municipalités de moins de 100 000 habitants au champ de compétence du Vérificateur général du Québec afin qu'il puisse y mener des vérifications et en faire rapport aux conseils municipaux concernés.

RECOMMANDATIONS 27 À 30 - AMÉLIORER L'ENCADREMENT OFFERT PAR LE SYSTÈME PROFESSIONNEL QUÉBÉCOIS

Les révélations faites en audience quant à l'éthique déficiente d'un certain nombre de professionnels ont incité la Commission à examiner l'encadrement du système professionnel québécois et à faire des recommandations pour l'améliorer.

RECOMMANDATION 27

Bonifier la reddition de comptes des ordres professionnels

L'Office des professions du Québec (OPQ) est le chien de garde du système professionnel québécois⁵⁸⁹. Pour mener à bien ce mandat, le *Code des professions* lui confère un pouvoir de vérification lui permettant de s'assurer que les mécanismes de protection du public mis en place au sein de chaque ordre professionnel sont suffisants et fonctionnent adéquatement. À ce titre, l'OPQ porte une attention particulière aux dépenses de chaque ordre sur les plans de la formation, de l'inspection professionnelle et de la discipline. Le rapport annuel produit par chaque ordre est la principale source d'information utilisée. Si des informations complémentaires s'avèrent nécessaires, en vertu du *Code des professions*, l'Office peut exiger tout document jugé essentiel à sa compréhension. L'OPQ peut de plus « proposer à un ordre la conduite à tenir ou des mesures à prendre dans les situations où il l'estime nécessaire pour assurer la protection du public⁵⁹⁰ ».

Trois niveaux d'intervention sont prévus dans le *Code des professions* : l'accompagnement, l'enquête et, ultimement, la mise en tutelle. L'OPQ est autonome en matière d'accompagnement et peut, seul, décider de proposer une telle démarche à un ordre professionnel. Si les mesures proposées ne sont pas mises en œuvre et que la protection du public est compromise, l'Office doit en faire rapport au ministre responsable des lois professionnelles qui peut exiger qu'une enquête soit

⁵⁸⁹ Une présentation détaillée des rôles et responsabilités de l'Office des professions du Québec figure à la partie 2 de ce rapport.

⁵⁹⁰ *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 12.

effectuée⁵⁹¹. Finalement, si au terme de l'enquête le problème persiste, le gouvernement peut exiger qu'un ordre soit mis en tutelle⁵⁹².

Les travaux de la Commission et les témoignages entendus dans le cadre des audiences ont toutefois démontré les limites du travail de surveillance et de contrôle du système professionnel effectué par l'OPQ. Tout d'abord, dans le cadre de ses activités de surveillance, l'Office se limite à dresser le portrait d'ensemble du système professionnel au moyen de données agrégées⁵⁹³, sans comparer les ordres entre eux ni identifier les ordres présentant des lacunes et les domaines dans lesquels ces lacunes ont été observées. Il n'est pas non plus possible de savoir au moyen du rapport annuel de l'Office quels ordres ont été vérifiés. De son propre aveu, l'OPQ examine le nombre d'inspections professionnelles réalisées, mais n'examine pas la qualité ou le contenu des inspections⁵⁹⁴. Il ne dispose pas non plus de barème précis afin de déterminer à quelle fréquence les professionnels d'un ordre devraient être inspectés.

Par ailleurs, bien que l'Office soit autonome en matière d'accompagnement et puisse décider seul de proposer une telle démarche à un ordre professionnel, son président a affirmé devant la Commission que ce pouvoir est utilisé de façon exceptionnelle seulement⁵⁹⁵. Lorsque des problèmes surviennent, l'OPQ effectue plutôt des rencontres de rétroaction avec les conseils d'administration des ordres⁵⁹⁶.

L'analyse de la Commission démontre que le travail de surveillance et de contrôle du système professionnel effectué par l'OPQ est nettement insuffisant : ce dernier doit revoir la manière dont il exerce son rôle de surveillance des ordres professionnels. Ce changement doit s'effectuer en deux volets.

Premièrement, il est crucial que l'OPQ s'assure de disposer de l'information nécessaire à l'accomplissement de sa mission de surveillance. La loi lui confère la responsabilité de déterminer les normes relatives au contenu du rapport annuel d'un ordre.

Les éléments devant figurer au rapport annuel des ordres sont bel et bien établis. Toutefois, la façon aléatoire de présenter et de regrouper ces informations fait en sorte que l'Office ne dispose d'aucune donnée normalisée qui lui permettrait de comparer adéquatement les ordres entre eux quant à la suffisance des sommes et ressources qu'ils consacrent aux activités liées à la protection du public, tels le syndic, le comité de discipline et l'inspection professionnelle⁵⁹⁷.

Deuxièmement, l'OPQ doit être en mesure de poser un regard critique sur les données obtenues. Or, à l'heure actuelle, il n'existe aucune balise lui permettant d'évaluer si les actions réalisées par

⁵⁹¹ *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 14.

⁵⁹² *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 15.

⁵⁹³ Pièce CEIC-R-3186, annexe V.

⁵⁹⁴ Témoignage de Jean Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 272, 274-278.

⁵⁹⁵ Témoignage de Jean Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 288.

⁵⁹⁶ Témoignage de Jean Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 274.

⁵⁹⁷ Témoignage de Jean Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 257-259.

les ordres professionnels sont suffisantes du point de vue de la protection du public⁵⁹⁸. Aussi, parce que les inspections professionnelles effectuées par les ordres ne sont pas évaluées sous l'angle qualitatif, l'Office n'est pas en mesure de déterminer si ceux-ci cherchent à détecter des éléments liés à la corruption et à la collusion lors des inspections professionnelles⁵⁹⁹. L'OPQ a d'ailleurs reconnu devant la Commission n'avoir constaté aucune anomalie à l'Ordre des ingénieurs du Québec avant 2012-2013⁶⁰⁰.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De modifier le *Règlement sur le rapport annuel d'un ordre professionnel* afin d'imposer une reddition de comptes standardisée en matière de dépenses consacrées à la protection du public, incluant l'inspection et la discipline professionnelle.

RECOMMANDATION 28

Assujettir les firmes au système professionnel afin de protéger le public

Dans le système professionnel québécois, seuls les professionnels sont assujettis à l'autorité de leur ordre et non les firmes qui les emploient, même si leur activité principale est d'offrir des services professionnels⁶⁰¹. Or, la firme dans laquelle travaille un professionnel peut influencer son comportement de manière importante⁶⁰². La Commission a d'ailleurs été à même de constater que certaines firmes de génie-conseil possédaient une culture organisationnelle qui laissait libre cours à certaines pratiques déviantes en matière de financement politique et de collusion⁶⁰³.

Dans l'état actuel des choses, un ordre professionnel n'est pas autorisé à intervenir auprès d'une firme, même lorsque celle-ci, par les gestes de ses plus hauts dirigeants ou propriétaires, encourage les professionnels à adopter des pratiques déviantes. Le syndic de l'ordre ne peut que sanctionner les professionnels⁶⁰⁴.

Dans un mémoire déposé à la Commission, l'Ordre des ingénieurs du Québec (OIQ) a affirmé que l'encadrement des firmes de génie permettrait de favoriser le comportement éthique non seulement du professionnel, mais aussi de ses supérieurs, des dirigeants de la société et des autres employés, qui ne sont pas nécessairement des professionnels eux-mêmes⁶⁰⁵. Un ordre pourrait

⁵⁹⁸ Témoignage de Jean Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 259.

⁵⁹⁹ Témoignage de Jean Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 257-259.

⁶⁰⁰ Témoignage de Jean Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 273-274, 279, 293-294.

⁶⁰¹ Pièce CEIC-R-3188, p. 12.

⁶⁰² Pièce CEIC-R-3188, p. 32-33.

⁶⁰³ Le récit des faits est présenté à la partie 2 de ce rapport.

⁶⁰⁴ Témoignage de Denis Saint-Martin, transcription du 27 octobre 2014, p. 104; pièce 227P-3329, p. 8.

⁶⁰⁵ Pièce CEIC-R-3188, p. 12-13.

par exemple intervenir si le dirigeant d'une firme sollicitait des contrats de manière contraire à l'éthique⁶⁰⁶.

L'encadrement des firmes faciliterait aussi la découverte de documents dans les enquêtes en matière de corruption, collusion et financement politique illégal⁶⁰⁷. En effet, les documents faisant état de systèmes de corruption ou de collusion peuvent être détenus par l'entreprise plutôt que par le professionnel lui-même. À titre d'illustration, un ingénieur au sein d'une firme de génie-conseil a indiqué que l'OIQ n'a jamais rien décelé au sujet des pratiques de facturation de complaisance qui avaient permis à sa firme de financer illégalement les partis politiques pendant des années, puisque ce n'était pas dans la partie professionnelle de ses activités.

Le Québec fait actuellement bande à part en matière d'encadrement des firmes offrant des services professionnels de génie. Presque toutes les autres provinces canadiennes ainsi que 35 États américains exigent en effet un certificat d'autorisation pour les firmes de génie-conseil⁶⁰⁸. L'encadrement de ces firmes s'effectue au moyen de cinq leviers⁶⁰⁹ : (1) l'enregistrement obligatoire; (2) l'émission de licences conditionnelles au respect de certaines règles; (3) l'obligation de transmettre certaines informations; (4) la mise en place de systèmes de conformité (dont la possibilité d'audits par l'ordre professionnel); (5) l'imposition de sanctions.

Persuadé que l'encadrement des firmes est souhaitable pour l'ensemble des professions, l'Office des professions du Québec a affirmé devant la Commission vouloir se doter d'outils performants à ce sujet et a annoncé son intention de proposer des changements législatifs en ce sens⁶¹⁰. Que ce soit dans le secteur du génie ou dans d'autres domaines professionnels liés à l'industrie de la construction, la Commission croit elle aussi qu'un meilleur encadrement des firmes de professionnels pourrait permettre de s'assurer que les professionnels œuvrent dans un environnement propice à la pratique de leur profession. Elle considère également que cela pourrait faciliter la découverte par le syndic de documents dans les enquêtes en matière de corruption, collusion et financement politique.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De modifier le *Code des professions du Québec* pour que les firmes de services professionnels liées au domaine de la construction soient assujetties au pouvoir d'encadrement des ordres professionnels dans leur secteur d'activité.

⁶⁰⁶ Pièce CEIC-R-3188, octobre 1998.

⁶⁰⁷ Témoignage d'André Prud'homme, transcription du 24 avril 2014, p. 105-106.

⁶⁰⁸ Pièce CEIC-R-3536.

⁶⁰⁹ Adam DODEK, « Regulating Law Firms in Canada », (2012) 90-2 *Canadian Bar Law Review* 383, p. 407-409.

⁶¹⁰ Témoignage de Jean Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 307, 313.

RECOMMANDATION 29

Imposer une formation en éthique et en déontologie aux membres des ordres professionnels

Les stratagèmes mis au jour par la Commission font état de l'implication de plusieurs professionnels dans des cas de collusion ou de corruption⁶¹¹. Un professionnel confronté à une situation contraire à l'éthique devrait, sans hésitation, se conformer à ses obligations déontologiques avant toute chose. L'une des préoccupations principales des ordres professionnels dans le cadre de leur mandat de protection du public devrait consister à s'assurer de l'éthique des professionnels qu'ils encadrent.

Les travaux de la Commission ont toutefois permis de constater que les ordres professionnels n'exigent pas toujours des candidats à la profession, ou des professionnels assujettis à la formation obligatoire, qu'ils suivent un nombre minimal d'heures de formation en éthique et déontologie⁶¹².

La formation en éthique ne constitue évidemment pas une panacée. Il s'agit toutefois d'un pas dans la bonne direction. Par conséquent, les ordres professionnels doivent s'assurer que les professionnels reçoivent une formation en éthique adéquate, autant au chapitre de la formation continue que de la formation initiale.

La preuve entendue par la Commission à ce sujet portait surtout sur les ingénieurs⁶¹³. La formation en éthique et en déontologie devrait toutefois s'appliquer minimalement à l'ensemble des ordres liés à la construction.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De rendre obligatoire, pour tous les ordres professionnels visés par le mandat de la Commission, l'adoption d'un règlement obligeant les professionnels membres de l'ordre ou désirant en devenir membres à suivre une formation en éthique et déontologie.

⁶¹¹ Les récits des faits portant sur Montréal, Laval et le ministère des Transports du Québec sont présentés à la partie 3 de ce rapport.

⁶¹² Témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, p. 64.

⁶¹³ Témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, p. 64; pièce 233P-3339, 18 juin 2014.

RECOMMANDATION 30

Améliorer la formation des administrateurs des ordres professionnels

Les administrateurs d'un ordre professionnel sont en majorité des membres de l'ordre professionnel élus par leurs pairs⁶¹⁴, à l'exception des quelques membres du public nommés par l'Office des professions du Québec (OPQ)⁶¹⁵. Comme ils ne sont pas des administrateurs professionnels, rien ne garantit qu'ils ont la formation ou les connaissances nécessaires afin d'exercer adéquatement leur rôle. En fait, de l'avis même de l'OPQ, les administrateurs ne saisissent pas nécessairement la mission de protection du public de l'Ordre et ne sont pas toujours en mesure de prendre les bonnes décisions pour s'assurer que l'Ordre remplit sa mission de protection du public⁶¹⁶. Le cas vécu à l'Ordre des ingénieurs du Québec constitue en cela un exemple flagrant.

Les administrateurs d'un ordre professionnel ont un rôle crucial à jouer dans la gouvernance de l'ordre et, ultimement, dans la protection du public. Il est nécessaire qu'ils reçoivent une formation adéquate afin de pouvoir exercer correctement ce rôle.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'obliger les administrateurs nouvellement élus des ordres professionnels concernés par le mandat de la Commission à suivre une formation sur la bonne gouvernance et l'éthique, ainsi que sur les lois et les règles auxquelles ils sont assujettis dans le cadre de leur fonction.

RECOMMANDATION 31

Revoir le mode de nomination du commissaire à la lutte contre la corruption

Le commissaire à la lutte contre la corruption a pour mandat de diriger les activités de l'Unité permanente anticorruption (UPAC). Il est nommé à partir d'une liste d'au moins trois personnes proposée par un comité de sélection⁶¹⁷. La composition du comité n'est fixée ni par la loi ni par règlement⁶¹⁸. Le gouvernement peut donc en choisir les membres de manière discrétionnaire.

⁶¹⁴ *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 66.1, 76.

⁶¹⁵ *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 78.

⁶¹⁶ Témoignage de Jean Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 294.

⁶¹⁷ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, art. 5, al. 1; *Présentation de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) à la CEIC de septembre 2014*, 191P-2011, p. 14-15.

⁶¹⁸ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 44-46.

Enfin, le mandat du commissaire « est d'une durée fixe, qui ne peut excéder cinq ans », mais est renouvelable⁶¹⁹.

La loi ne prévoit par ailleurs aucune modalité quant aux conditions de fin d'emploi du commissaire, celles-ci étant plutôt prévues dans son décret de nomination. Il peut donc être destitué sans préavis. La résiliation de son contrat est aussi possible sans motif, en tout temps, avec un préavis de trois mois⁶²⁰.

Le mode de nomination et de destitution du commissaire n'offre donc pas de garanties d'indépendance comparables à celles prévues pour d'autres titulaires de charges publiques d'importance similaire au Québec. En comparaison, afin d'éviter les risques potentiels d'influence dans le but d'obtenir un renouvellement de mandat, le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) est nommé par le gouvernement pour un mandat non renouvelable de sept ans⁶²¹. La loi prévoit en outre de manière précise le processus de sélection du DPCP et la composition du comité de sélection dont la majorité des membres n'a aucun lien avec le pouvoir exécutif⁶²². De surcroît, le DPCP ne peut être destitué ou suspendu sans rémunération que sur la recommandation du ministre de la Justice, et une juste cause doit être invoquée. Celui-ci doit avoir reçu un rapport de la Commission de la fonction publique à cet effet⁶²³.

En raison du rôle majeur que le commissaire joue dans la lutte contre la corruption, une réelle et apparente indépendance est essentielle lorsqu'il effectue des enquêtes ou des vérifications portant sur des politiciens et des personnes liées à ces derniers.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De modifier la *Loi concernant la lutte contre la corruption* afin que la durée du mandat ainsi que le mode de nomination et de destitution du commissaire à la lutte contre la corruption soient analogues à ceux du Directeur des poursuites criminelles et pénales.

⁶¹⁹ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, art. 5, al. 3.

⁶²⁰ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 46-48; pièce 191P-2011, p. 16; pièce, en liasse, 191P-2012, p. 2.

⁶²¹ *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, RLRQ, c. D-9.1.1, art. 2, 4.

⁶²² *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, RLRQ, c. D-9.1.1, art. 3, al. 2; témoignage de Pierre Lapointe, transcription du 8 octobre 2014, p. 264. Ce comité est composé du sous-ministre de la Justice, d'un avocat recommandé par le bâtonnier du Québec, d'un professeur de droit recommandé par les doyens des facultés de droit du Québec, d'une personne recommandée par des organismes représentant le milieu municipal et d'une personne choisie par le ministre de la Justice parmi celles œuvrant dans un organisme ayant pour objet d'aider les victimes d'actes criminels.

⁶²³ *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, RLRQ, c. D-9.1.1, art. 6, al. 1; témoignage de Pierre Lapointe, transcription du 8 octobre 2014, p. 265.

RECOMMANDATIONS 32 ET 33

Améliorer la fiabilité du Registre des entreprises du Québec

Le Registre des entreprises du Québec (REQ) est la banque d'information dans laquelle est enregistrée toute entreprise autorisée à faire des affaires au Québec. Constitué en vertu de la *Loi sur la publicité légale des entreprises*, il est tenu par le Registraire des entreprises (RE), lui-même intégré au ministère du Revenu en 2007⁶²⁴.

Le REQ contient diverses données concernant les entreprises, leurs actionnaires et leurs administrateurs⁶²⁵. Ces données sont très utiles et parfois cruciales pour plusieurs organismes de contrôle et de surveillance, par exemple l'Unité permanente anticorruption, la Régie du bâtiment et le Directeur général des élections, qui y effectuent des recherches aux fins de l'octroi de licences d'entrepreneurs ou pour des enquêtes relatives au financement politique illégal ou à l'infiltration du crime organisé dans l'économie légitime.

Accorder une plus grande importance à la qualité de l'information incluse au REQ

Au cours des travaux de la Commission, des témoins ont cependant soulevé des doutes quant à la fiabilité de l'information du REQ⁶²⁶. Ses données sont produites par chaque entreprise et le RE les vérifie peu. Leur mise à jour est problématique : en avril 2015, 200 000 entreprises n'avaient pas produit leur mise à jour annuelle depuis deux ans. De plus, la consultation de la banque de données offerte au public par voie électronique est insuffisante pour plusieurs organismes de contrôle et de surveillance; leurs recherches plus complètes doivent souvent faire l'objet d'une demande de service au RE⁶²⁷.

Interrogé à ce sujet, un représentant de l'ARQ a reconnu que l'information du REQ présentait certaines lacunes⁶²⁸. Une réponse complémentaire de l'ARQ remise en avril 2015 à la Commission indique que « le RE a entrepris différentes mesures afin d'accroître davantage la fiabilité des informations contenues au registre ». On y apprend aussi que le RE pourra « dans le futur » corroborer les informations qu'il a reçues des entreprises à partir de celles détenues par d'autres services de l'ARQ. En outre, le registraire propose pour les prochaines années la mise au point d'une interface d'interrogation plus conviviale de la banque de données pour les organismes de contrôle et d'enquête⁶²⁹.

⁶²⁴ *Loi modifiant la Loi sur le registraire des entreprises et d'autres dispositions législatives*, LQ 2006, c. 38; *Loi sur la publicité légale des entreprises*, RLRQ, c. P-44.1, art. 1; pièce CEIC-R-3572, p. 26.

⁶²⁵ *Loi sur la publicité légale des entreprises*, RLRQ, c. P-44.1, art. 13 et 35; *Règlement d'application de la Loi sur la publicité légale des entreprises*, RLRQ, c. P-44.1, r. 1, art. 1.

⁶²⁶ Témoignage de Jérôme Bédard, transcription du 11 mars 2014, p. 100-106.

⁶²⁷ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1, art. 45, 60, 61 et 62.0.1; témoignage de Jérôme Bédard, transcription du 11 mars 2014, p. 100-106; pièce 191P-3340; p. 16-17; pièce 221P-3368, p. 10-11; pièce 227P-3329, p. 9; pièce 208P-3185, p. 1.

⁶²⁸ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 55-58.

⁶²⁹ Pièce 208P-3185, p. 2-3.

Sanctionner pour inviter à une meilleure reddition de comptes

La réponse complémentaire de l'ARQ indique également que « l'imposition de sanctions pénales se fera de façon progressive à compter du printemps 2015 ». Ce faisant, elle met en lumière le fait que le Registraire n'utilise pas les leviers prévus dans la loi depuis 1964 pour obtenir les mises à jour des entreprises. Les amendes imposées demeurent en outre peu élevées et se situent à 400 dollars par infraction pour une personne et à 600 dollars pour une entreprise. À titre comparatif, l'amende minimale de la Régie du bâtiment pour une fausse déclaration lors d'une demande de licence d'entrepreneur est de 2 689 dollars (REQ : 400 dollars) pour une personne et de 13 445 dollars (REQ : 600 dollars) pour une entreprise. Une licence de la RBQ permet de faire des affaires dans le domaine de la construction.

L'inscription au REQ est la porte d'entrée dans l'économie légitime, la première condition pour faire des affaires au Québec. Les informations qui y sont colligées sont aussi nécessaires pour les organismes de contrôle dans le domaine de la construction que pour ceux qui œuvrent à freiner l'infiltration du crime organisé dans l'économie légitime. L'utilité de cet outil justifie de prendre tous les moyens pour le rendre pleinement efficace.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

RECOMMANDATION 32

D'exiger de l'Agence du revenu du Québec qu'elle prenne les mesures nécessaires pour améliorer la fiabilité des données du Registre des entreprises du Québec.

RECOMMANDATION 33

De revoir les dispositions pénales de la *Loi sur la publicité légale des entreprises* afin d'y inclure des mesures incitatives au respect des obligations légales.

RECOMMANDATION 34**Encourager la recherche sur la collusion, la corruption et l'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction**

De nombreux domaines – incluant les sciences économiques, le droit, la sociologie et les sciences politiques – contribuent désormais aux efforts de lutte à la collusion et à la corruption à

travers le monde. Contrairement au Québec où ces sujets de recherche étaient peu prisés avant l'écllosion des scandales en 2009, ils font l'objet de nombreuses études par des organismes ou des groupes de recherche universitaire œuvrant à l'étranger. Ces connaissances doivent être adaptées aux spécificités des institutions québécoises, au cadre législatif en vigueur et à l'industrie de la construction dans la province. C'est un rôle que peuvent assumer les chercheurs universitaires d'ici.

Afin de faire progresser l'expertise dans ces domaines, un signal doit être envoyé à la communauté universitaire du Québec. Cette tâche pourrait être assumée par le Fonds de recherche du Québec – Société et culture (FRQSC). Celui-ci a pour mandat de promouvoir et de soutenir financièrement la recherche, la diffusion des connaissances et la formation des chercheurs au Québec⁶³⁰.

Actuellement, le FRQSC soutient des projets de recherche dans un grand nombre de domaines connexes aux travaux de la Commission. En revanche, aucun ne vise à prendre en compte les phénomènes de collusion, de corruption et d'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction. De par leur nature, ces phénomènes sont cachés ou occultés et il existe peu de données empiriques pouvant être utilisées par les chercheurs. Leur étude doit donc faire appel à une approche interdisciplinaire, ce que privilégie justement le FRQSC dans plusieurs de ses objectifs d'intervention :

- « Développer des synergies entre chercheurs issus de différents secteurs et de divers milieux [...];
- Répondre à des besoins particuliers de formation dans des thématiques [...] stratégiques pour le Québec [...];
- Favoriser la concertation autour de préoccupations de recherches orientées vers de grandes problématiques sociétales [...]; et
- Mettre de l'avant le rôle central des SSHAL [sciences sociales et humaines, arts et lettres] dans la compréhension des grandes problématiques sociétales⁶³¹. »

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De transmettre au Fonds de recherche du Québec – Société et culture une directive l'enjoignant à encourager les initiatives de recherche ayant pour objets les phénomènes de collusion, de corruption et d'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction.

⁶³⁰ Pièce CEIC-R-3479, p. 7.

⁶³¹ Pièce CEIC-R-3478, p. 18, 20-21.

RECOMMANDATIONS 35 ET 36

Améliorer la lutte à la collusion par une meilleure intervention des institutions publiques responsables des poursuites criminelles

La collusion est l'un des actes répréhensibles que l'Unité permanente anticorruption (UPAC) est chargée de prévenir et de débusquer⁶³². L'UPAC a d'ailleurs indiqué à la Commission que ses enquêteurs sont « fréquemment exposés au phénomène de la collusion » et qu'il s'agit d'un des « phénomènes les plus dénoncés par les sonneurs d'alarme⁶³³ ».

La collusion est visée par la *Loi sur la concurrence*⁶³⁴ (LC). La LC n'utilise pas le terme « collusion », mais elle contient des dispositions de nature criminelle interdisant les complots anticoncurrentiels⁶³⁵ ainsi que le trucage d'offres⁶³⁶. Les travaux de la Commission ont révélé que la mise en application de ces dispositions par le Bureau de la concurrence du Canada (BCC) n'a mené qu'à peu de poursuites en matière de contrats publics de construction au Québec entre 1996 et 2014⁶³⁷. D'après l'expert en droit de la concurrence Yves Comtois⁶³⁸ et l'UPAC⁶³⁹, cette situation peut s'expliquer par le fait que les moyens d'enquête du BCC sont plutôt « limités ».

La Commission considère que certaines mesures doivent être prises pour favoriser une meilleure intervention des institutions publiques responsables des poursuites criminelles.

Une autre partie de l'explication peut venir du fait que, jusqu'à tout récemment, le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) n'intentait pas de poursuites fondées sur les dispositions criminelles de la LC⁶⁴⁰.

Lors de son témoignage devant la Commission, le représentant du DPCP a indiqué que cet organisme estime avoir compétence pour entreprendre des poursuites en vertu des dispositions de nature criminelle prévues à la LC⁶⁴¹. La Commission encourage donc le DPCP à assumer son rôle de poursuivant en ce domaine.

La Commission est d'avis que l'amélioration de la prévention, de la détection et de la sanction de la collusion en matière d'octroi de contrats publics dans l'industrie de la construction repose non seulement sur la reconnaissance du rôle du DPCP consistant à entreprendre des poursuites

⁶³² *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, art. 2, 9 par. 1 et 3.

⁶³³ Pièce 191P-3340, p. 21-22.

⁶³⁴ *Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985), ch. C-34.

⁶³⁵ *Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985), ch. C-34, art. 45.

⁶³⁶ *Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985), ch. C-34, art. 47.

⁶³⁷ Selon le BCC, 29 enquêtes ont été menées dans ce domaine durant cette période et de ce nombre, 12 étaient toujours en cours au 8 octobre 2014 : Pièce 216P-2132, p. 39.

⁶³⁸ Témoignage d'Yves Comtois, transcription du 29 octobre 2014, p. 156.

⁶³⁹ Pièce 191P-3340, p. 22.

⁶⁴⁰ *Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985), ch. C-34, art. 7; témoignage de Pierre Lapointe, transcription du 14 octobre 2014, p. 225-236.

⁶⁴¹ Témoignage de Pierre Lapointe, transcription du 14 octobre 2014, p. 224-237.

criminelles en vertu de la LC, mais aussi sur la création d'infractions pénales relatives à la collusion dans la législation québécoise.

En effet, la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP)⁶⁴² comporte des dispositions de nature pénale visant à sanctionner certaines contraventions à la loi⁶⁴³, mais aucune d'elles ne vise spécifiquement la collusion qui pourrait survenir à l'occasion d'un processus d'appel d'offres. Sanctionner les déclarations fausses ou trompeuses tel que le prévoit l'article 27.6 de la LCOP ne permet pas clairement de prévenir les comportements mis au jour par la Commission. Pour y parvenir, il faudrait exiger par ailleurs de tout soumissionnaire qu'il fournisse une déclaration solennelle dans laquelle il fait état des discussions qu'il a eues concernant sa soumission et, le cas échéant, avec qui et à quel sujet.

L'objectif n'est pas tant de sanctionner les atteintes à la concurrence (que la LC vise spécifiquement à sanctionner) que les manœuvres ayant pour effet d'entraver l'intégrité des rapports contractuels entre l'État et les entreprises qui transigent avec lui. De tels ajustements permettraient par ailleurs de mettre davantage en évidence le caractère illicite d'un comportement collusoire dans le cadre de la conclusion des contrats publics de construction.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

RECOMMANDATION 35

D'exiger que le Directeur des poursuites criminelles et pénales adopte et diffuse une politique claire quant à sa compétence pour intenter des poursuites criminelles fondées sur la *Loi sur la concurrence au Canada*.

RECOMMANDATION 36

De clarifier les dispositions de la *Loi sur les contrats des organismes publics* afin d'exiger de tout soumissionnaire qu'il fournisse une déclaration solennelle dans laquelle il fait état des discussions qu'il a eues concernant sa soumission et, le cas échéant, avec qui et à quel sujet.

⁶⁴² *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1.

⁶⁴³ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 27.5 à 27.15.

RECOMMANDATION 37

Allonger le délai de prescription de certaines poursuites pénales

Le délai de prescription d'une poursuite est le laps de temps après lequel s'éteint le droit de poursuite concernant une infraction à une loi.

Le *Code de procédure pénale* fixe, pour toutes les lois, un délai de prescription d'un an à partir de la date où est perpétrée une telle infraction⁶⁴⁴. Cependant, cette loi prévoit que la prescription ne s'applique pas aux poursuites intentées devant une instance disciplinaire⁶⁴⁵.

Le délai de prescription d'un an s'applique donc par défaut à la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, à la *Loi sur les contrats des organismes publics*, aux lois municipales (notamment aux sections traitant des contrats), ainsi qu'à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*⁶⁴⁶. Il en va de même concernant la poursuite intentée par un ordre professionnel, en vertu du *Code des professions*, contre une personne qui a ordonné à un membre de l'ordre de participer à des actes dérogatoires à la dignité de la profession tels que la collusion ou la corruption; ce peut être un dirigeant d'une firme qui n'est pas membre de cet ordre⁶⁴⁷.

La *Loi sur le bâtiment* prévoit une prescription d'un an après que l'infraction est parvenue à la connaissance du poursuivant, mais dans un délai de cinq ans à partir de la date où est perpétrée l'infraction⁶⁴⁸.

La *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* édicte une prescription semblable à celle de la *Loi sur le bâtiment*, mais pour une seule disposition pénale. Cette disposition concerne la destruction et la falsification de registres de paye et de rapports. Ce délai spécifique ne s'applique pas aux autres infractions pénales, notamment en matière d'intimidation⁶⁴⁹.

Les lois électorales prévoient depuis 2011 un délai de prescription de cinq ans depuis la date de la perpétration de l'infraction liée au financement politique. Auparavant, le délai était de

⁶⁴⁴ *Code de procédure pénale*, c. C-25.1, art. 1 et 14.

⁶⁴⁵ *Code de procédure pénale*, RLRQ, c. C-25.1, art. 1, 14; les instances disciplinaires sont les conseils de discipline des ordres professionnels, notamment.

⁶⁴⁶ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 27.5-27.15; *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573-573.4; *Code municipal*, RLRQ, c. C-27.1, art. 934-952; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, RLRQ, c. C-37.01, art. 105.1-118.2; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*, RLRQ, c. C-37.02, art. 98.1-112.2; *Loi sur les sociétés de transport en commun*, RLRQ, c. S-30.01, art. 92.1-111; *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, RLRQ, c. T-11.011, art. 60-65.

⁶⁴⁷ *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 189.1.

⁶⁴⁸ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1, art. 212.

⁶⁴⁹ *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*, RLRQ, c. R-20, art. 109.1.

deux ans. Cette loi fixe aussi une prescription de dix ans pour les infractions liées principalement à l'exercice du vote et à la corruption d'électeur⁶⁵⁰.

La plupart des organismes qui appliquent ces lois, qui visent notamment à prévenir la collusion, la corruption et le financement politique illégal liés aux contrats publics de construction, ont indiqué à la Commission que le délai de prescription d'un an est trop court pour leurs activités de contrôle⁶⁵¹.

Par exemple, selon le Commissaire au lobbying 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)⁶⁵².

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 accusations⁶⁵³.

Ainsi, les enquêtes débutent à la suite de dénonciations, lesquelles peuvent survenir plusieurs mois après la perpétration de l'infraction. Avant de donner un constat d'infraction et ainsi lancer une poursuite pénale, les enquêteurs doivent rencontrer des témoins, recueillir des preuves et présenter un dossier étoffé à un procureur de l'organisme de contrôle qui doit ensuite en discuter avec le poursuivant. Ce dernier est généralement le représentant du DPCP auprès de l'organisme de contrôle.

De telles enquêtes peuvent mettre au jour des pratiques de longue date qui nécessitent un examen en profondeur pouvant impliquer un réseau, ce qui prolonge le temps requis. Dans un tel cas, le court délai de prescription fait obstacle à la sanction des infractions qui peuvent avoir duré plusieurs années relativement aux contrats publics de construction.

Le Directeur général des élections recommande que le délai soit porté à sept ans pour le financement politique⁶⁵⁴. Le Barreau et la Ville de Laval suggèrent un délai de prescription de dix

⁶⁵⁰ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 569, al. 2; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 648.

⁶⁵¹ Témoignage de Jean-François Sabourin, transcription du 24 février 2014, p. 86-88; témoignage de Diane Lemieux, transcription du 22 septembre 2014, p. 104-106, 123; témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 81-82, 137-138; pièce 209P-2110, p. 20.

⁶⁵² Pièce 209P-2111, p. 83.

⁶⁵³ Témoignage de Jean-François Sabourin, transcription du 24 février 2014, p. 86-88; témoignage de Diane Lemieux, transcription du 22 septembre 2014, p. 104-106, 123.

⁶⁵⁴ Témoignage du DGEQ, transcription du 15 septembre 2014, p. 211-212, 255-256; pièce 190P-2010, p. 49; pièce 190P-2008, p. 27-28.

ans⁶⁵⁵. Soulignons que l'Agence du revenu du Québec bénéficie d'un délai de prescription de huit ans pour les infractions en matière de fraude fiscale⁶⁵⁶.

L'Unité permanente anticorruption a le pouvoir de suspendre le délai de prescription pendant deux ans relativement à une infraction qui fait l'objet d'une enquête, mais cela permet seulement de préserver le droit de poursuite concernant les infractions des derniers mois, sans restaurer ce droit pour les infractions des années antérieures. Par ailleurs, la *Loi concernant la lutte contre la corruption* formule deux infractions pénales liées à la protection des lanceurs d'alerte contre les mesures de représailles. Le délai de prescription d'un an s'applique à cette loi, affaiblissant l'effet de ces dispositions⁶⁵⁷.

Les infractions liées aux stratagèmes que la Commission a mis en lumière sont souvent cachées et complexes. Ne pas donner le temps aux enquêteurs de faire leur travail réduit leur efficacité.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'appliquer un délai de prescription de poursuite pénale de trois ans après la connaissance de l'infraction par le poursuivant, sans excéder sept ans depuis sa perpétration :

- à la *Loi sur les contrats des organismes publics*;
- aux sections des lois municipales traitant des contrats;
- aux lois électorales en matière de financement politique;
- à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*;
- à la *Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction*;
- aux dispositions du *Code des professions* qui visent l'introduction de poursuites pénales devant des instances judiciaires;
- aux dispositions de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* relativement à la protection des lanceurs d'alerte contre les mesures de représailles.

⁶⁵⁵ Pièce 438P-3348 p. 56; témoignage de Patrice Guay, transcription du 13 novembre 2014, p. 15-16; pièce 199P-3345, p. 26.

⁶⁵⁶ *Loi sur l'administration fiscale*, RLRQ, c. A-6.002, art. 78.

⁶⁵⁷ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, art. 19, 32, 35.

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

Ce troisième bloc de recommandations vise à tracer une ligne entre les rapports d'influence légitimes dans une société démocratique et les autres. Il répond aussi aux exigences de dépolitisation des processus d'octroi et de gestion des contrats publics et d'indépendance de la fonction publique en s'attardant plus spécifiquement au financement politique.

RECOMMANDATION 38

Accroître l'imputabilité de tous les élus et candidats à l'égard des pratiques de financement

Des témoins entendus dans le cadre des audiences de la Commission ont soutenu que des organisateurs, des solliciteurs, des représentants et des agents officiels avaient négligé ou contourné les règles de financement des partis politiques⁶⁵⁸. Le DGEQ a rappelé en audience qu'en 2009 et 2010, trois ministres ont mentionné erronément que les entreprises pouvaient contribuer au financement des partis politiques; après enquête, il a conclu qu'il s'agissait de lapsus de leur part⁶⁵⁹.

Or, le système électoral ne peut fonctionner adéquatement que dans la mesure où les responsables de chaque entité politique autorisée⁶⁶⁰ en connaissent les règles, les appliquent et en sont responsables. La volonté de gagner risque parfois d'entraîner le contournement des règles. Les chefs des partis, leurs dirigeants, les candidats, les représentants et les agents officiels sont en première ligne pour prévenir ce mal. Un des moyens de renouveler périodiquement leur engagement à appliquer la loi et les règles qui les concernent consiste à exiger d'eux une déclaration à ce sujet.

Les meilleures pratiques en matière de reddition de comptes de nature financière imposent aux principaux dirigeants d'une organisation de déclarer dans leur rapport financier qu'ils ont appliqué les mesures de contrôle requises pour pouvoir attester que le contenu de leur rapport est fiable et que leurs activités financières sont conformes aux obligations s'appliquant à l'entité. Cette déclaration doit être signée par le responsable des finances de même que par le plus haut responsable de l'organisation, ce qui renforce l'assurance donnée par la déclaration.

Les déclarations demandées actuellement par le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) dans les rapports financiers des partis et des candidats sont minimales.

⁶⁵⁸ Le récit en lien avec le financement de partis est présenté à la partie 3 de ce rapport.

⁶⁵⁹ Témoignage du DGEQ, transcription du 15 septembre 2014, p. 84.

⁶⁶⁰ « Entité politique autorisée » : expression utilisée dans la *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 43, désignant un parti politique provincial ou municipal, une instance de parti provincial (par exemple, une association de circonscription), un député indépendant, ou un candidat provincial ou municipal indépendant.

Les rapports financiers des entités politiques autorisées sont signés par une seule personne : le représentant officiel ou l'agent officiel⁶⁶¹. La déclaration du représentant officiel au niveau provincial porte uniquement sur la fiabilité des renseignements contenus dans son rapport⁶⁶²; elle n'indique pas qu'il a appliqué les mesures de contrôle recommandées par le DGEQ pour s'assurer de la conformité de la sollicitation, des contributions, des emprunts, des cautionnements et des dépenses.

Au niveau municipal, le représentant officiel appose simplement sa signature au bas du bilan : aucune déclaration ne la précède⁶⁶³. Quant à l'agent officiel, en plus de la déclaration de fiabilité des renseignements contenus dans le rapport de dépenses électorales, il fait une déclaration de conformité qui ne vise que les dépenses qu'il a lui-même faites ou autorisées. Cette déclaration élude les dépenses qui auraient pu être faites ou autorisées par une autre personne, à la connaissance de l'agent officiel⁶⁶⁴.

Les candidats et les élus qui sont au cœur de l'activité électorale et politique n'ont aucune déclaration à signer quant au respect des règles de financement. Lorsque des pratiques douteuses de financement sont découvertes, ils peuvent toujours dire qu'ils n'étaient pas informés. Une déclaration signée par chaque candidat, élu et chef de parti contribuerait à prévenir cette situation. La Commission est d'avis qu'ils doivent être informés des règles de financement politique et veiller à la conformité des pratiques de leur parti en ce domaine.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De modifier la *Loi électorale* pour exiger que :

- le rapport financier annuel du parti ou de chaque instance soit signé par le chef du parti et par le plus haut responsable de chaque instance du parti en plus du représentant officiel;
- le chef de parti, l'élu ou le candidat signe, dans le rapport financier annuel et dans celui sur les dépenses électorales, une déclaration indiquant : a) que le représentant ou l'agent officiel l'a informé des règles de financement; b) qu'il a rappelé à ses collaborateurs l'obligation de respecter ces règles; c) qu'il a été informé des pratiques de sollicitation de son parti et juge qu'elles sont conformes à la loi; d) qu'il a obtenu tout éclaircissement qu'il souhaitait sur le contenu du rapport financier auprès du représentant ou de l'agent officiel, selon le cas.

⁶⁶¹ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 479, 484 et 492; *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 113, 117, 432 et 434.

⁶⁶² Déclaration de fiabilité prévue aux rapports financiers produits au DGEQ : « Je déclare que tous les renseignements donnés dans ce rapport sont vrais, exacts et complets. », tirée de : Pièce CEIC-R-3477, p. 100.

⁶⁶³ Pièce CEIC-R-3475, p. 1, 5.

⁶⁶⁴ Déclaration de conformité de l'agent officiel : « Toutes les dépenses électorales que j'ai faites ou autorisées sont inscrites dans le rapport de dépenses électorales et ont été engagées conformément aux exigences de la Loi. Toutes ces dépenses ont également été acquittées conformément à ces exigences, à l'exception des réclamations contestées, mentionnées à l'annexe 3 du présent rapport. », tirée de : Pièce CEIC-R-3476, p. 55.

RECOMMANDATIONS 39 ET 40

Améliorer la reddition de comptes sur l'apport des bénévoles dans les activités partisanes

Un dirigeant d'une firme de génie-conseil a témoigné avoir contribué de manière irrégulière au financement du parti municipal Union Montréal à l'occasion de la campagne électorale de 2005. À la demande de ce parti, il aurait notamment accepté de verser 75 000 dollars à une firme de communication⁶⁶⁵ dont le président dit avoir agi « bénévolement » à titre de conseiller en communication auprès du candidat à la mairie⁶⁶⁶.

Lors de son témoignage, le « bénévole » a rappelé son expérience de 30 ans à titre de conseiller bénévole en communication politique auprès de chefs de partis politiques provinciaux et fédéraux. Il a également mentionné que sa firme avait rendu des services facturés à Union Montréal durant la campagne électorale municipale de 2005⁶⁶⁷. Dans une déclaration écrite préalable à son témoignage, il admet aussi que le rôle qu'il a joué auprès d'Union Montréal a contribué à ce que cette firme de génie-conseil lui verse 75 000 dollars⁶⁶⁸.

La valeur du travail bénévole n'est pas comptabilisée à titre de contribution politique. Des règles encadrent tout de même le bénévolat. En vertu de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, le travail bénévole doit toujours être effectué « personnellement, volontairement et sans contrepartie ». La *Loi électorale* qui s'applique au niveau provincial n'apporte pas les mêmes précisions, sauf pour le bénévolat fait en période électorale⁶⁶⁹.

La Commission observe que pour prévenir le faux bénévolat compensé par des entreprises, les lois électorales des trois autres administrations canadiennes qui interdisent la contribution des entreprises – l'administration fédérale, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba – ne permettent pas aux personnes qui travaillent à leur propre compte⁶⁷⁰ d'offrir bénévolement à un parti politique les services dont elles tirent habituellement des revenus, excepté au Manitoba, pour les postes de représentant officiel, d'agent officiel et de conseiller juridique⁶⁷¹. Les personnes visées par cette interdiction peuvent faire du travail partisan non rémunéré, mais ce dernier doit être divulgué à titre de contribution en nature, ce qui n'est pas le cas pour le travail bénévole.

La valeur totale des contributions d'un électeur, qu'elles soient en argent ou en nature, ne peut dépasser le maximum annuel permis : celui-ci varie entre 1 500 dollars et 5 000 dollars par parti,

⁶⁶⁵ Témoignage d'Yves Cadotte, transcription du 14 mars 2013, p. 264-269, 277-279.

⁶⁶⁶ Témoignage d'André Morrow, transcription du 28 mars 2013, p. 72.

⁶⁶⁷ Témoignage d'André Morrow, transcription du 28 mars 2013, p. 12, 26, 47.

⁶⁶⁸ Pièce 58PP-2750.

⁶⁶⁹ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 88, par. 1 et 417, al. 2; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 428, par. 1 et 461.

⁶⁷⁰ Selon diverses dispositions légales et la jurisprudence, une personne peut travailler à son propre compte soit à titre de travailleur autonome, d'associé ou d'actionnaire d'une société, même si l'entreprise lui verse un salaire.

⁶⁷¹ *Loi électorale* (Canada), L.C. 2000, ch. 9, a. 2(1) « travail bénévole »; *Loi sur le financement des élections* (Manitoba), C.P.L.M. E27, a. 32(3)5, 32(4)2; Nouvelle-Écosse, *Elections Act* SNS 2011, c. 5, a. 166(d)(i) et 248(3).

selon le territoire de compétence. Lorsque la valeur du travail partisan non rémunéré fourni par une personne visée par la restriction du travail bénévole atteint le maximum permis pour une contribution, le parti doit alors payer les services professionnels de cette personne et les comptabiliser comme une dépense électorale, le cas échéant. Néanmoins, cette personne peut continuer à faire du bénévolat pour le parti en tout autre domaine que celui de son expertise professionnelle.

Au Québec, il n'y a ni de divulgation du travail bénévole partisan d'une personne dans son domaine professionnel, ni de maximum imposé à ce type d'apport à un parti. La Commission est d'avis que le nom des personnes qui effectuent du travail bénévole dans leur domaine d'expertise professionnelle devrait être déclaré dans le rapport financier annuel des partis politiques à titre de contribution en nature afin de rendre les influences occultes plus facilement repérables, le cas échéant.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

RECOMMANDATION 39

De préciser dans la *Loi électorale* que le travail bénévole doit en tout temps être effectué personnellement, volontairement et sans contrepartie.

RECOMMANDATION 40

De modifier les lois électorales pour exiger que les entités politiques autorisées divulguent dans leur rapport financier annuel et dans leur rapport de dépenses électorales le nom des personnes qui ont travaillé bénévolement dans le domaine d'expertise pour lequel elles sont habituellement rémunérées.

RECOMMANDATION 41

Obliger les représentants et les agents officiels à suivre une formation relative à leurs fonctions

Tout parti politique et tout candidat indépendant doivent nommer un représentant officiel et un agent officiel⁶⁷². La loi confie d'importantes responsabilités aux personnes qui occupent ces fonctions. Le représentant officiel est responsable des revenus et des dépenses de l'entité politique autorisée⁶⁷³, à l'exception des dépenses électorales. Il est responsable de la sollicitation des contributions, des emprunts, des dépenses courantes et de la constitution d'un fonds électoral. Il doit produire un rapport financier annuel⁶⁷⁴. Quant à l'agent officiel, il est responsable des dépenses électorales. Il doit produire un rapport de dépenses après la tenue du scrutin⁶⁷⁵.

Lors de son témoignage, le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) a mentionné que le taux de participation des représentants officiels et des agents officiels à la formation offerte sur leur rôle est de l'ordre de 50 %. Le DGEQ estime que ce taux ne répond pas à un seuil acceptable compte tenu du rôle crucial de ces personnes dans l'application de la loi, mais aussi de la forte mobilité des titulaires de ces fonctions. Il recommande donc de rendre cette formation obligatoire⁶⁷⁶.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De rendre obligatoire la formation sur les règles de financement politique préparée par le Directeur général des élections du Québec pour les représentants officiels et les agents officiels des partis politiques, de leurs instances et des candidats indépendants.

⁶⁷² *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 42, 46, 239, 405, 408, 410; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 380, 381, 387, 393.

⁶⁷³ « Entité politique autorisée » : notion empruntée à la *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, a. 43, et désignant un parti politique, une instance de parti, un député indépendant ou un candidat indépendant.

⁶⁷⁴ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 60, 84, 92, 102, 104, 113, 117, 122, 123, 441, 452; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 401, 432, 433, 439, 443, 446, 458, 478, 479, 484.

⁶⁷⁵ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 405, 413, 415, 432, 434, 445; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 455, 458, 463, 492.

⁶⁷⁶ Témoignage du DGEQ, transcription du 15 septembre 2014, p. 142; pièce 190P-2008, p. 54.

RECOMMANDATIONS 42 À 45 - LUTTER CONTRE LE RECOURS AUX PRÊTE-NOMS EN MATIÈRE DE FINANCEMENT POLITIQUE

Il a été reconnu à maintes reprises que le recours aux prête-noms constitue l'un des stratagèmes utilisés par les entreprises pour contribuer aux partis politiques au-delà des seuils permis par la loi. Pour éviter que cette situation se répète, des actions sont requises.

RECOMMANDATION 42

Identifier l'employeur des contributeurs politiques

Plusieurs témoins ont décrit la manière avec laquelle des dirigeants d'entreprises du secteur de la construction et du génie ont financé des partis politiques provinciaux et municipaux en demandant à leurs employés et à leurs proches de faire des contributions personnelles qu'elles leur remboursaient⁶⁷⁷. Selon le Directeur général des élections du Québec (DGEQ), des entreprises d'autres secteurs économiques auraient également procédé de la sorte⁶⁷⁸. Pour déceler cette pratique de financement sectoriel et mener ses enquêtes, le DGEQ a expliqué qu'il avait besoin du nom de l'employeur des contributeurs aux partis politiques⁶⁷⁹.

La loi permet maintenant à l'Agence du revenu du Québec (ARQ) de transmettre au DGEQ les informations fiscales dont il a besoin pour procéder à des vérifications, à des examens et à des enquêtes⁶⁸⁰.

Le nom de l'employeur des contributeurs que l'ARQ transmet au DGEQ provient du relevé des revenus produit par les employeurs après la fin d'une année fiscale. Cette information est disponible au DGEQ plusieurs mois, voire plus d'un an, après que les contributions ont été faites par les employés concernés. Pour la période débutant en 2006, les informations ont commencé à être transmises au DGEQ à l'automne 2012. De plus, lorsqu'une personne change d'employeur au cours de l'année, le DGEQ ne peut savoir pour quel employeur elle travaillait au moment de la contribution, puisque le relevé fiscal n'indique pas les périodes d'emploi.

Parallèlement, depuis juin 2013, le contributeur au niveau municipal indique le nom de son employeur sur le reçu de contribution qu'il doit signer⁶⁸¹. Une copie des nouveaux reçus est transmise trimestriellement au DGEQ. Le nom de l'employeur des contributeurs aux partis politiques provinciaux n'est pas recueilli de la même manière. Pourtant, lors de l'adoption de la disposition législative pertinente qui est appliquée depuis mai 2011⁶⁸², les parlementaires s'étaient assurés que le DGEQ pouvait exiger que la fiche de contribution utilisée au niveau provincial

⁶⁷⁷ Le récit des faits en lien avec le financement politique est présenté à la partie 3 de ce rapport.

⁶⁷⁸ Pièce 190P-2008, p. 31-234.

⁶⁷⁹ Témoignage du DGEQ, transcription du 15 septembre 2014, p. 186.

⁶⁸⁰ *Loi sur l'administration fiscale*, RLRQ, c. A-6.002, art. 69.1.

⁶⁸¹ Pièce CEIC-R-3529, page liminaire non numérotée intitulée « Principaux changements (2013) ».

⁶⁸² *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 95.1.

comporte tout renseignement que le DGEQ jugerait nécessaire. L'exemple du nom de l'employeur du contributeur a même été mentionné au cours des débats à ce sujet⁶⁸³.

La Commission estime que le DGEQ devrait exiger que la fiche de contribution utilisée par les partis politiques et candidats provinciaux comporte le nom de l'employeur du contributeur au moment de sa contribution, comme c'est déjà le cas au niveau municipal. La cueillette de cette information contribuera à dissuader quiconque de recourir aux prête-noms et permettra au DGEQ de disposer de cette information plus rapidement aux fins de ses vérifications et enquêtes.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'exiger que la fiche de contribution utilisée par les partis politiques et candidats provinciaux comporte le nom de l'employeur du contributeur au moment de sa contribution, comme c'est le cas au niveau municipal.

RECOMMANDATION 43

Interdire la déduction fiscale des dépenses liées aux contributions politiques

Dans un jugement de 2007, la Cour d'appel du Québec a statué qu'en vertu de la *Loi sur les impôts*, le remboursement par un employeur des contributions politiques de ses employés constitue une dépense d'entreprise déductible aux fins du calcul de son revenu imposable⁶⁸⁴.

Ce jugement renversait celui de première instance qui se fondait sur la règle qu'une contribution « doit être versée à même ses biens personnels⁶⁸⁵ ». Pour soutenir sa position, la Cour d'appel invoquait notamment un principe énoncé par la Cour suprême selon lequel « sous réserve d'une disposition législative particulière en matière fiscale, la légalité des activités auxquelles une dépense ou un revenu se rapporte n'est pas pertinente aux fins du traitement fiscal de cette dépense ou de ce revenu⁶⁸⁶ ».

Ainsi, tant que la *Loi sur les impôts* n'interdit pas explicitement la déduction par une personne, y compris une personne morale, d'une dépense associée à une activité illégale, cette dépense est déductible du revenu du contribuable si elle lui a permis de gagner un revenu⁶⁸⁷.

⁶⁸³ Pièce CEIC-R-2212.

⁶⁸⁴ Pièce 190P-2010, p. 42.

⁶⁸⁵ Pièce 164P-1801, par. 17.

⁶⁸⁶ Pièce 164P-1801, par. 20.

⁶⁸⁷ *Loi sur les impôts*, RLRQ, c. I-3, art. 421.8.

En 2008, à la suite du jugement de la Cour d'appel, le ministre du Revenu recommandait au ministre des Finances de modifier la *Loi sur les impôts* « pour qu'une contribution versée à des fins politiques à un parti ne soit plus déductible dans le calcul du revenu du contribuable tiré d'une entreprise ou d'un bien⁶⁸⁸ ». En août 2015, la *Loi sur les impôts* n'avait toujours pas été modifiée à ce sujet.

Au niveau fédéral, la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne permet pas qu'une contribution versée à des fins politiques soit déductible aux fins du calcul du revenu tiré d'une entreprise ou d'un bien⁶⁸⁹. Il est incongru qu'une entreprise puisse bénéficier d'un avantage fiscal pour l'infraction qu'elle a commise aux lois électorales du Québec.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De modifier la *Loi sur les impôts* pour y interdire la déduction de dépenses liées au paiement ou au remboursement à des personnes, sous quelque forme que ce soit, de contributions versées à des fins politiques au Québec, dans le calcul du revenu tiré d'une entreprise ou d'un bien.

RECOMMANDATION 44

Prévenir les prête-noms en matière de prêts et de cautionnements des partis politiques

Lors de son témoignage, le DGEQ a mentionné qu'il estimait que de nouveaux ajustements aux règles de financement politique pourraient être requis afin de compléter la réforme amorcée au début des années 2010, notamment concernant les prêts et les cautionnements fournis à des fins politiques⁶⁹⁰. Les prêts et les cautionnements ne sont pas considérés comme des contributions politiques s'ils sont consentis par une institution financière ou un électeur⁶⁹¹.

Au niveau provincial, aucune limite n'est imposée aux prêts et aux cautionnements qu'un électeur peut consentir en faveur d'un parti ou d'un candidat indépendant⁶⁹². Un électeur lié au domaine de la construction pourrait donc en toute légalité consentir un prêt important créant non seulement une dette financière, mais aussi une dette de reconnaissance de la part des dirigeants du parti ou du candidat concerné.

⁶⁸⁸ Pièce 358PP-2831, p. 2, dernier paragraphe.

⁶⁸⁹ *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, c. 1 (5^e supp.), art. 18 (1)n).

⁶⁹⁰ Témoignage du DGEQ, transcription du 15 septembre 2014, p. 155 à 157.

⁶⁹¹ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 88, par. 4; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 428, par. 4 et 5.

⁶⁹² *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 105 et 106.

Au niveau municipal, la loi impose une limite globale de 10 000 dollars⁶⁹³. Le plafond par électeur pour ce type de financement n'a pas été modifié depuis son adoption en 1998, même si la limite de contribution annuelle a été abaissée de 1 000 à 300 dollars en 2013⁶⁹⁴. Ce plafond vise à limiter l'attrait d'un stratagème de financement politique qui consiste pour un électeur à contourner la limite de contribution annuelle en acceptant de prêter une somme importante, tout en convenant de ne pas en exiger le remboursement⁶⁹⁵.

Depuis 2011, la loi prévoit les mêmes sanctions sévères pour la participation à un stratagème de prête-nom pour une entreprise, que ce soit en matière de prêt, de cautionnement ou de contribution. En effet, en vertu des lois électorales, pour ne pas être considéré comme une contribution, un prêt ou un cautionnement doit être consenti par un électeur ou une institution financière⁶⁹⁶.

Lorsqu'un électeur agit comme prête-nom pour camoufler la contribution d'une entreprise sous forme de prêt ou de cautionnement, il commet une infraction. L'entreprise qui a fourni les fonds ou la promesse de remboursement en commet une également, puisqu'elle tente de faire indirectement ce que la loi interdit⁶⁹⁷.

Contrairement aux précautions maintenant prévues en matière de contribution, la loi n'exige pas que l'acte d'emprunt ou celui de cautionnement comprenne une déclaration de l'électeur confirmant qu'il pose ce geste au moyen de ses propres biens, volontairement, sans compensation ni contrepartie ou promesse d'un quelconque remboursement par une tierce partie⁶⁹⁸.

Les mesures visant à prévenir les risques associés au financement politique au moyen d'emprunts et de cautionnements devraient être renforcées afin que ces outils légitimes de financement temporaire ne soient pas utilisés dans un stratagème de prête-noms permettant de contourner les règles plus exigeantes relatives aux contributions.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De renforcer les dispositions des lois électorales relatives au financement politique au moyen de prêts et de cautionnements en exigeant une déclaration anti-prête-noms dans les actes d'emprunt et ceux de cautionnement auxquels participe un électeur, en fixant un plafond aux prêts et cautionnements d'un électeur au palier provincial et en réévaluant celui en vigueur au niveau municipal.

⁶⁹³ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 447.1.

⁶⁹⁴ Pièce CEIC-R-3481.

⁶⁹⁵ Pièce CEIC-R-3480.

⁶⁹⁶ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 88, par. 4; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 428, par. 4 et 5.

⁶⁹⁷ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 87, 90, 564.2, 567; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 429, 430, 610, 641.1, 645.

⁶⁹⁸ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 95.1; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 434.

RECOMMANDATION 45

Interdire aux associés d'une société de personnes de faire des contributions politiques dans une municipalité où ils ne sont pas domiciliés.

En vertu de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM), tous les associés d'une entreprise constituée en société de personnes⁶⁹⁹ peuvent faire des contributions politiques à des partis ou des candidats indépendants municipaux partout où la société est propriétaire d'un immeuble ou occupe un établissement d'entreprise⁷⁰⁰.

Certaines grandes sociétés ont des dizaines, voire des centaines d'associés répartis dans des établissements d'entreprise situés dans de nombreuses municipalités à travers le Québec et ailleurs au Canada. Chacun des associés majeurs et canadiens de ces sociétés a la qualité d'électeur dans toutes les municipalités du Québec où la société est propriétaire d'un immeuble ou occupe un établissement d'entreprise depuis au moins 12 mois, ce qui démultiplie leur capacité de soutenir financièrement des partis et candidats choisis.

Dans son *Rapport sur la mise en œuvre de la réforme des lois électorales*, le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) recommande que la LERM soit modifiée de sorte « que le droit de verser une contribution aux entités politiques autorisées⁷⁰¹ soit réservé aux électeurs domiciliés sur le territoire de la municipalité, exception faite des candidats eux-mêmes⁷⁰² ».

La Commission partage la volonté du DGEQ de limiter le financement aux électeurs domiciliés. Elle est d'avis qu'il faut retirer la possibilité pour une société de personnes de verser à des partis ou à des candidats indépendants d'une municipalité des contributions provenant d'associés qui n'y sont pas domiciliés.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De modifier la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* pour interdire aux associés d'une société de personnes de faire des contributions politiques dans une municipalité où ils ne sont pas domiciliés.

⁶⁹⁹ Types de sociétés de personnes : société en nom collectif, société en commandite, société en participation. Une société de personnes n'a pas de personnalité juridique propre; les associés qui la forment en assument donc les droits et les obligations (*Code civil du Québec*, RLRQ, c. C-1991, art. 2188 et suivants).

⁷⁰⁰ « Occupant d'établissement d'entreprise » : la personne qui y exerce une activité donnant ouverture à l'assujettissement à la taxe d'affaires ou au paiement d'une somme qui en tient lieu (*Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, c. F-2.1, a. 1).

⁷⁰¹ « Entité politique autorisée » : notion empruntée à la *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, a. 43, et désignant un parti politique, une instance de parti, un député indépendant ou un candidat indépendant.

⁷⁰² Pièce 190P-2008, p. 47.

RECOMMANDATION 46

Interdire l'annonce de projets, de contrats ou de subventions liés aux infrastructures dans le cadre d'activités de financement politique

Les activités de financement politique ont été maintes fois citées lors des audiences de la Commission comme moments de rencontre privilégiés pour les ingénieurs et les entrepreneurs désireux de faire connaître leurs services et de se positionner dans le marché des contrats publics⁷⁰³. Il y a cependant lieu d'éviter toute confusion entre, d'une part, la contribution financière des participants – notamment les dirigeants d'entreprises liées au domaine de la construction – et, d'autre part, les bénéfices pécuniaires qui peuvent découler de l'exercice des fonctions électives – notamment les responsabilités ministérielles et la fonction de maire ou de conseiller municipal. Or, l'histoire derrière l'attribution du contrat de construction de l'usine d'épuration de Boisbriand a montré que la ligne n'est pas toujours aussi nette : il arrive que ces activités soient utilisées pour communiquer certaines décisions ayant notamment trait aux demandes de subvention et, ce faisant, à l'attribution de contrats⁷⁰⁴.

Dans cette perspective, et compte tenu de la gravité de l'offense lorsqu'un entrepreneur souscrit à une caisse électorale afin d'obtenir ou de retenir un contrat⁷⁰⁵, il devrait être interdit à tout élu et à son personnel politique d'annoncer des projets, des contrats ou des subventions liés aux infrastructures à l'occasion d'événements de financement politique.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

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'événements de financement politique.

⁷⁰³ Témoignage du témoin A, transcription du 16 juin 2014, p. 152; témoignage de Michel Lalonde, transcription du 28 janvier 2013, p. 195; témoignage de Michel Lalonde, transcription du 28 janvier 2013, p. 205; témoignage de Rosaire Sauriol, transcription du 20 mars 2013, p. 56.

⁷⁰⁴ Témoignage de Lino Zambito, transcription du 4 octobre 2012, p. 86-112.

⁷⁰⁵ *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 121(2).

RECOMMANDATIONS 47 À 49 - AMÉLIORER LA REDDITION DE COMPTES DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

Le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) est chargé de l'administration électorale⁷⁰⁶. Il veille à l'application des règles de financement politique énoncées dans la *Loi électorale*, la *Loi sur la consultation populaire*, la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* et la *Loi sur les élections scolaires*⁷⁰⁷. En matière de financement politique, il joue un rôle d'éducateur et de contrôleur. Il informe les électeurs et forme les représentants des partis politiques afin qu'ils connaissent et respectent les règles de financement politique et de dépenses électorales. Il est également chargé de vérifier la conformité des rapports financiers et des contributions, d'effectuer les enquêtes sur les anomalies décelées, d'analyser les plaintes et les dénonciations ainsi que d'entreprendre des poursuites judiciaires lorsqu'il s'avère que des personnes ont enfreint les règles de financement⁷⁰⁸. Les propos entendus devant la Commission ont démontré certains problèmes liés à la reddition de comptes du DGEQ et à l'exercice de son mandat. En conséquence, certaines mesures doivent être prises pour remédier à la situation.

RECOMMANDATION 47

Modifier la composition du comité consultatif du Directeur général des élections du Québec

La *Loi électorale* institue un comité consultatif présidé par le Directeur général des élections du Québec (DGEQ). Ce comité se compose de représentants des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, dont au moins un élu par parti⁷⁰⁹. Le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques⁷¹⁰ y est habituellement délégué par son parti⁷¹¹.

Ce comité a pour fonction de donner son avis sur toute question relative à la *Loi électorale*, sauf celles ayant trait à la représentation électorale⁷¹². Ses travaux sont gardés confidentiels⁷¹³. Lors de son témoignage, le DGEQ a d'ailleurs précisé qu'après consultation du comité consultatif, il ne communique habituellement pas lui-même ses recommandations à l'Assemblée nationale. Il laisse en effet au ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques, qui est membre de ce comité, la discrétion de communiquer à l'Assemblée nationale, au moment où il le

⁷⁰⁶ Pièce 190P-2010, p. 10.

⁷⁰⁷ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 104-107; pièce 190P-2010, p. 10.

⁷⁰⁸ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 61-64, 97.

⁷⁰⁹ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 514 à 516; témoignage du DGEQ, transcription du 15 septembre 2014, p. 33, 34.

⁷¹⁰ Ce ministre est aussi responsable de la *Loi électorale*.

⁷¹¹ Témoignage du DGEQ, transcription du 15 septembre 2014, p. 41; pièce CEIC-P-2981.

⁷¹² *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 520, 532 : c'est la Commission de la représentation électorale qui est chargée de la délimitation des circonscriptions électorales.

⁷¹³ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 521; témoignage du DGEQ, transcription du 15 septembre 2014, p. 37, 39.

juge opportun, le résultat des consensus qui se sont dégagés au sein du comité consultatif au sujet de modifications législatives en les incluant dans des projets de loi⁷¹⁴.

Lorsqu'il n'y a pas consensus au sein du comité sur une question, le DGEQ affirme pouvoir communiquer ses préoccupations à l'Assemblée nationale par l'intermédiaire de son rapport annuel. Il mentionne toutefois qu'« il n'y a pas d'échanges concrets, effectivement, avec les parlementaires » au sujet de ses recommandations, en dehors du comité consultatif⁷¹⁵.

Cette logique de fonctionnement muselle le DGEQ et l'a conduit à mettre en sourdine pendant de longues années les enjeux soulevés dans le financement politique, en ne les soumettant pas à l'Assemblée nationale pour discussion avant que le gouvernement n'introduise des mesures de resserrement dans un projet de loi adopté en 2010. Au nombre de ces enjeux figurent l'abolition des dons anonymes (1998, 2007)⁷¹⁶, l'augmentation substantielle des amendes (1998, 2007), l'application des sanctions pour manœuvre électorale frauduleuse aux infractions en matière de financement politique (1998), la responsabilité pénale d'un parti politique et de ses dirigeants (2002, 2007) et le renforcement des mesures de contrôle et des dispositions anti-prête-noms (2002, 2006, 2007).

La présence d'élus au sein du comité consultatif semble limiter le DGEQ dans les communications publiques normales qu'il devrait avoir avec l'Assemblée nationale. Elle peut aussi expliquer l'absence depuis plus de 20 ans des auditions statutaires du DGEQ en commission parlementaire au sujet de ses activités. En outre, la participation au comité consultatif de personnes indépendantes des partis politiques est hautement souhaitable.

L'examen du Compendium de l'administration électorale au Canada, auquel le DGEQ a référé la Commission lors de son témoignage, indique que sept autres territoires de compétence canadiens ont institué une instance semblable au comité consultatif. Dans six d'entre eux, les élus ne sont pas membres du comité consultatif⁷¹⁷.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De modifier la composition du comité consultatif du Directeur général des élections du Québec (DGEQ) pour qu'il ne comprenne plus de personnes élues et y ajouter des personnes indépendantes des partis politiques nommées par le DGEQ.

⁷¹⁴ Témoignage du DGEQ, transcription du 15 septembre 2014, p. 41-42.

⁷¹⁵ Témoignage du DGEQ, transcription du 15 septembre 2014, p. 42-44.

⁷¹⁶ Les années entre parenthèses sont celles de la publication des documents suivants : (1998) Pièce CEIC-R-2302 ; (2002) pièce CEIC-R-2304, p. 116 ; (2006) pièce 184P-1935, p. 21 ; (2007) pièce CEIC-R-2298.

⁷¹⁷ Pièce CEIC-R-2320, p. 35 à 37; pièce CEIC-R-2293, art. 200; pièce CEIC-R-2297, art. 4.3; pièce CEIC-R-2294, art. 155(2); pièce CEIC-R-2296, art. 356(8); pièce CEIC-R-2295, art. 333.

RECOMMANDATION 48

**Accroître l'efficacité du contrôle parlementaire sur les activités du
Directeur général des élections du Québec**

Le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) relève directement de l'Assemblée nationale. La loi prévoit qu'une commission parlementaire doit l'entendre annuellement aux fins du contrôle parlementaire et de l'approbation de ses prévisions budgétaires. Ces rencontres permettent aux parlementaires de discuter publiquement avec lui de ses activités, incluant le contrôle du financement des partis politiques⁷¹⁸.

Or, lors de son témoignage à la Commission, le DGEQ a confirmé qu'il n'y a pas eu de telles auditions depuis 1994⁷¹⁹. Même s'il participe à des consultations sur des projets de loi en matière électorale, ces rencontres sont centrées sur le contenu des projets de loi en question et ne sont pas des moments privilégiés pour faire le point sur ses activités, notamment celles relatives au respect et au contrôle des règles de financement⁷²⁰.

L'absence de rencontres annuelles statutaires avec le DGEQ a contribué à l'aggravation des stratagèmes de financement politique décrits lors de ses audiences, dont celui des prête-noms. La tenue des rencontres statutaires aurait donné l'occasion de discuter publiquement au moins une fois par année des allégations de financement politique illégal formulées dans les médias et des préoccupations exprimées à ce sujet par des parlementaires depuis le début des années 2000⁷²¹. Cela aurait aussi vraisemblablement favorisé un ajustement plus rapide des pratiques d'enquête du DGEQ ainsi que des lois électorales en vue de mieux prévenir et réprimer les pratiques irrégulières de financement.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De s'assurer de la tenue, une fois par année, des auditions statutaires du Directeur général des élections du Québec en commission parlementaire afin d'évaluer sa performance en matière de respect des règles du financement politique.

⁷¹⁸ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 478 à 484, 542 à 546; *Règlement de l'Assemblée nationale*, art. 294.1.

⁷¹⁹ Témoignage du DGEQ, transcription du 15 septembre 2014, p. 17-20; pièce CEIC-R-2318. La situation est inchangée au 22 août 2015 : aucune date d'audition du DGEQ n'est déterminée.

⁷²⁰ Témoignage du DGEQ, transcription du 15 septembre 2014, p. 42-44.

⁷²¹ Pièce CEIC-R-3470; pièce CEIC-R-3486; pièce CEIC-R-3484; pièce CEIC-R-3481, p. 12-13.

RECOMMANDATION 49

Exiger la production d'un bilan quinquennal sur l'application des règles de financement

Les changements apportés depuis 2010 aux règles de financement politique sont importants, et toutes leurs conséquences n'en sont pas encore mesurées. Il importe d'évaluer leur application périodiquement puis d'ajuster, si requis, les règles au fil du temps et ainsi s'assurer qu'elles demeurent efficaces et ne sont pas contournées.

Dans son *Rapport sur la mise en œuvre de la réforme des lois électorales* publié en septembre 2014, le DGEQ recommande que la loi lui confie le mandat de produire tous les cinq ans à l'Assemblée nationale un bilan complet et public de la situation relativement à l'application des règles de financement politique. Ce bilan inclurait des recommandations et serait examiné en commission parlementaire⁷²². La Commission croit également que ce bilan quinquennal est nécessaire.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De confier au Directeur général des élections du Québec le mandat de produire un bilan quinquennal de l'application des règles de financement aux niveaux provincial et municipal, et de le rendre public.

⁷²² Pièce 190P-2008, p. 52.

4. FAVORISER LA PARTICIPATION CITOYENNE

Ce quatrième bloc de recommandations vise à soutenir la participation citoyenne, plus particulièrement le rôle de vigie de chacun des citoyens québécois en matière de lutte contre la collusion et la corruption.

RECOMMANDATION 50

Adopter une loi permettant aux citoyens de poursuivre les fraudeurs au nom de l'État

L'État conclut chaque année des milliers de contrats pour se procurer des biens et des services. Il dispose toutefois de peu d'informations et de ressources, non seulement pour détecter la collusion et la corruption dans l'octroi et la gestion de ces contrats, mais pour récupérer les sommes dont il a été illégalement privé. En effet, non seulement la collusion et la corruption sont-elles difficiles à détecter sans signalement de la part d'un lanceur d'alerte, mais l'État n'a pas toujours les ressources suffisantes pour donner suite aux informations qu'il reçoit, compte tenu de la complexité des stratagèmes déployés par certains cocontractants⁷²³. Une loi américaine vise à répondre à ces deux problèmes : le *False Claims Act* (FCA)⁷²⁴.

Le FCA aux États-Unis

Le FCA permet à une personne privée (*Relator*) détenant de l'information inédite de poursuivre, au nom de l'État et à même ses propres ressources, une personne qui a commis une fraude envers ce dernier, notamment dans le cadre d'un contrat public. En plus d'alerter l'État de l'existence d'une fraude à son endroit, le *Relator* facilite le repérage de la preuve, permettant ainsi à l'État d'économiser temps et argent en matière d'enquête⁷²⁵. En contrepartie de cette information, le *Relator* reçoit un pourcentage de la somme d'argent obtenue par l'État, le cas échéant.

Le FCA existe depuis plus de 150 ans aux États-Unis, mais des amendements lui ont donné un second souffle en 1986, après la mise au jour d'informations selon lesquelles des fournisseurs du gouvernement lui facturaient certains biens à des prix excessifs⁷²⁶. Le gouvernement a alors constaté l'incapacité du Procureur général et du Département de la justice américain de

⁷²³ Pièce 260R-2890, p. 3, 12-13. Neal A. Roberts détermine d'autres faiblesses de l'État : il ne produit pas de biens, il ne détient pas beaucoup d'informations au sujet de la qualité et du coût des biens qu'il désire se procurer, il est l'unique acheteur devant une multitude de vendeurs qui peuvent facilement s'entendre entre eux (collusion).

⁷²⁴ Pièce 260R-2890, p. 27, Appendix C.3. Le gouvernement fédéral, plusieurs États et certaines villes en sont dotés.

⁷²⁵ Pièce 260R-2890, Part VI.

⁷²⁶ Pièce 260R-2890, p. 15.

découvrir la fraude dont il était victime dans ses relations contractuelles et d'en poursuivre les responsables⁷²⁷.

En 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 autrement. Par ailleurs, le FCA a aussi pour effet de pallier l'inaction de l'État qui, souvent par manque de ressources, parfois par inertie ou abdication, ne priorise pas les actions en recouvrement des sommes dont il a été illégalement privé⁷²⁸.

Le cheminement type d'un dossier

Un recours intenté en vertu du FCA se déroule de la façon suivante :

- Le *Relator*, qui doit être représenté par avocat, présente une requête à un tribunal compétent. L'État est la partie demanderesse, et le cocontractant ayant commis un acte frauduleux, la partie défenderesse. La requête doit se fonder sur une information nouvelle, non sur des enquêtes gouvernementales, des données publiques ou des faits présentés dans le cadre d'un autre recours.
- La requête et l'identité du *Relator* sont conservées sous scellés pour une période de 60 jours. Durant cette période, l'État mène une enquête pour en vérifier les allégations. Cette période peut être prolongée si nécessaire.
- Au terme de l'enquête, l'État décide s'il intervient dans le recours ou s'il laisse le *Relator* poursuivre seul, à même ses propres ressources. Dans tous les cas, cependant, le recours demeure celui de l'État contre un défendeur donné⁷²⁹.
 - Si l'État intervient dans le recours, il peut formuler sa propre requête ou amender celle du *Relator*. Il peut aussi tenter d'autres recours civils menant à des pénalités. Dans ce cas, il peut demander au tribunal de retirer la requête initiale, même si le *Relator* s'y oppose.
 - L'État peut convenir d'un règlement à l'amiable sans consulter le *Relator*, tant que le tribunal juge que l'entente est juste, adéquate et raisonnable dans les circonstances.

⁷²⁷ Pièce 260R-2890, Part I.

⁷²⁸ « The experience of the FCA suggests that private enforcement of public law can be a particularly powerful monitoring and prosecutorial mechanism in areas of law where government officials—due to asymmetric information, active concealment by regulated parties, and weak enforcement—are unable or unwilling to enforce the law or prosecute offenders effectively. » Dennis J. VENTRY Jr., « Whistleblowers and “Qui Tam” for Tax », *The Tax Lawyer*, 2008, vol. 61, No. 2, p. 357.

⁷²⁹ Sur les questions d'intérêt, voir entre autres : Valerie R. PARK, « The False Claims Act, Qui Tam Relators, and the Government: Which Is the Real Party to the Action? », *Stanford Law Review*, 1991, vol. 43, No. 5, p. 1061; Sean HAMER, « Lincoln's Law: Constitutional and Policy Issues Posed by the Qui Tam Provisions of the False Claims Act », *Kansas Journal of Law & Public Policy*, 1997, vol. 6, p. 89; Christopher C. FRIEDEN, « Protecting the Government's Interests: QUI TAM Actions under the False Claims Act and the Government's Right to Veto Settlements of Those Actions », *Emory Law Journal*, 1998, vol. 47, p. 1041; A.G. HARMON, « Interested, by not Injured: The Compromised Status of Qui Tam Plaintiffs Under the Amended False Claims Act and the Return of the Citizen Suit », *Public Contract Law Journal*, 2014, vol. 43, No. 3, p. 423.

- L'État peut demander au tribunal de limiter la participation du *Relator* dans le déroulement de l'instance, notamment dans le cadre de la tenue d'interrogatoires, s'il interfère avec la gestion de l'instance de l'État ou s'il en retarde le déroulement.
- Si l'État n'intervient pas dans le recours du *Relator*, ce dernier peut renoncer à continuer, et son identité demeure confidentielle. Si le *Relator* maintient le recours, c'est lui qui en a la gestion, à ses frais, mais il ne peut convenir d'une transaction sans l'approbation de l'État. Par ailleurs, ce dernier peut choisir d'intervenir à tout moment dans le recours, même après avoir décidé initialement de ne pas le faire.
- Si le *Relator* obtient un jugement en faveur de l'État, il peut recevoir entre 15 et 30 % des sommes recouvrées (mais la moyenne se situe autour de 15 %⁷³⁰). Les frais et honoraires extrajudiciaires raisonnables de la partie demanderesse (que l'État soit intervenu ou non) sont payables par le défendeur directement au *Relator*. S'il perd son recours, il en assume tous les frais.
- Les dommages peuvent être majorés, jusqu'à trois fois la somme réclamée, selon certains facteurs, comme la participation de l'État dans la demande, ou le moment où une entente est conclue ou un jugement rendu⁷³¹. Cette somme peut aussi être réduite, voire réduite à néant, selon la participation du *Relator* dans les actes reprochés⁷³².
- Le FCA prévoit aussi des pénalités civiles pour les auteurs des actes frauduleux commis. L'objectif de ces pénalités consiste à sanctionner les actes qui, sans causer de dommages quantifiables financièrement, causent tout de même des dommages importants à l'intégrité du système d'octroi de contrat gouvernemental⁷³³.

Les éléments essentiels au FCA

Deux éléments cruciaux doivent être combinés pour qu'il soit possible de qualifier une loi de FCA⁷³⁴. Premièrement, la loi doit prévoir une récompense, ou à tout le moins une compensation, pour le *Relator*, qui risque souvent sa carrière en divulguant des informations secrètes. La Commission a déjà exposé les risques auxquels s'exposent les lanceurs d'alerte, ainsi que les conséquences de telles actions sur leur vie personnelle⁷³⁵. Deuxièmement, le *Relator* doit être autorisé à maintenir sa poursuite contre un fraudeur présumé, même dans l'hypothèse où l'État décide de ne pas prendre la cause à son compte. Pour ce faire, il devra obtenir soit la permission de l'État ou celle du tribunal. Dans certains cas, en effet, l'État pourrait refuser de s'engager par crainte que ne soient dévoilées certaines failles dans son propre comportement⁷³⁶. En permettant

⁷³⁰ Pièce CEIC-R-3584.

⁷³¹ Pièce 260R-2890, Part II.

⁷³² Pièce 260R-2890, Part II.

⁷³³ Pièce 260R-2890, Part II.

⁷³⁴ Témoignage de Neal Roberts, transcription du 3 novembre 2014, p. 71-72.

⁷³⁵ Voir la recommandation sur les lanceurs d'alerte.

⁷³⁶ Témoignage de Neal Roberts, transcription du 3 novembre 2014, p. 27.

à l'individu de poursuivre seul, la loi exerce une pression qui pousse l'État vers le maintien d'une saine gouvernance. Sous cet angle, une simple récompense au lanceur d'alerte n'est pas suffisante : c'est le fait qu'elle soit jumelée à la possibilité pour le *Relator* de poursuivre même sans l'État qui constitue la clé de voûte d'une procédure de type *Qui Tam*.

Au total, entre 1987⁷³⁷ et novembre 2014, le FCA a permis de recouvrer 45 milliards de dollars, dont 30,3 milliards de dollars sur la base d'informations de *Relators*, et 11,7 milliards de dollars sur la base d'enquêtes gouvernementales⁷³⁸. Ces statistiques démontrent d'une part que les sommes récupérées sont substantielles, mais aussi qu'une part importante de ces sommes (environ 70 %) provient de recours intentés par des *Relators*.

Plusieurs estiment par ailleurs que les avantages d'établir une procédure de type *Qui Tam* dépassent les considérations monétaires. Ce type de loi a pour effet d'intensifier la détection et la répression de la fraude⁷³⁹, ce qui amplifie l'effet dissuasif des sanctions⁷⁴⁰ en plus d'augmenter la probabilité que la dénonciation soit efficace, ce qui est une motivation importante pour les dénonciateurs.

Intégration d'un FCA au Québec

Il est toujours délicat de transplanter un système, un modèle ou un mécanisme propre à une culture juridique dans une autre. Des arguments permettent toutefois de répondre à la plupart des préoccupations susceptibles d'être soulevées à l'encontre de l'adoption au Québec d'une loi de type FCA ou *Qui Tam*⁷⁴¹.

Accorder à une partie privée la possibilité de poursuivre au nom de l'État

Il peut être préoccupant qu'une partie privée puisse tenter une poursuite au nom de l'État. Si cette éventualité tranche avec les situations habituelles, elle n'est toutefois pas nouvelle, puisqu'une telle procédure existe déjà en matière criminelle, de même que dans la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*. En effet, l'article 312.1 de cette loi prévoit un recours concernant l'incapacité provisoire d'un membre du conseil municipal. La requête peut être

⁷³⁷ Première année de compilation des statistiques.

⁷³⁸ Pièce CEIC-R-3584.

⁷³⁹ Voir entre autres : J. Randy BECK, « The False Claims Act and the English Eradication of Qui Tam Legislation », *North Carolina Law Review*, 1999, vol. 78, p. 539; Terry Morehead DWORKIN, « SOX and Whistleblowing », *Michigan Law Review*, 2007, vol. 105, No. 8, p. 1757; Dennis J. VENTRY Jr. « Whistleblowers and “Qui Tam” for Tax », *The Tax Lawyer*, 2008, vol. 61, No. 2, p. 357; Neal A. ROBERTS, *The United States False Claims Act*, rapport produit à l'attention de la Commission, 2013; David FARBER, « Agency Costs and the False Claims Act », proposition d'article, 2014.

⁷⁴⁰ Dennis J. VENTRY Jr., « Whistleblowers and “Qui Tam” for Tax », *The Tax Lawyer*, 2008, vol. 61, No. 2, p. 357.

⁷⁴¹ *Qui Tam* ou *qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur* signifie « celui qui poursuit au nom du roi et de lui-même ». La Commission a pu bénéficier de l'éclairage d'un panel de deux témoins sur cette question : les avocats Neal Roberts et Michel Jolin.

présentée « par la municipalité, par le procureur général ou par tout électeur de la municipalité⁷⁴² ». Un maire a d'ailleurs déjà été destitué par l'entremise de cette procédure⁷⁴³.

Plus généralement, la mécanique du FCA peut être présentée non pas comme la privatisation de l'application de la loi, mais comme un partenariat entre les autorités qui ont la responsabilité de cette dernière et des citoyens.

Le risque de recours abusifs ou frivoles

L'intégration d'un FCA au Québec peut faire craindre l'apparition de recours frivoles ou abusifs, susceptibles d'engorger les tribunaux, de solliciter indûment les ressources judiciaires et de porter inutilement atteinte à des réputations.

L'expérience américaine démontre que le FCA n'a pas eu pour effet d'engorger les tribunaux⁷⁴⁴. De plus, un certain nombre de mécanismes permettent de limiter les recours abusifs ou frivoles de la part des *Relators*. Ainsi, le fait qu'ils aient l'obligation d'être représentés par avocat est une barrière efficace contre de tels abus. Ensuite, l'État doit approuver toute entente conclue entre le *Relator* et la partie défenderesse. Finalement, un juge peut rejeter une procédure frivole, et la partie perdante supporte tous les frais « raisonnables » encourus par la partie adverse, incluant les honoraires des avocats de la partie adverse. Autrement dit, en cas de rejet ou de perte de l'action, l'État ne paie jamais les frais encourus par le *Relator* et son avocat.

Il est difficile de prédire les effets de l'adoption d'un FCA sur les ressources judiciaires. Cependant, l'obligation de représentation par avocat et l'approbation par l'État de toute entente conclue entre un *Relator* et le défendeur sont susceptibles de produire les mêmes effets de filtre, tout comme le pouvoir d'un tribunal de rejeter les poursuites abusives ou frivoles. Au Québec, la partie déboutée n'est qu'exceptionnellement condamnée à payer les honoraires réels de la partie adverse. Compte tenu de la situation juridique propre au Québec, les règles prévues au *Code de procédure civile* concernant les honoraires extrajudiciaires ne devraient pas être modifiées, et même si une telle condamnation doit demeurer exceptionnelle, elle est susceptible de produire un effet dissuasif non négligeable.

Les sommes versées au *Relator*

La question des récompenses financières accordées à des lanceurs d'alerte est source de critiques (essentiellement morales et culturelles⁷⁴⁵). Ces critiques allèguent que les récompenses financières

⁷⁴² *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, chapitre E-2.2.

⁷⁴³ Boyer c. Lavoie, 2013 QCCS 4114.

⁷⁴⁴ Au niveau fédéral, en 2013, 753 plaintes *qui tam* ont été enregistrées, contre 284 606 poursuites civiles : Pièce CEIC-R-3584.

⁷⁴⁵ La Grande-Bretagne a quant à elle rejeté cette option récemment, sur la base d'une incompatibilité avec la culture britannique, une absence supposée de résultats empiriques démontrant une augmentation du taux de dénonciation, une augmentation des coûts de traitement et une incompatibilité présumée des récompenses avec les mesures de prévention et de dénonciation interne. Voir pièce CEIC-R-3601.

peuvent entraîner des effets pervers, notamment l'augmentation des poursuites frivoles⁷⁴⁶, l'affaiblissement des procédures de contrôle interne⁷⁴⁷ et la détérioration du climat de travail dans l'entreprise⁷⁴⁸. Près de 25 % des corporations publiques américaines ont fait l'objet d'allégations de la part de dénonciateurs, ce qui peut suggérer un surplus de dénonciations ou une quantité importante de malversations⁷⁴⁹.

Par ailleurs, selon l'*Institute for Legal Reform*, organisme associé à la Chambre de commerce des États-Unis, les dénonciateurs sont surpayés et, généralement, les avocats reçoivent près de 40 % de la récompense offerte au dénonciateur. Comme la récompense est importante et liée à l'ampleur de la fraude, il serait possible qu'un dénonciateur retarde sa dénonciation en vue d'augmenter sa récompense financière⁷⁵⁰.

Certains considèrent que le fait de remplir une obligation morale devrait être perçu comme une compensation suffisante pour les dénonciateurs. Cela rejoint l'opinion exprimée dans le mémoire de l'Ordre des CPA du Québec qui plaide dans son mémoire que « [l']acte de délation ne doit pas être vu comme un moyen de s'enrichir, mais plutôt comme une marque de respect envers la société⁷⁵¹ ». Pourtant, l'un n'empêche pas l'autre.

Plusieurs études suggèrent que les sommes d'argent versées à un lanceur d'alerte en contrepartie d'une dénonciation améliorent la détection et la sanction des actes répréhensibles⁷⁵², qu'elles en diminuent l'occurrence et qu'elles sont rentables pour l'État⁷⁵³. Selon des experts consultés par la Commission, les motivations des lanceurs d'alerte et des *Relators* à dénoncer des comportements répréhensibles demeurent essentiellement liées à des considérations d'ordre éthique, même lorsqu'ils sont rémunérés. Ces experts ont noté que la dénonciation est généralement accompagnée de coûts personnels importants, que cette mesure est efficace et, dans le contexte des cartels, est souvent le seul moyen de les détecter. Sous cet angle, il serait donc parfaitement justifié de leur verser une compensation pour les risques importants qu'ils courent en procédant

⁷⁴⁶ David FARBER, « Agency Costs and the False Claims Act », proposition d'article, 2014; J. Randy BECK, « The False Claims Act and the English Eradication of Qui Tam Legislation », *North Carolina Law Review*, 1999, vol. 78, p. 539; David FARBER, « Agency Costs and the False Claims Act », proposition d'article, 2014; témoignage d'Anna Myers, 22 octobre 2014, p. 158.

⁷⁴⁷ David FARBER, « Agency Costs and the False Claims Act », proposition d'article, 2014.

⁷⁴⁸ Pièce 426P-3308.

⁷⁴⁹ Pièce 260R-2890.

⁷⁵⁰ Ben DEPOORTER et Jeff DE MOT, « Whistle Blowing: An Economic Analysis of the False Claims Act », *Supreme Court Economic Review*, 2006, vol. 14, p. 135; témoignage d'Anna Myers, transcription du 22 octobre 2014, p. 157.

⁷⁵¹ Pièce 231P-3341, 11 juillet 2014, p. 8.

⁷⁵² Terry Morehead DWORKIN, « SOX and Whistleblowing », *Michigan Law Review*, 2007, vol. 105, No. 8, p. 1757; Alexander DYCK, Adair MORSE et Luigi ZINGALES, « Who blows the whistle on corporate fraud? », *The Journal of Finance*, 2009, vol. 65 No. 6, p. 2213; Kelly RICHMOND POPE et Chih-Chen LEE, « Could the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010 be Helpful in Reforming Corporate America? An Investigation on Financial Bounties and Whistle-Blowing Behaviors in the Private Sector », *Journal of Business Ethics*, 2013, vol. 112-4, p. 597; David FARBER, « Agency Costs and the False Claims Act », proposition d'article, 2014; Beverley H. EARLE et Gerald A. MADEK, « The Mirage of Whistleblower Protection Under Sarbanes-Oxley: A Proposal for Change », *American Business Law Journal*, 2007, vol. 44-1, p. 1, DOI: 10.1111/j.1744-1714.2007.00030.x.

⁷⁵³ Pièce 260R-2890.

à des signalements. Le pourcentage de la compensation devrait être laissé à la discrétion du juge du procès dans le partage entre l'avocat et le *Relator*.

Cela étant dit, la Commission considère que le législateur québécois pourrait adapter le modèle américain à la culture juridique, politique et sociale du Québec.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

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

RECOMMANDATIONS 51 À 53 - FAVORISER LES DÉBATS PUBLICS EN MATIÈRE CONTRACTUELLE AU NIVEAU MUNICIPAL

La transparence en matière de gestion contractuelle constitue une condition nécessaire à l'exercice de la surveillance et du contrôle des élus et des institutions par les citoyens québécois. Pour cette raison, des groupes citoyens, des organismes non gouvernementaux et des experts internationaux placent les mesures d'accroissement de la transparence au centre des réformes des institutions démocratiques. Ainsi, durant les audiences de la Commission, plusieurs experts ont spécifiquement suggéré d'introduire des mesures de transparence afin de réduire l'emprise de la collusion⁷⁵⁴, de la corruption⁷⁵⁵, du financement politique illicite⁷⁵⁶ et du crime organisé⁷⁵⁷ sur l'octroi et la gestion des contrats.

Au cours des dernières années, plusieurs initiatives adoptées par le gouvernement du Québec ont privilégié cette voie. Toutefois, au niveau municipal, la transparence demeure très inégale, pouvant ainsi rendre inintelligible aux citoyens le mécanisme de passation des marchés publics.

⁷⁵⁴ Témoignage de John M. Connor, transcription du 28 octobre 2014, p. 34-37; témoignage de Michael Johnston, transcription du 23 octobre 2014, p. 69.

⁷⁵⁵ Témoignage de Jean-Pierre Bueb, transcription du 23 octobre 2014, p. 43; témoignage de M^e Pierre Noreau, transcription du 27 octobre 2014, p. 23; témoignage de Michael Johnston, transcription du 23 octobre 2014, p. 76; témoignage de Paul Lalonde, transcription du 28 octobre 2014, p. 91, 96; témoignage de Janok Bertok, Paolo Magina, transcription du 22 octobre 2014, p. 21; témoignage de Susan-Rose Ackerman, transcription du 30 octobre 2014, p. 12.

⁷⁵⁶ Témoignage de Jonathan Hopkin, transcription du 30 octobre 2014, p. 106; témoignage de Michael Johnston, transcription du 23 octobre 2014, p. 75.

⁷⁵⁷ Témoignage d'Andrea Di Nicola, transcription du 3 novembre 2014, p. 89.

RECOMMANDATION 51

Limiter les exceptions au débat public

En vertu de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) et du *Code municipal du Québec*, les règlements, résolutions et autres ordonnances municipales doivent être passés par le conseil en séance⁷⁵⁸. Ce dernier peut aussi déléguer, par règlement, à tout fonctionnaire ou employé de la municipalité, le pouvoir de passer des contrats⁷⁵⁹. Cette personne doit alors l'indiquer dans un rapport qu'elle transmet ensuite au conseil⁷⁶⁰.

Ces contrats accordés par des fonctionnaires municipaux servent à réaliser des projets ayant vraisemblablement fait l'objet de discussions ou de débats au conseil. Si ce dernier n'est pas transparent, les citoyens ne peuvent pas jouer leur rôle de surveillance et de contrôle en matière de gestion contractuelle. [REDACTED]

[REDACTED] De même, dans son mémoire, la Fédération professionnelle des journalistes du Québec décrit les difficultés rencontrées par les journalistes couvrant le milieu municipal⁷⁶².

L'article 322 de la LCV et les articles 149 et 150 du *Code municipal du Québec* énoncent clairement que les séances du conseil doivent être publiques. Chacune d'entre elles doit aussi comprendre une période au cours de laquelle les personnes présentes peuvent poser des questions orales aux membres du conseil. Les deux lois précitées ne prévoient pas d'exception à ce principe, et celui-ci est réitéré à au moins trois reprises dans le *Guide d'accueil et de référence pour les élus municipaux* préparé par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT)⁷⁶³. Toutefois, ce guide accorde aux élus la possibilité de tenir des réunions de travail pour mieux préparer les assemblées du conseil. Celles-ci permettent « aux élus de s'entendre sur l'ordre du jour, d'approfondir certains dossiers et de tenir des débats de fond sur des sujets qui demandent une réflexion plus poussée⁷⁶⁴ ». L'ambiguïté demeure donc possible.

En cas de doute quant à la probité d'un ou de plusieurs élus municipaux, les citoyens peuvent déposer une plainte auprès du Bureau du commissaire aux plaintes (BCP) du MAMOT⁷⁶⁵. Ainsi, depuis 2010, date de création du BCP, 27 % des plaintes portaient spécifiquement sur l'adjudication des contrats municipaux (tous domaines confondus), et près du tiers portaient sur

⁷⁵⁸ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 350; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 83.

⁷⁵⁹ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 477.2, al. 1; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 961.1, al. 1.

⁷⁶⁰ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 477.2, al. 5; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 961.1, al. 5.

⁷⁶² Pièce 237P-3332, p. 13.

⁷⁶³ Pièce CEIC-R-3543, p. 19, 22, 68.

⁷⁶⁴ Pièce CEIC-R-3543, p. 24.

⁷⁶⁵ Les détails de fonctionnement du Bureau des plaintes du MAMOT sont présentés à la partie 2 du présent rapport.

la conduite d'élus municipaux⁷⁶⁶. La reddition de comptes effectuée par le MAMOT à ce sujet ne permet pas de savoir avec exactitude quel a été le traitement réservé à ces plaintes.

À la lumière des informations qui précèdent, la situation vécue au Québec n'apparaît pas sous un jour favorable comparativement à celle de l'Ontario. En effet, dans cette province, l'article 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* stipule que toute réunion d'un conseil municipal, d'un conseil local, ou d'un comité de l'un ou de l'autre doit se tenir en public. Il prévoit également neuf exceptions strictes à cette exigence, permettant aux municipalités d'examiner ces sujets à huis clos, bien qu'elles ne soient pas tenues de le faire⁷⁶⁷.

Les articles 239.1 et 239.2 de cette loi prévoient également un mécanisme de plainte et d'enquête si le caractère public de ces réunions n'est pas respecté. Dans un tel cas, la municipalité visée par ces plaintes est autorisée à nommer un enquêteur chargé d'enquêter et de lui faire rapport. Dans le cas où elle ne donne pas suite à une plainte, l'Ombudsman de l'Ontario s'en charge⁷⁶⁸. Il dispose d'ailleurs d'une équipe spécialisée pour enquêter sur ces plaintes dans toutes les municipalités ontariennes. Chaque année, il rend public un rapport présentant le résultat de ses enquêtes et faisant état de ses observations quant à la transparence.

Cette loi et les façons de faire en vigueur en Ontario apparaissent comme étant une bonne piste pouvant inspirer le Québec.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'adopter des dispositions limitant les exceptions au caractère public des délibérations des élus municipaux du Québec, en s'inspirant des articles 239 et 239.1 de la *Loi de 2001 sur les municipalités* de l'Ontario.

RECOMMANDATION 52

Accroître l'accessibilité à la réglementation portant sur la gestion contractuelle

Pour qu'un règlement entre en vigueur, son adoption doit être rendue publique. Dans le cas où la municipalité est régie par la *Loi sur les cités et villes* (LCV), l'avis doit être affiché à son bureau et publié dans un journal distribué sur son territoire. Si, au contraire, la municipalité est régie par le *Code municipal du Québec*, celle-ci doit « afficher l'avis public à deux endroits différents, précisés dans une résolution du conseil ». S'il y a absence d'une telle décision, l'avis doit être affiché au

⁷⁶⁶ Pièce CEIC-R-2987.

⁷⁶⁷ Pièce CEIC-R-3557, p. 25, 29.

⁷⁶⁸ *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001, C. 25, art. 239.1, 239.2.

bureau de la municipalité et dans un autre endroit public situé sur son territoire⁷⁶⁹. Par ailleurs, comme tout autre registre ou document en la possession du greffier ou du secrétaire-trésorier et faisant partie des archives de la municipalité, les règlements peuvent être consultés durant les heures habituelles de travail par toute personne qui en fait la demande⁷⁷⁰.

En pratique, s'il est possible à un citoyen ou à un journaliste de communiquer avec une municipalité pour avoir accès à certains règlements municipaux, cette procédure peut être longue et fastidieuse. Par ailleurs, des vérifications faites par la Commission ont permis d'établir que l'accès à la réglementation municipale variait grandement d'une ville à l'autre. Certaines villes ont mis sur pied de puissants moteurs de recherche afin d'accéder à la totalité des règlements sur leur site Web, tandis que d'autres villes n'en diffusent qu'une mince proportion.

Un accès facile aux règlements municipaux, particulièrement ceux portant sur la gestion contractuelle, est susceptible de contribuer à offrir des chances égales aux soumissionnaires et aux fournisseurs désireux d'approvisionner les villes et les municipalités du Québec. L'approche aurait également pour avantage de faciliter la veille citoyenne sur les questions relatives à la gestion contractuelle.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'obliger les municipalités à diffuser sur Internet les règlements municipaux portant sur la gestion contractuelle afin de renforcer la transparence municipale et la participation citoyenne au niveau local.

RECOMMANDATION 53

Imposer un délai minimal pour le dépôt au conseil municipal des documents relatifs à l'octroi des contrats publics

Des groupes d'élus⁷⁷¹ et de citoyens revendiquent la mise en place d'un délai minimal concernant le dépôt de documents présentés au conseil municipal. Dans leur mémoire soumis à l'attention de la Commission, la Fédération professionnelle des journalistes du Québec⁷⁷² et la Ligue d'action civique ont défendu cette position. Leur principal argument est que le dépôt de documents séance tenante empêche le conseil municipal et les citoyens de jouer leur rôle. Cette

⁷⁶⁹ Pièce CEIC-R-3543, p. 23.

⁷⁷⁰ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 93; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 208. L'article 93 de la LCV vise notamment les règlements. Voir pièce CEIC-R-3605.

⁷⁷¹ Par exemple, voir pièce CEIC-R-3566.

⁷⁷² Pièce 237P-3332, p. 21.

pratique diminue en effet la vigilance qu'ils pourraient manifester à l'égard des affaires municipales dont, notamment, la passation des marchés publics⁷⁷³.

En matière de transparence, non seulement les preneurs de décision doivent avoir accès aux documents, ils doivent également disposer du temps requis pour en prendre connaissance et les analyser. Or, en l'absence de dispositions à cet effet, il ne tient qu'à la bonne volonté des administrations municipales de déposer en temps utile les documents, dont ceux relatifs à l'octroi et à la gestion des contrats.

La Commission est d'avis que le rôle de surveillance et de contrôle exercé par les élus municipaux et par les citoyens serait grandement facilité s'ils pouvaient avoir accès, quelque temps avant les réunions du conseil, aux documents relatifs aux marchés publics. Dans certaines juridictions municipales, ces documents sont même mis à la disponibilité des citoyens par l'entremise d'Internet.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'imposer un délai minimal pour le dépôt au conseil municipal des documents relatifs à l'octroi des contrats publics de manière à en permettre une analyse adéquate par les élus et le public.

⁷⁷³ Pièce 458P-3369, p. 15.

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

Ce cinquième bloc de recommandations fait écho à la nécessité de soutenir l'intégrité et les comportements éthiques chez les élus et les membres de la fonction publique québécoise. Il s'inscrit en soutien au déploiement d'un système de régulation solide, ayant la confiance de la population.

RECOMMANDATION 54

Revoir l'encadrement relatif à l'éthique et à la déontologie

Depuis 2009, dans la foulée des allégations portant sur l'industrie de la construction, l'Assemblée nationale a adopté ou renforcé plusieurs mesures visant à rehausser l'éthique au sein de l'appareil d'État et des municipalités⁷⁷⁴. Notons, à titre d'exemple, l'adoption du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*⁷⁷⁵, l'adoption de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*⁷⁷⁶ et la mise en place de formations pour les répondants en éthique⁷⁷⁷, les cadres⁷⁷⁸ et les gestionnaires⁷⁷⁹ de la fonction publique.

Tandis que le Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale (CED) assure le respect de l'éthique et des règles de déontologie chez les élus provinciaux et leur personnel politique⁷⁸⁰, la Commission municipale du Québec (CMQ), avec la collaboration du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), fait enquête et sanctionne les manquements des élus municipaux⁷⁸¹. La fonction publique québécoise est aussi assujettie à des normes éthiques dont l'application relève du sous-ministre, dans le cas d'un ministère, ou du dirigeant, dans le cas d'un organisme⁷⁸². Le Bureau de la gouvernance en gestion des ressources humaines (BGGRH) du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) surveille la mise en œuvre de ces mesures d'éthique et coordonne un réseau de répondants en éthique présents au sein des

⁷⁷⁴ Pour en savoir plus, consultez la partie 1 sur le contexte de création de la Commission.

⁷⁷⁵ *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30.

⁷⁷⁶ *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1.

⁷⁷⁷ Pièce CEIC-R-2463, p. 1.

⁷⁷⁸ Témoignage de Jocelyne Tremblay, transcription du 29 septembre 2014, p. 330-332, 334; pièce 202P-2085, p. 14.

⁷⁷⁹ Témoignage de Jocelyne Tremblay, transcription du 29 septembre 2014, p. 334.

⁷⁸⁰ Témoignage de Jacques Saint-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 156, 157, 160-161; pièce 212P-2127, p. 2; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 62; *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*, (2013) 145 G.O. II, 1134, art. 27; *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale*, Bureau de l'Assemblée nationale, décision n° 1690, 21 mars 2013, art. 26. Le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* prévoit également la nomination d'un juriconsulte, mais celui-ci ne peut que rendre des avis : art. 108.

⁷⁸¹ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 10 -11, 20, 25-28, 35, 61, 86-87, 90-92, 103, 111-112, 114-115, 189-190.

⁷⁸² Témoignage de Jocelyne Tremblay, transcription du 29 septembre 2014, p. 302-303; pièce 204P-2102, p. 5.

ministères et des organismes⁷⁸³ (à l'exclusion des réseaux de la santé et de l'éducation ainsi que des sociétés d'État⁷⁸⁴). Les employés municipaux, quant à eux, sont encadrés par leurs municipalités respectives⁷⁸⁵. Enfin, les individus et les entreprises privées agissant à titre de lobbyistes sont assujettis à des obligations en matière d'éthique et de déontologie dont le respect est assuré par le Commissaire au lobbyisme du Québec (CLQ)⁷⁸⁶.

Ces divers organismes travaillent généralement en vase clos. L'encadrement de l'éthique au sein de l'État québécois et des municipalités forme donc un ensemble de mesures hétérogènes visant chacune une catégorie de personnes, ces catégories pouvant parfois se superposer. Cette réalité engendre un problème de coordination entre les nombreux organismes chargés de veiller au respect de ces mesures. Ces derniers risquent aussi de devoir appliquer des normes contradictoires ou incompatibles, ou de ne pas réserver le même traitement à des situations similaires. Or, les phénomènes de manquements à l'éthique observés par la Commission concernent souvent des acteurs relevant de plus d'un organisme. C'est le cas, par exemple, lorsqu'une firme de génie-conseil (lobbyiste) fait des représentations auprès d'un élu municipal afin d'obtenir un contrat, puis auprès d'un chef de cabinet (personnel politique) pour influencer la décision d'un ministre (élu provincial) en matière de subvention à la municipalité⁷⁸⁷. Il est aussi fréquent qu'une situation problématique soulève à la fois des questionnements en matière d'éthique, de conflit d'intérêts et de lobbyisme.

La structure actuelle engendre une approche fragmentée de ce genre de situation, qui nuit au développement d'une culture d'intégrité. Chaque organisme est spécialiste de son domaine, mais n'a pas de véritable vue d'ensemble de l'éthique au sein des institutions québécoises. Résultat : certains comportements ne reçoivent donc pas l'attention qu'ils méritent, parce qu'ils ne sont pas visés spécifiquement par le mandat de l'un de ces organismes. Cette diversité d'organismes entraîne également le fractionnement des ressources consacrées à l'encadrement des questions d'éthique (moins de 7,75 millions de dollars annuellement⁷⁸⁸).

Pour remédier à ces problèmes, la Commission considère qu'il est nécessaire de regrouper au sein d'un seul organisme plusieurs des acteurs actuellement chargés d'appliquer des mesures en matière d'éthique, de déontologie et de lobbyisme. Cet organisme, dirigé par un commissaire à l'éthique et au lobbyisme, récupérerait l'ensemble des pouvoirs et des ressources actuellement dévolu au CLQ et au CED. Le mandat et la part des ressources consacrées au volet éthique de la CMQ (incluant ce qui est accordé au MAMOT pour le traitement de ces plaintes) lui seraient également confiés.

⁷⁸³ Témoignage de Jocelyne Tremblay, transcription du 29 septembre 2014, p. 299-300, 303-304; pièce 204P-2102, p. 3, 6.

⁷⁸⁴ Pièce 204P-2102, p. 3.

⁷⁸⁵ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 86, 87.

⁷⁸⁶ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ, c. T-11.011. Les ordres professionnels ont également un rôle à jouer en matière d'encadrement de l'éthique et de la déontologie : témoignage de Jean Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 251-254.

⁷⁸⁷ Le récit des faits « Autres municipalités » présenté à la partie 3 du rapport résume ces événements.

⁷⁸⁸ Les détails des ressources disponibles pour chacun des organismes sont présentés à la partie 2 dans la section portant sur les organismes de surveillance et de contrôle.

Le Commissaire à l'éthique et au lobbyisme aurait ainsi le mandat de veiller à l'application de l'ensemble des lois et des règlements relevant actuellement du CLQ et du CED ainsi que des textes normatifs portant sur l'éthique et la déontologie relevant de la CMQ⁷⁸⁹. Il serait de plus chargé de veiller à l'application des règles encadrant les sous-ministres⁷⁹⁰, les dirigeants d'organisme⁷⁹¹, et les présidents des conseils d'administration des organismes et entreprises d'État⁷⁹². Le Commissaire à l'éthique et au lobbyisme n'aurait aucun pouvoir direct auprès des fonctionnaires⁷⁹³, des employés municipaux⁷⁹⁴ et des membres des conseils d'administration des organismes et entreprises d'État⁷⁹⁵. Il pourrait toutefois intervenir auprès des dirigeants d'organismes, des sous-ministres, des élus municipaux et des présidents des conseils d'administration lorsque ceux-ci n'assument pas leurs responsabilités quant à l'application des règles à leurs subordonnés.

Afin d'assurer l'indépendance du Commissaire à l'éthique et au lobbyisme et lui permettre d'assumer son mandat en toute liberté, il serait souhaitable qu'il soit nommé par une majorité des deux tiers des voix de l'Assemblée nationale, comme c'est le cas actuellement pour le CED et le CLQ. La personne retenue serait nommée pour un mandat fixe de sept ans, comme c'est le cas actuellement pour le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP). Elle ne pourrait être destituée que par une résolution des deux tiers des voix de l'Assemblée nationale.

En combinant les ressources actuellement dévolues au CLQ, au CED, au volet éthique de la CMQ et au Bureau des plaintes du MAMOT (pour ce qui concerne les plaintes en matière d'éthique municipale⁷⁹⁶), le nouvel organisme serait bien outillé pour effectuer son travail. Le regroupement de l'expertise en un seul organisme permettrait de la consolider et de continuer à la développer, ce qui devrait entraîner également une hausse de la crédibilité des acteurs qui interviennent en matière d'éthique au sein de l'État et des municipalités.

Le regroupement de ces organismes assurerait également un partage d'information fluide en matière d'éthique et permettrait une meilleure détection ainsi qu'une répression plus efficace de certains comportements. Enfin, la création de la charge de Commissaire à l'éthique et au

⁷⁸⁹ 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*, Bureau de l'Assemblée nationale, décision n° 1690, 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.

⁷⁹⁰ *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, art. 55.

⁷⁹¹ *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, RLRQ, c. M-30, art. 3.0.1.

⁷⁹² *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*, 1998 G.O. II 3474, art. 37.

⁷⁹³ *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, 2002 G.O. II 7639.

⁷⁹⁴ Les municipalités doivent chacune avoir leur propre code d'éthique et de déontologie pour leurs employés : *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1, art. 16.

⁷⁹⁵ *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*, 1998 G.O. II 3474, art. 19, 37.

⁷⁹⁶ Un mécanisme de communication devra être prévu entre le commissaire à l'éthique et au lobbyisme et le MAMOT. Le MAMOT est souvent le mieux placé pour détecter les problèmes dans les municipalités. De plus, certains problèmes en éthique et en déontologie peuvent être accessoires en regard des plaintes que peut recevoir le MAMOT.

lobbyisme permettrait à l'organisme de surveillance en matière d'éthique de porter un regard plus large sur l'ensemble des institutions publiques et leurs interactions avec le public, ce qui favoriserait le développement d'une culture d'intégrité globale et cohérente.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'adopter une loi regroupant au sein d'un même organisme les instances de contrôle et d'application des règles d'éthique et de lobbyisme de l'État québécois et de ses municipalités, incluant les dispositions suivantes :

- L'abolition du Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale (CED) et du Commissaire au lobbyisme du Québec (CLQ);
- La nomination d'un Commissaire à l'éthique et au lobbyisme par les deux tiers des voix de l'Assemblée nationale pour un mandat fixe de sept ans;
- Un pouvoir de surveillance touchant l'ensemble des élus provinciaux et municipaux et de leur personnel politique, des sous-ministres, des dirigeants d'organismes publics et des présidents de conseil d'administration des organismes et des entreprises d'État.

Afin d'accomplir sa tâche, le Commissaire à l'éthique et au lobbyisme disposerait de l'ensemble des pouvoirs actuellement confiés au CED, au CLQ ainsi qu'à la CMQ et au MAMOT (en ce qui a trait à la réception des plaintes, à l'enquête et à la sanction). La Commission a toutefois constaté quelques lacunes dans les pouvoirs de ces acteurs et propose des solutions pour les combler.

Initiative en enquête

Le CED et le CLQ ont chacun le pouvoir de déclencher des enquêtes de leur propre initiative⁷⁹⁷. En matière d'éthique municipale, toutefois, la CMQ ne peut agir que dans les cas où une plainte a été déposée au MAMOT, puis lui a été transférée⁷⁹⁸. Ainsi, même si elle peut être mise au courant de manquements potentiels aux obligations en matière d'éthique et de déontologie dans une municipalité, elle ne peut pas agir. La Commission constate que cette situation est insatisfaisante. Le respect des obligations en matière d'éthique et de déontologie dans les municipalités québécoises ne devrait pas dépendre de la réception d'une plainte officielle par le

⁷⁹⁷ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ, c. T-11.011, art. 39; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 92; *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*, (2013) 145 G.O. II, 1134, art. 34; *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale*, Bureau de l'Assemblée nationale, décision n° 1690, 21 mars 2013, art. 33.

⁷⁹⁸ *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1, art. 22 et 23; Thierry Usclat, 24 septembre 2014, p. 92. La CMQ peut toutefois déclencher, de sa propre initiative, une enquête sur l'administration financière d'une municipalité : *Loi sur la Commission municipale*, RLRQ, c. C-35, art. 22(1).

MAMOT. En outre, le processus de plainte ne permet pas l'anonymat ou la confidentialité. La plainte doit être « écrite, assermentée, motivée et accompagnée, s'il y a lieu, de tout document justificatif⁷⁹⁹ ». De plus, lorsqu'elle reçoit la plainte, la CMQ transmet l'identité du plaignant à la personne visée par sa plainte⁸⁰⁰, ce qui peut décourager plusieurs dénonciateurs potentiels.

Le Commissaire à l'éthique et au lobbyisme devrait donc disposer du pouvoir de déclencher toute enquête en matière d'éthique et de déontologie visant les élus provinciaux et municipaux, leur personnel politique et les lobbyistes. La mise en application des règles d'éthique visant la fonction publique, les employés municipaux et les administrateurs des sociétés d'État (à l'exception du président du conseil d'administration) continuerait toutefois d'être gérée au sein de chaque ministère, organisme, municipalité et société d'État⁸⁰¹.

Le Commissaire à l'éthique et au lobbyisme disposerait d'un pouvoir de surveillance quant aux lois qui sont du ressort de l'éthique et du lobbyisme, et pourrait à ce titre faire toutes les recommandations qui s'imposent.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

RECOMMANDATION 54.1

D'inclure à la loi constitutive du Commissaire à l'éthique et au lobbyisme le pouvoir pour celui-ci de déclencher, de sa propre initiative, des enquêtes en matière d'éthique visant tout élu, provincial ou municipal, tout membre du personnel politique de ces élus ainsi que toute enquête pénale en matière de lobbyisme.

Transparence

La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* impose aux lobbyistes l'obligation de s'inscrire au Registre des lobbyistes⁸⁰². Ce faisant, ils doivent indiquer, notamment, l'objet de leurs activités, la période couverte, l'institution où travaille le titulaire de charge publique (TCP) visé ainsi que la nature de ses fonctions⁸⁰³. La loi ne prévoit cependant aucune obligation pour les TCP de divulguer les rencontres qu'ils ont eues avec des lobbyistes.

⁷⁹⁹ *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1, art. 20, al. 2.

⁸⁰⁰ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 106-109.

⁸⁰¹ *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, 2002 G.O. II 7639, art. 20; *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1, art. 19; *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*, 1998 G.O. II 3474, art. 37.

⁸⁰² *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ, c. T-11.011, art. 8.

⁸⁰³ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ, c. T-11.011, art. 9.

En novembre 2014, le premier ministre du Québec annonçait une nouvelle mesure de transparence⁸⁰⁴, soit la création d'un portail électronique où sont divulguées quotidiennement les activités publiques des ministres ainsi que, trois mois après leur tenue, certaines rencontres privées (qui ont eu lieu à la demande d'un acteur externe au personnel gouvernemental⁸⁰⁵). Bien que cette mesure améliore la transparence au sein du gouvernement, elle est insuffisante. La divulgation ne vise que les rencontres réalisées par les ministres, alors que le lobbying, au Québec, implique aussi les responsables administratifs (dont les sous-ministres et les fonctionnaires) et les responsables politiques⁸⁰⁶. De plus, le fait qu'il ne s'agisse que d'une directive et non d'un règlement ou d'une loi fait en sorte qu'il n'y a aucun moyen sérieux de contrôler la qualité des informations divulguées. Selon l'OCDE, « [l]'expérience montre qu'une solution législative est préférable » à des mesures volontaires⁸⁰⁷.

Cette mesure, qui peut s'avérer très utile pour les activités du Commissaire à l'éthique et au lobbying, devrait être élargie et renforcée. Les ministres et les députés, ainsi que les membres de leur personnel, les personnes nommées à des organismes du gouvernement au sens de la *Loi sur le vérificateur général* devraient être tenus de déposer au Commissaire à l'éthique et au lobbying, trimestriellement, l'intégralité des informations relatives à leurs activités professionnelles se trouvant à leurs agendas.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

RECOMMANDATION 54.2

De modifier la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying* afin d'obliger les ministres et les députés, les membres de leur personnel, ainsi que les personnes nommées à des organismes du gouvernement au sens de la *Loi sur le vérificateur général* à déposer l'intégralité des informations relatives à leurs activités professionnelles auprès du Commissaire à l'éthique et au lobbying.

RECOMMANDATIONS 55 ET 56

Resserrer les règles d'après-mandat

Selon l'OCDE, « [c]onformément aux nouvelles pratiques de gestion publique, plusieurs pays ont encouragé la mobilité entre le secteur public et le secteur privé, ce qui augmente la fréquence

⁸⁰⁴ Pièce CEIC-R-3565.

⁸⁰⁵ Pièce CEIC-R-3532, p. 8-16.

⁸⁰⁶ Éric MONTPETIT, « Pour en finir avec le lobbying : comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêts », *Politiques et Sociétés*, 2002, vol. 21, n° 3, p. 91.

⁸⁰⁷ Pièce 245R-2901, p. 15.

des passages vers le secteur privé et multiplie ainsi le nombre de situations à risque⁸⁰⁸ ». Deux types d'abus peuvent survenir lorsqu'un fonctionnaire emploie les informations obtenues et les relations développées dans le cadre de ses fonctions. Dans un premier cas, le fonctionnaire utilise son poste pour obtenir des bénéfices personnels dans un emploi futur. Dans l'autre cas, un ancien fonctionnaire utilise son emploi antérieur de manière injustifiée⁸⁰⁹.

Le *Revolving Door Working Group* américain est d'avis qu'il est important d'implanter des règles balisant l'après-mandat des élus et des fonctionnaires afin d'éviter que ceux-ci obtiennent des avantages indus au détriment de l'intérêt public⁸¹⁰. Ces avantages indus ne sont pas anodins, puisqu'ils peuvent avoir pour conséquence de créer de la concurrence déloyale ou d'offrir à certaines personnes des accès inéquitable à l'État⁸¹¹. Le phénomène des « portes tournantes » crée aussi des doutes sur l'intégrité de l'ensemble de l'administration publique et contribue à l'augmentation de la méfiance envers celle-ci⁸¹².

L'OCDE détermine quatre situations où les risques liés à l'après-mandat sont particulièrement élevés : l'utilisation d'informations confidentielles à son profit ou pour un tiers, la recherche d'emploi dans le secteur privé (ce qui peut encourager un fonctionnaire à favoriser certaines firmes afin de maximiser ses chances d'embauche), le lobbyisme d'après-mandat et le changement de camp (lorsqu'un fonctionnaire ou un élu passe au secteur privé et s'occupe du dossier dont il était responsable dans le secteur public⁸¹³).

Au Québec, le cadre juridique applicable en matière d'après-mandat est différent selon le poste occupé. Les dispositions de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* fixent un cadre aux activités d'après-mandat applicable à l'ensemble des titulaires de charge publique. Elle interdit à certains d'entre eux d'exercer à titre de lobbyiste pendant une certaine période suivant la fin de leur mandat⁸¹⁴.

Elle interdit également à tout ancien titulaire agissant à titre de lobbyiste de « tirer un avantage indu d'une charge publique dont il a antérieurement été titulaire, ni agir relativement à une procédure, une négociation ou une autre opération particulière à laquelle il a participé dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de cette charge⁸¹⁵ » et de « divulguer des renseignements confidentiels dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice d'une charge publique⁸¹⁶ ».

⁸⁰⁸ Pièce CEIC-R-3555.

⁸⁰⁹ Pièce CEIC-R-3555.

⁸¹⁰ Pièce CEIR-R-3573; pièce CEIC-R-3555.

⁸¹¹ Pièce CEIR-R-3573; pièce CEIC-R-3555.

⁸¹² Pièce CEIR-R-3573; pièce CEIC-R-3555.

⁸¹³ Pièce CEIC-R-3555.

⁸¹⁴ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, L.R.Q., c. T-11.011, art. 28-30.

⁸¹⁵ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, L.R.Q., c. T-11.011, art. 31.

⁸¹⁶ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, L.R.Q., c. T-11.011, art. 32.

Ces interdictions ne s'appliquent toutefois pas aux anciens titulaires de charge publique qui ne font aucune activité de lobbying. À l'extérieur de ce cadre, il faut se rabattre sur les diverses lois et les divers règlements applicables aux élus, aux fonctionnaires, aux administrateurs d'État et aux employés municipaux⁸¹⁷.

Il y a donc lieu de renforcer certaines de ces règles. Le premier changement requis est d'interdire de façon générale aux employés de tout donneur d'ouvrage public qui acceptent un emploi chez un fournisseur dudit donneur d'ouvrage de travailler dans un projet où ils ont été impliqués de quelque manière que ce soit. Cette pratique est déjà interdite au Québec, mais uniquement pour les ministres⁸¹⁸ et les fonctionnaires provinciaux⁸¹⁹. Or, la preuve entendue en audience a démontré que plusieurs personnes ont effectué ce genre de transition⁸²⁰.

Dans la même logique, le *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*⁸²¹ et la *Loi sur la fonction publique*⁸²² auquel il réfère empêchent les sous-ministres, sous-ministres adjoints ou associés, dans l'année qui suit la cessation de leurs fonctions, d'accepter d'exercer une fonction ou un emploi au sein d'une entité avec laquelle ils ont eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de leurs fonctions⁸²³. Sauf exception⁸²⁴, ils ne peuvent pas non plus intervenir pour le compte d'une entité auprès d'un ministère où il a travaillé au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions ou auprès d'une autre entité avec laquelle il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de cette période⁸²⁵.

Le Québec n'est pas le seul à avoir tenté d'établir des règles d'après-mandat. La *Politique sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat* du gouvernement fédéral prévoit aussi des restrictions auxquelles un fonctionnaire occupant un poste désigné par l'administrateur général doit se soumettre durant une période d'un an après son départ de la fonction publique. Parmi ces restrictions se trouve l'interdiction d'accepter un emploi au sein d'une entité privée avec laquelle il a eu des rapports

⁸¹⁷ Pour les membres de l'Assemblée nationale : le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. C-23.1; pour le personnel politique provincial : les *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale*, Bureau de l'Assemblée nationale, décision n° 1690, 21 mars 2013 et le *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*, (2013) 145 G.O. II, 1134; pour les fonctionnaires et administrateurs d'État : la *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1 et le *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, r. 3; pour les élus et les employés municipaux : les codes d'éthique et de déontologie adoptés par leur municipalité.

⁸¹⁸ *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. C-23.1, art. 59.

⁸¹⁹ *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, r. 3, art. 12.

⁸²⁰ Témoignage de Paul-André Fournier, transcription du 24 avril 2014, p. 122-125, 128, 137-139, 141-142; témoignage de Jacques Duchesneau, transcription du 18 juin 2012, p. 44-45, 47-50; témoignage d'Annie Trudel, transcription du 19 juin 2012, p. 18-19; témoignage de Mario Turcotte, transcription du 6 mai 2014, p. 167-172; témoignage du témoin A, transcription du 16 juin 2014, p. 20-22; témoignage de Jean-Paul Beaulieu, transcription du 5 mai 2014, p. 239-242.

⁸²¹ *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, r. 3, art. 12.

⁸²² *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, art. 55.

⁸²³ *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, r. 3, art. 13.1.

⁸²⁴ *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, r. 3, Annexe.

⁸²⁵ *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1, r. 3, art. 13.2.

officiels importants au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat. On considère que les rapports officiels en question peuvent être personnels ou établis par l'entremise des subalternes du fonctionnaire. Il lui est également interdit d'intervenir pour le compte ou au nom d'une autre personne ou d'une entité auprès de tout organisme du gouvernement avec lequel il a eu, personnellement ou par l'entremise de ses subalternes, des rapports officiels importants au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat.

De plus, un fonctionnaire, associé à la gestion contractuelle d'un donneur d'ouvrage public, devrait être obligé d'informer son employeur des pourparlers qu'il entretient avec un fournisseur quant à son embauche possible par celui-ci. Le donneur d'ouvrage public serait alors en mesure de s'assurer que l'employé ou le fonctionnaire ne favorise pas, consciemment ou inconsciemment, le fournisseur en question.

La Commission estime que le gouvernement devrait puiser à même les directives se trouvant au Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale ainsi que celles concernant la Politique fédérale sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat, pour les appliquer aux fonctionnaires et à tout employé d'un donneur d'ouvrage public.

Tout manquement au respect des règles d'après-mandat devrait par ailleurs être assorti d'une sanction pour le fournisseur.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

RECOMMANDATION 55

De modifier les lois et les règlements pertinents⁸²⁶ afin :

- d'interdire à tout employé qui est impliqué dans la gestion contractuelle d'un donneur d'ouvrage public d'accepter, dans l'année qui suit la cessation de ses fonctions, d'exercer une fonction ou un emploi au sein d'une entité du secteur privé avec laquelle il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions, sauf avec l'accord écrit du donneur d'ouvrage public;
- d'obliger un fonctionnaire, associé à la gestion contractuelle d'un donneur d'ouvrage public, d'informer par écrit son employeur des pourparlers qu'il entretient avec un fournisseur quant à son embauche possible par celui-ci.

⁸²⁶ Pour les employés municipaux : modification de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1 pour obliger les municipalités à modifier leurs codes d'éthique; pour les fonctionnaires et les administrateurs d'État : *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, 2002 G.O. II 7639; pour les administrateurs publics : *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*, 1998 G.O. II 3474.

RECOMMANDATION 56

De modifier la *Loi sur les contrats des organismes publics*, la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal* du Québec pour y inclure, en cas de non-respect des règles d'après-mandat une clause d'annulation du contrat et de retour en appel d'offres.

RECOMMANDATION 57

D'interdire aux ministres et à leur personnel de solliciter des contributions politiques aux fournisseurs et bénéficiaires de leur ministère.

Les relations qui ont eu cours entre des membres du cabinet du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) et les représentants de quelques firmes de génie entre 2005 et 2009 ont été décrites par plusieurs témoins⁸²⁷. Selon ces témoignages, les firmes agissaient comme consultantes pour des municipalités qui demandaient des subventions au MAMOT pour des projets d'infrastructures⁸²⁸. L'attribution de ces subventions générait des revenus à ces firmes, puisqu'elle permettait la réalisation des projets pour lesquels les municipalités leur attribuaient les contrats de conception détaillée des ouvrages et de surveillance des travaux de construction⁸²⁹.

Certains dirigeants ou représentants de ces firmes participaient, parfois en utilisant des prête-noms, aux activités de financement politique sectoriel orchestré par le directeur du cabinet du ministre du MAMOT. Des personnes-clés de deux de ces firmes collaboraient aussi à l'organisation de ces activités de financement⁸³⁰. Des témoins ont mentionné que ce sont les contributions des firmes de génie au financement politique provincial qui leur facilitaient l'accès au cabinet du ministre afin de faire des représentations en faveur des demandes de subvention de leurs clients pour des infrastructures⁸³¹.

⁸²⁷ Témoignage de Lino Zambito, transcription du 4 octobre 2012, p. 92-116; témoignage de Gilles Cloutier, transcription du 2 mai 2013, p. 19, 23-25, 45, 46; témoignage d'André Côté, transcription du 22 mai 2014, p. 256-266; témoignage de Michel Binette, transcription du 4 juin 2014, p. 32, 77-83, 112, 124, 140-142; témoignage de Vincent Lehouillier, transcription du 4 juin 2014, p. 183, 184, 197, 263, 264, 282; témoignage du témoin A, transcription du 12 juin 2014, p. 109-115.

⁸²⁸ Témoignage de Michel Binette, transcription du 4 juin 2014, p. 21, 22, 108; témoignage d'André Côté, transcription du 22 mai 2014, p. 244-247; témoignage de Vincent Lehouillier, transcription du 4 juin 2014, p. 183, 184, 197.

⁸²⁹ Témoignage de Gilles Cloutier, transcription du 2 mai 2013, p. 23, 24; témoignage d'André Côté, transcription du 22 mai 2014, p. 287, 288; témoignage du témoin A, transcription du 16 juin 2014, p. 32, 34, 35.

⁸³⁰ Témoignage de Lino Zambito, transcription du 4 octobre 2012, p. 87, 101, 111, 113, 174, 175; témoignage d'André Côté, transcription du 22 mai 2014, p. 288; témoignage d'André Côté, transcription du 23 mai 2014, p. 103, 105; témoignage de Michel Binette, transcription du 4 juin 2014, p. 103, 104, 135.

⁸³¹ Témoignage de Lino Zambito, transcription du 4 octobre 2012, p. 124; témoignage de Gilles Cloutier, transcription du 2 mai 2013, p. 23-25, 46; témoignage d'André Côté, transcription du 22 mai 2014, p. 239-241, 244-246, 281, 285-288;

À cette époque, les programmes de subvention du MAMOT permettaient bel et bien au ministre de prendre des décisions discrétionnaires quant à la sélection des projets et, dans certains cas, quant au taux des subventions qui leur étaient accordées⁸³². Un témoin, qui fut attaché politique du ministre et chargé du dossier des subventions aux infrastructures, a reconnu qu'il voyait dans ces relations une apparence de conflit d'intérêts du ministre⁸³³.

La Commission a déjà formulé une recommandation visant les codes de déontologie applicables aux élus et à leur personnel afin de leur interdire de solliciter ou d'accepter un don en faveur d'un parti politique en échange d'une intervention dans l'exercice de leur fonction⁸³⁴, comme le proscrit le *Code criminel*⁸³⁵. Cependant, compte tenu du rôle décisionnel d'un ministre et de l'influence de son personnel sur les activités d'un ministère, il y a lieu de présumer que toute sollicitation ou acceptation de leur part de dons ou autres avantages pour un parti politique, provenant directement ou indirectement d'un dirigeant ou d'un représentant d'un fournisseur ou d'un bénéficiaire de subventions de leur ministère ou des organismes qui en relèvent, pourrait être liée à l'exercice d'une influence relativement à leur fonction.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'interdire, dans les règles déontologiques s'appliquant 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 dirigeant ou d'un représentant d'un fournisseur de leur ministère ou des organismes qui en relèvent, d'un demandeur ou d'un bénéficiaire d'aide financière de leur ministère et leurs fournisseurs.

RECOMMANDATION 58

Resserrer les règles relatives aux cadeaux

Les travaux de la Commission ont démontré l'ampleur de la problématique entourant l'acceptation de cadeaux de la part de fournisseurs par des titulaires de charge publique. Les exemples de fonctionnaires et d'élus de la Ville de Montréal, du ministère des Transports du Québec et du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire sont les plus emblématiques à cet égard⁸³⁶.

témoignage d'André Côté, transcription du 23 mai 2014, p. 20-25, 122, 123; témoignage du témoin A, transcription du 12 juin 2014, p. 105-109, 134-137; témoignage de Vincent Lehoullier, transcription du 4 juin 2014, p. 197, 246, 247.

⁸³² Cette pratique n'est plus permise depuis mars 2013.

⁸³³ Témoignage de Michel Binette, transcription du 4 juin 2014, p. 124, 144, 145.

⁸³⁴ *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*, RLRQ, c. C-23.1, r. 2, art. 11.

⁸³⁵ *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 2, 121(1)c) et d), 121(3).

⁸³⁶ Le récit des faits en lien avec Montréal est présenté à la partie 3 du rapport.

La Commission a acquis la conviction que la présence de ces pratiques dans une organisation est un signe de laxisme des responsables et l'indice de problèmes plus graves. La pratique de sollicitation et d'acceptation sans réserve, et parfois sans retenue, de cadeaux à divers niveaux hiérarchiques administratifs et politiques ne peut en effet se développer et perdurer que dans la mesure où les responsables en bénéficient eux-mêmes. Elle devient alors partie intégrante de la culture de l'organisation.

Dans un tel contexte, le nouvel employé apprend graduellement qu'il peut s'attendre à des gratifications diverses s'il collabore bien avec certains fournisseurs, leur transmet des renseignements confidentiels, facilite le paiement d'un extra, ferme les yeux sur des manquements, etc. Des collègues l'entraînent pour le compromettre afin qu'il ne les dénonce pas; ses supérieurs restent muets. Plus tard dans sa carrière, lorsqu'il occupe lui-même un poste de responsabilité supérieure, non seulement n'est-il pas crédible pour mettre fin à ces pratiques, mais s'attend-il plutôt à des avantages qui conviennent à son statut. Les témoignages entendus ont amplement illustré comment ce climat de laisser-faire a été propice au développement de graves pratiques de corruption dans plusieurs administrations.

Avant de formuler sa recommandation, la Commission estime nécessaire de faire un rappel des différentes règles en vigueur à ce sujet.

Avant l'entrée en vigueur du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (le Code), les règles relatives aux cadeaux applicables aux membres de l'exécutif et aux adjoints parlementaires étaient définies dans les *Directives du premier ministre*⁸³⁷. Ces directives stipulaient que seuls « les plaques-souvenirs ou les documents commémoratifs, ou les présents de valeur modeste (...) offerts personnellement à l'occasion d'un événement⁸³⁸ » étaient acceptables. Elles spécifiaient également que « tout autre cadeau (...) doit, soit être retourné au donateur, soit être remis au patrimoine public⁸³⁹ ». La Commission constate que l'adoption du Code par le législateur a assoupli les règles concernant l'acceptation de cadeaux en vigueur avant 2010, à tout le moins celles qui s'appliquaient aux ministres et adjoints parlementaires, en permettant l'acceptation de cadeaux d'une valeur plus élevée et qui ne sont pas liés à un événement précis.

Le Code stipule en effet que tous les cadeaux peuvent être acceptés, sous réserve de quelques exceptions. À titre d'exemple, un élu ne peut pas accepter un cadeau en échange d'une intervention ou lorsque celui-ci risque d'influencer son indépendance de jugement, de compromettre son intégrité ou celle de l'Assemblée nationale⁸⁴⁰, ce qui pose des difficultés d'interprétation. Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie (CED) estime qu'en général, les

⁸³⁷ *Rapport sur la mise en œuvre du code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (212E-144)*, 212P-3146, p. 12.

⁸³⁸ Pièce CEIC-P-3028, annexes 6, 8 et 10.

⁸³⁹ Pièce CEIC-P-3028, annexes 6, 8 et 10.

⁸⁴⁰ Témoignage de Jacques Saint-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 199, 200; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 29, 30.

élus ont pris l'habitude de le consulter avant d'accepter un cadeau⁸⁴¹. Les élus doivent de plus déclarer tout don d'une valeur excédant 200 dollars au Commissaire qui tient un registre public de ces dons⁸⁴².

Les élus municipaux ont eux aussi l'obligation de divulguer les avantages de 200 dollars et plus obtenus. La déclaration doit être faite auprès du secrétaire-trésorier ou du greffier de leur municipalité⁸⁴³. Cette règle constitue toutefois une exigence minimale, les municipalités étant libres d'adopter des normes plus strictes⁸⁴⁴. Le représentant de la Commission municipale du Québec (CMQ) souligne : « [...] en général, les municipalités s'en tiennent au montant prévu par la loi. Mais il y a des municipalités qui ont un montant infime⁸⁴⁵ ». Il est à noter qu'une fois la divulgation effectuée, si un élu municipal reçoit un avantage et qu'il estime que celui-ci n'influence pas son indépendance de jugement et ne compromet pas son intégrité, il peut le conserver, quelle que soit sa valeur⁸⁴⁶.

Les fonctionnaires, quant à eux, ne peuvent « accepter aucun cadeau, marque d'hospitalité ou autre avantage que ceux d'usage et d'une valeur modeste. Tout autre cadeau, marque d'hospitalité ou avantage reçu doit être retourné au donateur ou à l'État⁸⁴⁷ ». Le règlement ne précise toutefois pas ce qu'est un cadeau d'usage ou de valeur modeste. La *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*⁸⁴⁸ est pour sa part muette quant à la réception de cadeaux, de dons ou d'avantages par les employés municipaux. Chaque municipalité est donc libre de l'interdire ou non.

Dans la plupart des autres provinces, la règle est différente en ce qui a trait aux élus provinciaux. Il y a une interdiction d'accepter tout cadeau, sauf les cadeaux modestes ou d'usage (généralement de valeur inférieure à 200 dollars⁸⁴⁹).

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De modifier les lois, règlements, directives ou code de déontologie pertinents⁸⁵⁰ afin d'interdire à tous les élus, provinciaux et municipaux, à leur personnel politique, aux

⁸⁴¹ Témoignage de Jacques Saint-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 200-203; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 87 (avis du commissaire).

⁸⁴² Témoignage de Jacques Saint-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 210-212; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 31, al. 1 et 2.

⁸⁴³ *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1, art. 6, al. 2 et 3.

⁸⁴⁴ *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1, art. 6, al. 2.

⁸⁴⁵ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 67.

⁸⁴⁶ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 69-71.

⁸⁴⁷ *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, RLRQ c. F-3.1.1.1., r. 3.

⁸⁴⁸ *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1.

⁸⁴⁹ Témoignage de Jacques Saint-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 204-205.

⁸⁵⁰ Pour les élus provinciaux : *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30; pour les élus et les employés municipaux : modification de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1 pour obliger les municipalités à modifier leurs codes d'éthique; pour les membres du personnel politique : *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée*

fonctionnaires, aux 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.

RECOMMANDATION 59

Prévoir la suspension temporaire d'un élu poursuivi pour corruption ou collusion

Les faits ont démontré qu'il est possible qu'une personne qui occupe une fonction électorale soit impliquée dans une affaire de collusion⁸⁵¹ ou de corruption⁸⁵² reliée à des contrats publics dans le domaine de la construction. Ce sont des actes criminels graves qui sont passibles d'une peine maximale de 5 ou 14 ans d'emprisonnement selon le cas.

Lorsqu'une telle poursuite est intentée contre un élu, il importe que le public ne perde pas confiance dans l'institution au service de laquelle cette personne a été élue. Les règles à suivre en pareille situation doivent favoriser le fonctionnement efficace de l'institution impliquée, maintenir la confiance du public et avoir un effet dissuasif sur la participation à de telles infractions.

Au niveau municipal, depuis 2013, la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* autorise la Cour supérieure à déclarer provisoirement incapable d'exercer ses fonctions et à suspendre un élu qui fait l'objet d'une poursuite pour une infraction à une loi, punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus⁸⁵³. La requête pour obtenir une telle suspension peut être présentée par la municipalité, par le Procureur général du Québec ou par tout électeur de la municipalité⁸⁵⁴.

La cour doit tenir compte du lien entre l'infraction reprochée et l'exercice des fonctions du membre du conseil, ainsi que du tort causé à la réputation de la municipalité par son maintien en fonction. Si elle est prononcée par la cour, la suspension dure, selon le cas, jusqu'à l'abandon de la poursuite, l'acquiescement ou la fin du mandat de l'élu⁸⁵⁵.

nationale, Bureau de l'Assemblée nationale, décision n° 1690, 21 mars 2013 et *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*, (2013) 145 G.O. II, 1134; pour les fonctionnaires et les administrateurs d'État : *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, 2002 G.O. II 7639; pour les administrateurs publics : *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*, 1998 G.O. II 3474.

⁸⁵¹ *Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985), ch. C-34, art. 45-47.

⁸⁵² *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 119-125.

⁸⁵³ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 312.1-312.4.

⁸⁵⁴ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 312.1-312.4.

⁸⁵⁵ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 312.1, 312.4.

S'il est reconnu coupable, l'élu doit rembourser à la municipalité toute somme qu'elle lui a versée durant sa suspension. Il perd aussi le droit à toute allocation de départ ou de transition, et doit rembourser les dépenses faites par la municipalité pour sa défense à l'encontre de la suspension⁸⁵⁶. De plus, il devient inéligible aux élections municipales pour une période totalisant le double de la durée de la peine d'emprisonnement qui lui est appliquée⁸⁵⁷.

Au niveau provincial, la loi ne fixe pas les mesures provisoires applicables à un député qui serait poursuivi pour collusion ou corruption. La loi établit seulement que le mandat du député prend fin s'il est condamné pour un acte criminel punissable d'une peine d'emprisonnement de plus de deux ans⁸⁵⁸. Il devient alors inéligible et ne peut se représenter aux élections pour la durée de la peine prononcée⁸⁵⁹. Sauf exception, l'Assemblée nationale ne paie pas les frais de défense d'un député reconnu coupable d'une infraction criminelle ou pénale⁸⁶⁰.

Parce que cette question relève d'un tribunal, le Commissaire à l'éthique nommé par l'Assemblée nationale ne peut se prononcer sur le fond d'une telle situation⁸⁶¹. Tout au plus peut-il examiner les chefs d'accusation et recommander de voter la suspension du député jusqu'au jugement sans se prononcer sur le fond de l'affaire, rôle que la loi ne lui attribue pas actuellement⁸⁶². Afin de préserver l'indépendance de l'Assemblée nationale, il est approprié qu'elle prenne elle-même la décision de suspendre l'un de ses membres, selon des dispositions qu'elle adopte.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De proposer à l'Assemblée nationale des dispositions encadrant la suspension temporaire ou permanente d'un de ses membres poursuivi pour des infractions en rapport avec la collusion ou la corruption relativement aux fonds publics.

RECOMMANDATION 60

Réfléchir sur la durée du mandat des maires

Les élus municipaux occupent un rôle actif dans la gestion contractuelle. L'attribution des contrats publics au niveau municipal s'effectue en effet par résolution du conseil municipal, ou par le comité exécutif en cas de délégation.

⁸⁵⁶ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 312.6.

⁸⁵⁷ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 66, 302, 318, al. 3.

⁸⁵⁸ *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. A-23.1, art 17, par. 8.

⁸⁵⁹ *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. A-23.1, art 17, par. 9 et *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 235, al. 1, par. 5.

⁸⁶⁰ *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. A-23.1, art 85.2, 85.3.

⁸⁶¹ Selon la règle du *sub judice* énoncée au *Règlement de l'Assemblée nationale*, art. 35, par. 3.

⁸⁶² *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. C-23.1, art. 87-101.

Au cours de ses travaux, la Commission a constaté que des élus municipaux étaient intervenus dans le choix des membres des comités de sélection, et que certains d'entre eux avaient tendance à favoriser les entreprises établies dans leur ville au détriment d'une saine concurrence⁸⁶³.

[REDACTED]

Dans le contexte où le cadre normatif défini par le gouvernement provincial accorde une vaste autonomie aux municipalités ou aux villes, il convient de s'interroger sur les risques que posent la concentration des pouvoirs et la durée du règne des maires de certaines municipalités.

À l'heure actuelle, aucune province canadienne n'impose de limites au nombre de mandats consécutifs d'un élu⁸⁶⁴. Les partisans canadiens de cette option suggèrent toutefois d'opter pour un maximum de trois mandats consécutifs, soit 12 ans. Plusieurs grandes villes américaines ont déjà franchi le pas et adopté des mesures de limitation de mandat, dont New York (2 mandats), Los Angeles (2 mandats), Houston (3 mandats) et San Francisco (2 mandats)⁸⁶⁵.

Un certain nombre d'études se sont intéressées à l'effet de ces mesures. Certaines établissent que l'imposition d'une limite de mandats peut constituer un moyen efficace pour lutter contre la corruption au palier municipal, d'autres que les limites au nombre de mandats peuvent entraîner une perte de connaissance institutionnelle et d'expertise des élus.

Chose certaine, l'absence d'opposition politique et la faible participation citoyenne peuvent affecter toutes les sphères d'activité des instances municipales. L'octroi et la gestion de contrats n'y font pas exception. À eux seuls, les témoignages entendus dans le cadre des travaux de la Commission invitent d'ailleurs à une réflexion collective sur la question. Alors qu'une majorité d'élus municipaux ont été élus sans opposition lors des dernières élections⁸⁶⁶, il y a effectivement lieu de s'inquiéter des risques de patronage, de favoritisme, du recours aux stratagèmes d'élections clés en main, de corruption et de collusion.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

De mettre en place un processus de consultation publique sur la limitation du mandat des maires.

⁸⁶³ Le récit des faits est présenté à la partie 3 du rapport.

⁸⁶⁴ Leo F. LONGO, *Term limits for Municipal Council Members*, Canadian Bar Association, 2013, CEIC-R-3539, p. 1.

⁸⁶⁵ Mark PETRACCA et Kareen MOORE O'BRIEN, « The experience with municipal term limits in Orange County, California », dans Bernard Grofman, « Legislative term limits : public choice perspectives », *Springer*, 1996, p. 18.

⁸⁶⁶ Témoignage de Denis Saint-Martin, transcription du 27 octobre 2014, p. 95.

TABLEAU DES RECOMMANDATIONS

1. Revoir l'encadrement de l'octroi et de la gestion des contrats publics

N ^o	Énoncé	Objectif
1	<p>De créer une instance nationale d'encadrement des marchés publics ayant pour mandat :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ de surveiller les marchés publics afin de déceler les problèmes de malversation; ▪ de soutenir les DOP dans leur gestion contractuelle; ▪ d'intervenir auprès des DOP lorsque requis. 	Prévention Détection
2	D'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.	Prévention
3	D'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.	Prévention
4	De 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.	Prévention
5	D'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.	Prévention
6	D'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.	Prévention
7	D'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.	Prévention

2. Améliorer les activités de prévention, de détection et l'importance des sanctions

N°	Énoncé	Objectif
8	<p>D'améliorer le régime de protection des lanceurs d'alerte pour garantir :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 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. 	Prévention Détection
9	<p>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.</p>	Détection Sanction
10	<p>D'ajouter à l'article 58 (8) de la <i>Loi sur le bâtiment</i> les infractions de trafic, production ou importation de drogues, de recyclage de produits de la criminalité et celles liées à la collusion et à la corruption comme infractions ne donnant pas droit à une licence de la RBQ.</p>	Sanction
11	<p>De modifier la <i>Loi sur le bâtiment</i> afin que :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ la période de carence de cinq ans, à la suite de la perte de la licence d'entrepreneur ou de la perte du droit de conclure un contrat public, débute après la fin du terme d'emprisonnement fixé par la sentence résultant de la condamnation qui a donné lieu à la décision de la RBQ; ▪ le titulaire d'une licence condamné une seconde fois pour un acte criminel visé par la <i>Loi sur le bâtiment</i> ne puisse obtenir une licence de la RBQ ou diriger une entreprise sans avoir obtenu le pardon ou la suspension de son casier judiciaire. 	Sanction
12	<p>De modifier la <i>Loi sur le bâtiment</i> afin :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ d'abaisser de 20 % à 10 % la part de l'entreprise que doit détenir un actionnaire pour être considéré parmi les dirigeants d'une personne morale et être pris en compte dans l'évaluation de l'intégrité de l'entreprise; ▪ d'explicitier le pouvoir de la Régie du bâtiment du Québec d'évaluer l'intégrité des dirigeants détenant indirectement des parts dans une entreprise assujettie. 	Détection

N°	Énoncé	Objectif
13	<p>De modifier l'article 194 de la <i>Loi sur le bâtiment</i> pour y préciser que les infractions de nature pénale visent :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ toute personne physique qui, lors d'une demande de licence d'entrepreneur ou à tout moment pendant la durée de validité de cette licence, agit à titre de prête-nom pour une autre personne; ▪ toute personne morale qui, lors d'une demande de licence d'entrepreneur ou à tout moment pendant la durée de validité de cette licence, compte un prête-nom parmi ses dirigeants; ▪ toute personne physique ou morale qui fait appel à un prête-nom dans l'une ou l'autre des situations décrites ci-dessus. 	Sanction
14	<p>D'exiger des organisations suivantes que toute participation active dans le capital-actions d'une entreprise du domaine de la construction, au-delà d'un certain seuil financier déterminé par le gouvernement, soit conclue uniquement avec une entreprise dont le nom est inscrit au Registre des entreprises autorisées de l'Autorité des marchés financiers :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ les fonds de travailleurs et toute société dont l'achat de titres donne droit à un crédit d'impôt; ▪ Investissement Québec; ▪ la Caisse de dépôt et placement du Québec. 	Prévention
15	<p>D'adopter des dispositions législatives ou réglementaires afin de proposer, dans le cadre d'un contrat principal et des sous-traitances, une norme sur les délais de production des décomptes progressifs et des paiements afin de diminuer l'emprise des surveillants de chantier et des DOP sur les entreprises œuvrant dans l'industrie de la construction ainsi que la possible infiltration du crime organisé.</p>	Prévention
16	<p>D'exiger de tous les donneurs d'ouvrage publics qu'ils rapportent à la Commission de la construction du Québec les situations d'intimidation et de violence relativement à un chantier mis en place pour l'un de leurs projets.</p>	Détection
17	<p>D'exiger que l'étude quinquennale sur l'évolution de l'industrie de la construction au Québec réalisée par le ministre du Travail, en collaboration avec la Commission de la construction du Québec, fasse état de la situation de la violence et de l'intimidation dans les chantiers de construction.</p>	Prévention

N°	Énoncé	Objectif
18	De modifier la <i>Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction</i> (Loi R-20) afin de lutter contre l'intimidation dans l'industrie de la construction et de maintenir un climat propice à l'exécution du travail en y modifiant l'article 113.1 pour enlever les mots « dans le but de provoquer » et les remplacer par « susceptible de provoquer » et l'article 119.11 pour y ajouter les articles 113.1 et 119.0.3 dans l'énumération des infractions rendant inhabile à diriger ou représenter.	Sanction
19	De modifier la <i>Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction</i> et la <i>Loi sur la santé et la sécurité du travail</i> pour : <ul style="list-style-type: none"> ▪ limiter les mandats de tous les administrateurs de la Commission de la santé et de la sécurité du travail et de la Commission de la construction du Québec à deux mandats consécutifs, pour une durée maximale de six ans; ▪ interdire que quelqu'un puisse être simultanément administrateur à la Commission de la santé et de la sécurité du travail, administrateur à la Commission de la construction du Québec et président ou directeur général d'une association patronale ou syndicale. 	Prévention
20	D'uniformiser les dispositions législatives applicables aux organismes publics afin : <ul style="list-style-type: none"> ▪ d'assurer la confidentialité des noms des membres des comités de sélection; ▪ d'assurer la confidentialité de l'identité des preneurs de documents d'appel d'offres qui choisissent de se prévaloir de cette confidentialité; ▪ d'interdire à tout élu ou fonctionnaire de révéler le nombre et le nom des preneurs de documents et des soumissionnaires avant l'ouverture des soumissions. 	Prévention
21	De créer une infraction pénale afin de sanctionner toute tentative par un soumissionnaire d'entrer en communication directement ou indirectement avec un membre d'un comité de sélection d'un donneur d'ouvrage public dans le but de l'influencer dans sa décision.	Sanction
22	De modifier la <i>Loi sur l'administration fiscale</i> afin de prévoir une infraction pénale pour la production et la possession d'un faux document.	Sanction
23	D'accélérer les efforts d'accroissement de l'expertise interne au ministère des Transports du Québec afin d'atteindre les cibles établies pour 2017 et de se doter d'un plan d'amélioration pour les années subséquentes.	Prévention

N°	Énoncé	Objectif
24	De revoir les critères des programmes de subvention pour inclure, dans les dépenses admissibles, les coûts associés aux salaires des professionnels de la municipalité mis à contribution dans la réalisation des projets.	Prévention
25	D'étendre à tous les donneurs d'ouvrage publics les exclusions pertinentes prévues à l'article 19 de la <i>Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction</i> (Loi R-20) afin de soutenir le développement d'une plus grande expertise interne en construction.	Prévention
26	D'ajouter les municipalités de moins de 100 000 habitants au champ de compétence du Vérificateur général du Québec, afin qu'il puisse y mener des vérifications et en faire rapport aux conseils municipaux concernés.	Détection
27	De modifier le <i>Règlement sur le rapport annuel d'un ordre professionnel</i> afin d'imposer une reddition de comptes standardisée en matière de dépenses consacrées à la protection du public, incluant l'inspection et la discipline professionnelle.	Prévention Détection
28	De modifier le <i>Code des professions</i> du Québec pour que les firmes de services professionnels reliées au domaine de la construction, soient assujetties au pouvoir d'encadrement des ordres professionnels dans leur secteur d'activité.	Prévention Détection
29	De rendre obligatoire, pour tous les ordres professionnels visés par le mandat de la Commission, l'adoption d'un règlement obligeant les professionnels membres de l'ordre, ou désirant en devenir membres, à suivre une formation en éthique et déontologie.	Prévention
30	D'obliger les administrateurs nouvellement élus des ordres professionnels concernés par le mandat de la Commission à suivre une formation sur la bonne gouvernance et l'éthique, ainsi que sur les lois et les règles auxquelles ils sont assujettis dans le cadre de leur fonction.	Prévention
31	De modifier la <i>Loi concernant la lutte contre la corruption</i> afin que la durée du mandat, ainsi que le mode de nomination et de destitution du commissaire à la lutte contre la corruption soient analogues à ceux du Directeur des poursuites criminelles et pénales.	Prévention
32	D'exiger de l'Agence du revenu du Québec qu'elle prenne les mesures nécessaires pour améliorer la fiabilité des données du Registre des entreprises du Québec.	Détection

N°	Énoncé	Objectif
33	De revoir les dispositions pénales de la <i>Loi sur la publicité légale des entreprises</i> afin d'y inclure des mesures incitatives au respect des obligations légales.	Sanction
34	De transmettre au Fonds de recherche du Québec – Société et culture une directive l'enjoignant à encourager les initiatives de recherche ayant pour objets les phénomènes de collusion, de corruption et d'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction.	Prévention
35	D'exiger que le Directeur des poursuites criminelles et pénales adopte et diffuse une politique claire quant à sa compétence pour intenter des poursuites criminelles fondées sur la <i>Loi sur la concurrence</i> au Canada.	Sanction
36	De clarifier les dispositions de la Loi sur les contrats des organismes publics afin d'exiger de tout soumissionnaire qu'il fournisse une déclaration solennelle dans laquelle il fait état des discussions qu'il a eues concernant sa soumission et, le cas échéant, avec qui et à quel sujet.	Prévention Détection
37	<p>D'appliquer un délai de prescription de poursuite pénale de 3 ans après la connaissance de l'infraction par le poursuivant, sans excéder 7 ans depuis sa perpétration :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ à la <i>Loi sur les contrats des organismes publics</i>; ▪ aux sections des lois municipales traitant des contrats; ▪ aux lois électorales en matière de financement politique; ▪ à la <i>Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme</i>; ▪ à la <i>Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction</i>; ▪ aux dispositions du <i>Code des professions</i> qui visent l'introduction de poursuites pénales devant des instances judiciaires; ▪ aux dispositions de la <i>Loi concernant la lutte contre la corruption</i> qui concernent la protection des lanceurs d'alerte contre les mesures de représailles. 	Sanction

3. Placer le financement des partis politiques à l'abri des influences

N°	Énoncé	Objectif
38	<p>De modifier la <i>Loi électorale</i> pour exiger que :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le rapport financier annuel du parti ou de chaque instance soit signé par le chef du parti et par le plus haut responsable de chaque instance du parti en plus du représentant officiel; ▪ Le chef de parti, l'élu ou le candidat signe, dans le rapport financier annuel et dans celui sur les dépenses électorales, une déclaration indiquant : <ul style="list-style-type: none"> – que le représentant ou l'agent officiel l'a informé des règles de financement et des changements récents; – qu'il a rappelé à ses collaborateurs l'obligation de respecter ces règles; – qu'il a été informé des pratiques de sollicitation de son parti et juge qu'elles sont conformes à la loi; – qu'il a obtenu tout éclaircissement qu'il souhaitait sur le contenu du rapport financier auprès du représentant ou de l'agent officiel, selon le cas. 	Prévention
39	De préciser dans la <i>Loi électorale</i> que le travail bénévole doit en tout temps être effectué personnellement, volontairement et sans contrepartie.	Prévention
40	De modifier les lois électorales pour exiger que les entités politiques autorisées divulguent dans leur rapport financier annuel et dans leur rapport de dépenses électorales le nom des personnes qui ont travaillé bénévolement dans le domaine d'expertise pour lequel elles sont habituellement rémunérées.	Prévention Détection
41	De rendre obligatoire la formation sur les règles de financement politique préparée par le Directeur général des élections du Québec pour les représentants officiels et les agents officiels des partis politiques, de leurs instances et des candidats indépendants.	Prévention
42	D'exiger que la fiche de contribution utilisée par les partis politiques et candidats provinciaux comporte le nom de l'employeur du contributeur au moment de sa contribution, comme c'est le cas au niveau municipal.	Détection
43	De modifier la <i>Loi sur les impôts</i> pour y interdire la déduction de dépenses liées au paiement ou au remboursement à des personnes, sous quelque forme que ce soit, de contributions versées à des fins politiques au Québec, dans le calcul du revenu tiré d'une entreprise ou d'un bien.	Prévention

N°	Énoncé	Objectif
44	De renforcer les dispositions des lois électorales relatives au financement politique au moyen de prêts et de cautionnements en exigeant une déclaration anti-prête-noms dans les actes d'emprunt et ceux de cautionnement auxquels participe un électeur, en fixant un plafond aux prêts et cautionnements d'un électeur au palier provincial et en réévaluant celui en vigueur au niveau municipal.	Prévention
45	De modifier la <i>Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités</i> pour interdire aux associés d'une société de personnes de faire des contributions politiques dans une municipalité où ils ne sont pas domiciliés.	Prévention
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'événements de financement politique.	Prévention
47	De modifier la composition du comité consultatif du Directeur général des élections du Québec (DGEQ) pour qu'il ne comprenne plus de personnes élues et d'y ajouter des personnes indépendantes des partis politiques, nommées par le DGEQ.	Prévention
48	De s'assurer de la tenue, une fois par année, des auditions statutaires du Directeur général des élections du Québec en commission parlementaire afin d'évaluer sa performance en matière de respect des règles du financement politique.	Prévention
49	De confier au Directeur général des élections du Québec le mandat de produire un bilan quinquennal de l'application des règles de financement aux niveaux provincial et municipal et de le rendre public.	Prévention

4. Favoriser la participation citoyenne

N°	Énoncé	Objectif
50	D'adopter une loi permettant aux citoyens de poursuivre les fraudeurs au nom de l'État.	Détection Sanction
51	D'adopter des dispositions limitant les exceptions au caractère public des délibérations des élus municipaux du Québec, en s'inspirant des articles 239 et 239.1 de <i>la Loi de 2001 sur les municipalités</i> de l'Ontario.	Prévention Détection
52	D'obliger les municipalités à diffuser sur Internet les règlements municipaux portant sur la gestion contractuelle afin de renforcer la transparence municipale et la participation citoyenne au niveau local.	Prévention Détection
53	D'imposer un délai minimal pour le dépôt au conseil municipal des documents relatifs à l'octroi des contrats publics de manière à en permettre une analyse adéquate par les élus et le public.	Prévention Détection

5. Renouveler la confiance envers les élus et les serviteurs de l'État

N°	Énoncé	Objectif
54	<p>D'adopter une loi regroupant au sein d'un même organisme les instances de contrôle et d'application des règles d'éthique et de lobbyisme de l'État québécois et de ses municipalités incluant les dispositions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'abolition du Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale (CED) et du Commissaire au lobbyisme du Québec (CLQ); ▪ La nomination d'un Commissaire à l'éthique et au lobbyisme par les deux tiers des voix de l'Assemblée nationale pour un mandat fixe de 7 ans; ▪ Un pouvoir de surveillance touchant l'ensemble des élus provinciaux et municipaux et de leur personnel politique, des sous-ministres, des dirigeants d'organismes publics et des présidents de conseil d'administration des organismes et des entreprises d'État. 	Prévention Détection

N°	Énoncé	Objectif
55	<p>De modifier les lois et les règlements pertinents afin :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ d'interdire à tout employé qui est impliqué dans la gestion contractuelle d'un donneur d'ouvrage public d'accepter, dans l'année qui suit la cessation de ses fonctions, d'exercer une fonction ou un emploi au sein d'une entité du secteur privé avec laquelle il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions sauf avec l'accord écrit du donneur d'ouvrage public; ▪ d'obliger un fonctionnaire, associé à la gestion contractuelle d'un donneur d'ouvrage public, d'informer par écrit son employeur des pourparlers qu'il entretient avec un fournisseur quant à son embauche possible par celui-ci. 	Prévention
56	<p>De modifier la <i>Loi sur les contrats des organismes publics</i>, la <i>Loi sur les cités et les villes</i> et le <i>Code municipal du Québec</i> pour y inclure, en cas de non-respect des règles d'après-mandat une clause d'annulation du contrat et de retour en appel d'offres.</p>	Prévention Sanction
57	<p>D'interdire aux ministres et à leur personnel de leur cabinet de solliciter des contributions politiques aux fournisseurs et bénéficiaires d'aide financière de leur ministère.</p>	Prévention
58	<p>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, aux 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.</p>	Prévention
59	<p>De proposer à l'Assemblée nationale des dispositions encadrant la suspension temporaire ou permanente d'un de ses membres poursuivi pour des infractions en rapport avec la collusion ou la corruption relativement aux fonds publics.</p>	Sanction
60	<p>De mettre en place un processus de consultation publique sur la limitation du mandat des maires.</p>	Prévention

Partie 6

Conclusion



CONCLUSION

Beaucoup de choses ont été dites sur le contexte politique et social entourant la création de la Commission. Des regards extérieurs y ont vu l'expression d'une réalité culturelle navrante, d'autres une triste répétition de l'histoire et la faillite d'un système institutionnel et démocratique censé protéger le bien commun.

Dans les faits, là où d'autres auraient préféré taire la réalité, le Québec a plutôt choisi d'agir. En ce sens, la liberté de la presse, la mobilisation citoyenne et les débats parlementaires qui ont mené à la création de la Commission incarnent les aspirations démocratiques du Québec. Ils font de la Commission elle-même une preuve éclatante de la vitalité de la démocratie québécoise et de ses institutions.

Tout cela ne minimise en rien la gravité des constats établis par les travaux de la Commission. Les événements présentés dans ce rapport et l'analyse qui en est faite sont lourds de sens. Pendant plus d'une décennie, des acteurs sont parvenus à détourner le système de ses fins utiles et à tirer profit de leurs comportements illicites au détriment de toute la société québécoise. Comme le veut son mandat, la Commission n'a pas cherché à déterminer les coupables – cette facette appartenant aux organismes d'enquête, telle l'Unité permanente anticorruption –, mais plutôt à comprendre les stratagèmes ayant permis la collusion et la corruption en matière d'octroi et de gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, l'infiltration de cette industrie par le crime organisé et les liens avec le financement des partis politiques. En cours de route, un certain nombre de vulnérabilités et de failles dans le système ont été cernées et exigent que l'on s'y attaque promptement.

Plusieurs intervenants concernés n'ont pas attendu le dépôt du rapport pour agir, mais il reste encore beaucoup à faire. Cela dit, malgré la sévérité des constats établis, la Commission est aujourd'hui convaincue que le Québec dispose de meilleures ressources pour comprendre, rectifier et modifier certains des comportements problématiques repérés. La réaction de l'opinion publique lorsque de tels comportements sont aujourd'hui rapportés dans les médias démontre en outre à quel point les travaux effectués ont fait leur œuvre d'éducation. La population est aujourd'hui plus que jamais sensibilisée aux enjeux inhérents à la collusion et à la corruption dans l'industrie de la construction et à ceux du financement des partis politiques. Elle comprend mieux aussi les rouages des organisations criminelles et l'intérêt que présente pour celles-ci l'infiltration de l'économie légale. Les recommandations proposées par la Commission arrivent donc en terreau fertile.

Portées par des considérations objectives et systémiques, ces recommandations forment un ensemble cohérent de mesures qui prennent leur pleine dimension lorsque conjuguées. La Commission considère comme essentielle la mise en œuvre globale des actions qu'elle propose. Les recommandations proposées sont primordiales pour assainir les marchés publics et éviter que des événements similaires à ceux mis au jour au cours des dernières années ne se répètent.

Bien qu'elles aient été rédigées en prenant en considération les particularités inhérentes à l'industrie de la construction, la majorité de ces recommandations pourraient avoir des retombées dans d'autres secteurs d'activité et n'en sont que plus pertinentes. Elles présentent aussi l'avantage de tenir compte du contexte économique actuel en misant sur une meilleure utilisation des ressources en place, et non sur de nouveaux investissements.

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.