

TOME 1

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

Commission, travaux et éléments de contexte



TABLE DES MATIÈRES

MOT DE LA PRÉSIDENTE

PARTIE 1 - LA COMMISSION

CHAPITRE 1 - LE CONTEXTE DE CRÉATION DE LA COMMISSION.....	4
1. LE PRÉLUDE.....	4
2. LES PREMIÈRES ACTIONS PUBLIQUES.....	5
3. VERS UNE COMMISSION D'ENQUÊTE PUBLIQUE	7
CHAPITRE 2 - LE MANDAT, LES POUVOIRS ET LES OBLIGATIONS DE LA COMMISSION	12
1. LE MANDAT.....	12
1.1. Les termes du décret	12
1.2. L'interprétation du mandat	13
2. LES POUVOIRS ET LES OBLIGATIONS	14
CHAPITRE 3 - L'ORGANISATION DE LA COMMISSION	18
1. LA MISE EN PLACE DES ÉQUIPES.....	18
1.1. L'équipe juridique	18
1.2. L'équipe d'enquête.....	19
1.3. L'équipe d'analyse.....	20
1.4. L'équipe de la recherche	20
1.5. L'équipe des communications	21
1.6. Le secrétariat général et le personnel de soutien.....	21
1.7. L'équipe de la gestion documentaire et des archives.....	22
1.8. Le personnel affecté aux audiences.....	23
2. L'INSTALLATION MATÉRIELLE.....	23

CHAPITRE 4 - LES TRAVAUX RÉALISÉS PAR LA COMMISSION.....	26
1. LES TRAVAUX PRÉALABLES AUX AUDIENCES PUBLIQUES	26
1.1. Les enquêtes	26
1.2. L'obtention de documents	27
1.3. L'adoption des règles de procédure	27
1.4. La recherche	30
2. LES TRAVAUX ENTOURANT LES AUDIENCES PUBLIQUES.....	30
2.1. Les demandes de statut.....	30
2.2. L'audition des témoins de faits	33
2.2.1. <i>Le portrait de l'industrie de la construction et des modes d'octroi des contrats publics</i>	34
2.2.2. <i>L'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction et son influence</i>	35
2.2.3. <i>Les contrats publics octroyés par la Ville de Montréal</i>	35
2.2.4. <i>Les contrats publics octroyés par la Ville de Laval</i>	35
2.2.5. <i>Le mouvement syndical de la construction, le crime organisé et l'influence sur l'octroi de contrats publics</i>	35
2.2.6. <i>Les contrats publics octroyés par le ministère des Transports du Québec</i>	36
2.2.7. <i>Le contrat de construction du Centre universitaire de santé McGill</i>	36
2.2.8. <i>L'octroi de subventions par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire</i>	36
2.2.9. <i>Le financement des partis politiques provinciaux</i>	36
2.2.10. <i>Les contrats publics octroyés par Hydro-Québec</i>	37
2.2.11. <i>Le rôle des organismes de surveillance et de contrôle touchés par les travaux de la Commission</i>	37
2.3. Les consultations publiques	37
2.4. L'audition des experts	38
2.5. Les plaidoiries des parties	39
2.6. Les requêtes	40
2.7. Le rapport d'étape	40
3. LES TRAVAUX QUI ONT SUIVI LES AUDIENCES PUBLIQUES.....	41
3.1. Les préavis de conclusions factuelles défavorables et les audiences	41
3.2. La production du rapport final	41

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

3.6.4.	<i>Programme de contrats à exécution sur demande (PCED).....</i>	68
3.6.5.	<i>Contrats de gré à gré pour la surveillance de la construction des ouvrages.....</i>	69
3.6.6.	<i>Particularités relatives aux projets majeurs d'infrastructures.....</i>	70
4.	POIDS ÉCONOMIQUE DES CONTRATS PUBLICS.....	71
CHAPITRE 2 - L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION.....		76
1.	STRUCTURE DE FONCTIONNEMENT DE L'INDUSTRIE	76
2.	PRINCIPAUX ACTEURS	76
2.1.	Salariés.....	76
2.2.	Syndicats.....	78
2.2.1.	<i>Conseil provincial du Québec des métiers de la construction (International).....</i>	78
2.2.2.	<i>CSD-Construction</i>	79
2.2.3.	<i>CSN-Construction.....</i>	79
2.2.4.	<i>FTQ-Construction</i>	79
2.2.5.	<i>Syndicat de la construction de la Côte-Nord et de Sept-Îles</i>	80
2.3.	Entreprises de construction	81
2.4.	Association d'employeurs et associations d'entrepreneurs.....	83
2.4.1.	<i>Association des entrepreneurs en construction du Québec.....</i>	84
2.4.2.	<i>Association de la construction du Québec.....</i>	85
2.4.3.	<i>Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec.....</i>	85
2.4.4.	<i>Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec</i>	86
2.4.5.	<i>Corporation des maîtres électriciens du Québec.....</i>	86
2.4.6.	<i>Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec.....</i>	87
2.4.7.	<i>Corporation des entrepreneurs généraux du Québec.....</i>	88
2.5.	Firmes de génie.....	89
2.6.	Firmes d'architectes.....	91
2.7.	Fournisseurs de matériaux.....	92
2.7.1.	<i>Le marché des matières granulaires.....</i>	92
2.7.2.	<i>La production d'enrobés bitumineux et de bitume</i>	93
2.7.3.	<i>La production de ciment et de béton.....</i>	94
3.	POIDS ÉCONOMIQUE DE L'INDUSTRIE.....	94

CHAPITRE 3 - LE FINANCEMENT POLITIQUE.....	98
1. LOIS ET PRINCIPES.....	98
2. CONTRIBUTION AUTORISÉE.....	99
2.1. Profil du contributeur	100
2.2. Valeur maximale de la contribution	101
2.3. Profil du sollicitateur	102
3. AUTRES FORMES DE FINANCEMENT AUTORISÉ.....	103
3.1. Allocations publiques	103
3.2. Prêts et cautionnements.....	104
3.3. Dons anonymes	104
3.4. Prix d'entrée à une activité politique.....	105
3.5. Travail bénévole.....	105
4. OBLIGATION DE DIVULGATION.....	105
5. INFRACTIONS ET PEINES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT ET DE DÉPENSES ÉLECTORALES	106
CHAPITRE 5 - LES ORGANISMES RESPONSABLES DE LA SURVEILLANCE ET DU CONTRÔLE	110
1. ENCADREMENT GÉNÉRAL	110
1.1. Secrétariat du Conseil du trésor.....	110
1.1.1. <i>Direction générale de la mise en œuvre de l'encadrement des contrats publics</i>	110
1.1.2. <i>Bureau de la gouvernance en gestion des ressources humaines</i>	112
2. ENCADREMENT EN AMONT DU PROCESSUS D'OCTROI ET DE GESTION DES CONTRATS	113
2.1. Régie du bâtiment du Québec	113
2.2. Commission de la construction du Québec.....	117
2.3. Autorité des marchés financiers	119
2.4. Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.....	123
3. ENCADREMENT LORS DE L'ATTRIBUTION ET DE L'EXÉCUTION DES CONTRATS.....	126
3.1. Bureau des soumissions déposées du Québec	126
3.2. Ministère des Transports du Québec.....	127

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

3.3.	Société québécoise des infrastructures	129
4.	ENCADREMENT EN AVAL DU PROCESSUS D'OCTROI ET DE GESTION DE CONTRATS	130
4.1.	Agence du revenu du Québec.....	130
4.2.	Bureau de la concurrence du Canada.....	133
4.3.	Ordre des ingénieurs du Québec.....	135
4.4.	Office des professions du Québec.....	137
4.5.	Commission municipale du Québec	138
5.	ENCADREMENT DANS UNE PERSPECTIVE DE REDDITION DE COMPTES DES ÉLUS.....	140
5.1.	Vérificateur général du Québec	140
5.2.	Vérificateur général municipal	141
5.3.	Bureau du contrôleur général.....	142
5.4.	Bureau de l'inspecteur général	143
5.5.	Directeur général des élections du Québec	144
5.6.	Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale	147
5.7.	Commissaire au lobbying du Québec	149
6.	ORGANISMES D'ENQUÊTE.....	152
6.1.	Sûreté du Québec	152
6.2.	Corps policiers et lutte au crime organisé	153
6.3.	Unité permanente anticorruption.....	154
7.	ACCUSATIONS.....	159
7.1.	Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP)	159
	CHAPITRE 6 - DÉFINIR POUR MIEUX COMPRENDRE	164
1.	LE PREMIER VOLET DU MANDAT.....	164
1.1.	Un stratagème	164
1.2.	La collusion.....	165
1.2.1.	<i>Elle consiste en une entente, explicite ou tacite.....</i>	165
1.2.2.	<i>Les participants à l'entente sont généralement des acteurs privés, mais parfois publics.....</i>	166
1.2.3.	<i>Elle vise à diminuer ou supprimer la concurrence</i>	166
1.2.4.	<i>Elle procure un avantage indu aux membres du cartel, au détriment de l'intérêt public.....</i>	166

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

1.3.	La corruption.....	166
2.	LE DEUXIÈME VOLET DU MANDAT	167
2.1.	Le crime organisé.....	168
2.1.1.	<i>Les groupes criminels de type mafieux</i>	169
2.1.2.	<i>Les groupes criminels de type non mafieux</i>	170
2.2.	Les activités d'infiltration.....	171
CHAPITRE 7 - APPRENDRE DE L'HISTOIRE ET DES EXPÉRIENCES		
ÉTRANGÈRES		174
1.	APPRENDRE DE L'HISTOIRE.....	174
1.1.	Sur la corruption	174
1.1.1.	<i>Patronage et mauvaise gestion</i>	175
1.2.	Sur le financement.....	176
1.3.	Sur le crime organisé	178
1.4.	Sur l'industrie de la construction	179
1.5.	Des leçons importantes	180
2.	APPRENDRE DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES	181
2.1.	L'expérience américaine.....	181
2.1.1.	<i>New York</i>	181
2.1.2.	<i>False Claims Act (FCA)</i>	186
2.2.	L'expérience néerlandaise	187
2.3.	L'expérience britannique	189
2.3.1.	<i>Office of Fair Trading (OFT) et Competition and Markets Authority (CMA)</i>	189
2.3.2.	<i>Bribery Act</i>	191
2.4.	L'expérience italienne.....	191
2.4.1.	<i>Commission parlementaire antimafia</i>	192
2.4.2.	<i>Direzione Nazionale Antimafia et Direzione Investigativa Antimafia</i>	192
2.4.3.	<i>Autres initiatives</i>	193
2.5.	L'expérience française	194
2.6.	La Commission européenne	195
2.7.	L'expérience australienne.....	196
2.8.	L'expérience hongkongaise	198

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

2.9.	Autres expériences étrangères.....	199
2.10.	Commissions d'enquête canadiennes	200
2.10.1.	<i>Toronto</i>	200
2.10.2.	<i>La Commission Gomery</i>	201
3.	UNE PRUDENCE NÉCESSAIRE.....	202

MOT DE LA PRÉSIDENTE

En octobre 2011, le gouvernement créait la Commission et lui confiait le mandat d'examiner l'existence de stratagèmes et, le cas échéant, de dresser un portrait de ceux qui impliqueraient de possibles activités de collusion et de corruption dans l'octroi et la gestion de contrats publics dans l'industrie de la construction et des liens possibles avec le financement des partis politiques. Il lui demandait aussi de dresser un portrait de possibles activités d'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé et, enfin, d'examiner des pistes de solution et de faire des recommandations en vue d'établir des mesures permettant d'identifier, d'enrayer et de prévenir ces stratagèmes et ces activités d'infiltration.

La mise en place d'une commission d'enquête d'une telle ampleur est très exigeante. Plusieurs étapes doivent être franchies avant d'en arriver à l'objet même du mandat et aux audiences.

La partie 1 du rapport expose de façon détaillée le contexte de la création de la Commission, les étapes de son évolution, son mandat, son organisation et les travaux qu'elle a réalisés. La partie 2 présente le cadre de référence de ses travaux en réunissant des renseignements et des données sur les contrats publics, l'industrie de la construction au Québec, le financement politique, les stratagèmes de collusion et de corruption, le crime organisé et ce que l'histoire et les expériences étrangères illustrent. La partie 3 résume les faits, après analyse des témoignages dans leur ensemble, les uns par rapport aux autres. Ceux-ci ont été regroupés en plusieurs chapitres : Montréal; Faubourg Contrecoeur; Laval; les autres municipalités; le cartel de l'éclairage extérieur; le ministère des Transports du Québec (MTQ); le financement politique provincial; le Centre universitaire de santé McGill (le CUSM); la mafia : le clan Rizzuto; les Hells Angels; les autres organisations criminelles et les syndicats. La partie 4 analyse les stratagèmes mis en preuve et en explique les causes. Certaines portions relatives à Laval, au CUSM et aux Hells Angels ne pourront être immédiatement rendues publiques dans le but de protéger les procès en cours comme l'exige le mandat. Finalement, la partie 5 contient 60 recommandations que le commissaire Lachance et moi-même proposons au gouvernement.

*

L'enquête sur les faits n'a été possible que grâce aux nombreux témoins que nous avons fait entendre. Nous avons tenu 263 jours d'audience au cours desquels quelque 300 personnes ont été entendues et plus de 3 600 documents ont été déposés. Les audiences représentent près de 70 000 pages de transcription. Cette enquête a confirmé qu'il y avait un véritable problème au Québec, et qu'il était beaucoup plus étendu et enraciné qu'on pouvait le penser. Cette constatation ne doit toutefois pas décourager la société. Au contraire, la création même de la Commission, et la collaboration des très nombreuses personnes dont elle a pu profiter, prouvent que le Québec est prêt à faire ce qu'il faut pour protéger ses valeurs d'intégrité et d'intérêt public.

L'entrepreneur Lino Zambito et l'ingénieur Michel Lalonde ont tracé la voie aux nombreux autres témoins qui les ont suivis. L'apport de tous ces témoins aux travaux de la Commission a été

exceptionnel et inestimable. Sans leurs témoignages la Commission n'aurait pu mener à bien son mandat. Il leur a fallu, ainsi qu'à leur famille, beaucoup de courage et de détermination pour révéler publiquement, devant la caméra, les actes de collusion et de corruption dont ils ont été, sinon les artisans, à tout le moins les témoins directs. Leurs témoignages nous ont plongés au cœur de notre mandat. Ils ont dévoilé l'existence et le fonctionnement de plusieurs stratagèmes de collusion et de corruption orchestrés par des firmes d'ingénieurs et des entrepreneurs en construction à Montréal, à Laval et ailleurs en province, ainsi qu'au MTQ et au ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). Ils nous ont ainsi permis d'en comprendre les mécanismes et leurs subtilités.

Ils ont aussi démontré l'ampleur du problème que pose l'acceptation de cadeaux provenant de fournisseurs par des titulaires de charges publiques, tels que des fonctionnaires, des hauts fonctionnaires et des élus, à la Ville de Montréal, au MTQ et au MAMOT. Cette pratique s'est répandue et est devenue monnaie courante pour plusieurs d'entre eux. Une culture d'impunité s'est développée. Certains départs à la retraite ont également soulevé de sérieuses questions d'apparence de conflit d'intérêts. Plusieurs observateurs, impuissants devant ces comportements, n'ont pas osé les dénoncer. Nous proposons plusieurs recommandations qui visent notamment la transparence, le lobbying, l'éthique, la formation et la déontologie en lien avec les élus, les membres de cabinets, les fonctionnaires, les ordres professionnels et les municipalités.

Les témoins ont aussi révélé que l'industrie de la construction a été infiltrée par la mafia. Des cartels se sont formés et ont empêché d'autres entrepreneurs de soumissionner des contrats publics. Des entrepreneurs ont révélé avoir été victimes de menaces, d'intimidation et de voies de fait. Certains membres du crime organisé ont tenté de s'emparer de compagnies légitimes afin de blanchir l'argent sale provenant de leurs activités illicites.

La FTQ-Construction a également suscité la convoitise d'individus liés à la mafia et aux Hells Angels, qui souhaitaient avoir accès aux fonds d'investissement du Fonds de solidarité de la FTQ, de la SOLIM (bras immobilier du Fonds de solidarité FTQ) et de la Fraternité Inter-Provinciale des Ouvriers en Électricité (FIPOE). Ces individus ont noué des relations étroites avec le directeur général de la FTQ-Construction, lequel intervenait régulièrement auprès du président de la FTQ-Construction. Ce dernier était également vice-président du conseil d'administration du Fonds de solidarité, président du conseil d'administration de la SOLIM et directeur général de la FIPOE. Les témoignages ont révélé des apparences de conflits d'intérêts de certains dirigeants de la FTQ et de la FTQ-Construction, dont les présidents de la FTQ et de la FTQ-Construction.

Le gouvernement doit tout mettre en œuvre pour éviter que le crime organisé s'introduise dans l'économie légale, notamment en obtenant des contrats publics. 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, qui ne servent qu'à des fins de blanchiment d'argent. La présence du crime organisé dans certains secteurs économiques décourage également les investisseurs. En s'immisçant dans l'économie légale, ces organisations

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

criminelles blanchissent leur argent. Elles finissent par devenir intouchables alors que leur fortune est acquise illégalement par l'emploi de la violence : intimidation, menaces, vandalisme, incendies criminels, meurtres, vente de stupéfiants, *racket*, prostitution, gangstérisme, etc. Nous proposons plusieurs mesures de contrôle sévères afin d'empêcher l'infiltration de ces organisations criminelles au sein de l'industrie de la construction.

Des témoins ont également révélé la face cachée du financement politique. Ils ont clairement démontré les liens qui les unissent à l'octroi et à la gestion de contrats publics. Ces liens s'orchestrent différemment selon que l'on se situe sur la scène municipale ou provinciale. Comme l'a mentionné un témoin, « les machines politiques d'aujourd'hui sont devenues des monstres et [ont] des exigences qui sont assez importantes sur le plan financier ». D'autres témoins ont souligné la pression que ressentaient certains ministres quant aux objectifs de financement qui leur étaient fixés. Ces pratiques ont rendu des élus vulnérables, de différentes façons, aux influences extérieures en matière de financement politique lié à l'octroi de contrats publics. Il est donc nécessaire de couper complètement ces liens.

Ainsi, afin de contrer les situations de favoritisme et les stratagèmes de collusion et de corruption dans l'attribution et la gestion de contrats publics et de subventions, nous proposons plusieurs mesures visant à mieux encadrer l'exercice du pouvoir public, notamment en réduisant les risques de décisions arbitraires. Ainsi, alors qu'il appartient aux élus de s'occuper des grands axes de développement du réseau routier, lesquels font appel à des décisions politiques, un comité indépendant devrait décider de la programmation des autres travaux en toute indépendance et objectivité, sans aucune pression ni considération politique. Nous proposons aussi la création d'une Autorité des marchés publics ayant pour mandat de soutenir les donneurs d'ouvrage publics et de veiller à ce que les travaux d'envergure soient menés en toute légalité.

Nous sommes conscients que l'image de la fonction publique a été mise à mal par certains comportements déviants décrits lors des audiences. Ces faits ont malheureusement jeté l'opprobre sur l'ensemble des fonctionnaires, alors que la vaste majorité d'entre eux ont à cœur de bien accomplir les tâches qui leur sont confiées. Ces derniers doivent garder la tête haute, s'employer à redresser l'image de la fonction publique en continuant d'exercer leurs fonctions avec droiture et dignité.

De plus, il faut souligner le courage dont certaines personnes ont fait preuve en s'indignant et en tentant d'empêcher la collusion et la corruption. Merci à Joseph Farinacci, Ken Pereira, Jean-Paul Beaulieu, François Beaudry, Karen Duhamel et Karine Bouchard ainsi qu'à tous les fonctionnaires qui ont su résister à certaines pressions indues de nature politique.

Afin de se doter d'un Québec plus éthique et intègre, il appartient désormais aux Québécois de s'impliquer activement, notamment en dénonçant toute tentative de corruption et de collusion, et toute irrégularité liée à l'éthique. Les journalistes doivent continuer leur important travail de chiens de garde de la démocratie. Les organismes de contrôle doivent faire preuve de vigilance et l'UPAC doit continuer son excellent travail en poursuivant inlassablement ses enquêtes.

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

Toutefois, aucune loi, aucun règlement ni aucune mesure ne réussiront à eux seuls, à enrayer ces phénomènes. La collaboration de tous est primordiale. Ce n'est que collectivement que nous réussirons à faire du Québec une société meilleure où l'éthique, l'intégrité, l'honnêteté et la rigueur occupent le premier rang. La société tout entière doit prendre sa destinée en main afin d'éradiquer ces pratiques répréhensibles qui au surplus coûtent cher à l'ensemble des citoyens. La dénonciation ne doit pas être perçue comme un acte de trahison, mais comme un acte de loyauté envers la société.

Le gouvernement doit davantage protéger les dénonciateurs. Il faut éviter que des corrupteurs s'immiscent au sein de l'État et exercent leur emprise sur lui. Chaque dénonciation doit être considérée avec sérieux par ceux qui la reçoivent. Nous proposons au gouvernement des recommandations pour que des mesures plus fermes soient adoptées afin qu'ils soient mieux protégés.

Nous soulignons de plus que l'État conclut chaque année des milliers de contrats pour se procurer des biens et des services. Il ne dispose pas toujours de toutes les informations nécessaires pour détecter la collusion et la corruption dans l'octroi et la gestion de ces contrats. La collusion et la corruption sont difficiles à détecter sans dénonciation de la part d'un lanceur d'alerte. 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 cocontractants. Or, une loi américaine vise à répondre à ces deux problèmes : le *False Claims Act (FCA)*. Cette loi s'est avérée d'une redoutable efficacité, notamment pour l'État de New York qui a réussi à récupérer d'énormes sommes d'argent dérobées au Trésor public. Des experts ont exposé devant la Commission le bien-fondé de ce mécanisme qui permet de combattre efficacement la fraude et, à l'État, de récupérer des sommes importantes sans qu'il n'ait à déboursé un seul sou. Nous recommandons au gouvernement d'adopter une telle loi.

*

Je remercie François Rolland, ex-juge en chef de la Cour supérieure, de m'avoir libérée afin que je puisse réaliser ce mandat.

Je tiens aussi à souligner la pugnacité dont a fait preuve le commissaire Macdonald face à la maladie qu'il a combattue avec courage. Il a malgré tout su imprégner nos travaux de son sceau. Fidèle à la promesse que je lui ai faite, ce rapport lui est dédié.

Je remercie le commissaire Lachance d'avoir accepté de relever ce défi avec moi. Sa connaissance de l'appareil gouvernemental a été un réel atout pour la Commission.

Je remercie l'équipe juridique, l'équipe de la recherche, les rédacteurs, l'équipe des communications ainsi que l'équipe de soutien¹. Je remercie aussi tous les enquêteurs, sans lesquels nous n'aurions jamais pu obtenir une collaboration aussi étroite des témoins que nous avons entendus. Malgré

¹ Les personnes qui ont fait partie de la Commission sont nommées en annexe ainsi que le poste qu'elles ont occupé.

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

l'immense pression qui reposait sur les épaules de tous les membres de la Commission, malgré le stress lié à notre mission, tous ont su garder la tête bien haute et continuer de travailler avec la même ardeur et la même rigueur, sans jamais s'arrêter afin de mener à bien le mandat qui nous était confié.

Le présent rapport tente d'apporter des solutions concrètes au gouvernement afin de lui permettre d'enrayer la collusion et la corruption dans l'attribution des contrats publics, d'empêcher l'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction et de placer les élus à l'abri des pressions politiques associées au système de financement et à l'octroi de contrats. Mais ce n'est là que le premier pas d'un travail qui ne sera jamais achevé une fois pour toutes. Le rapport invite ainsi à la vigilance, une vigilance nourrie par le regard critique des citoyens, par l'éducation, la sensibilisation et l'engagement de toute une société à préserver l'intégrité de ses institutions publiques.

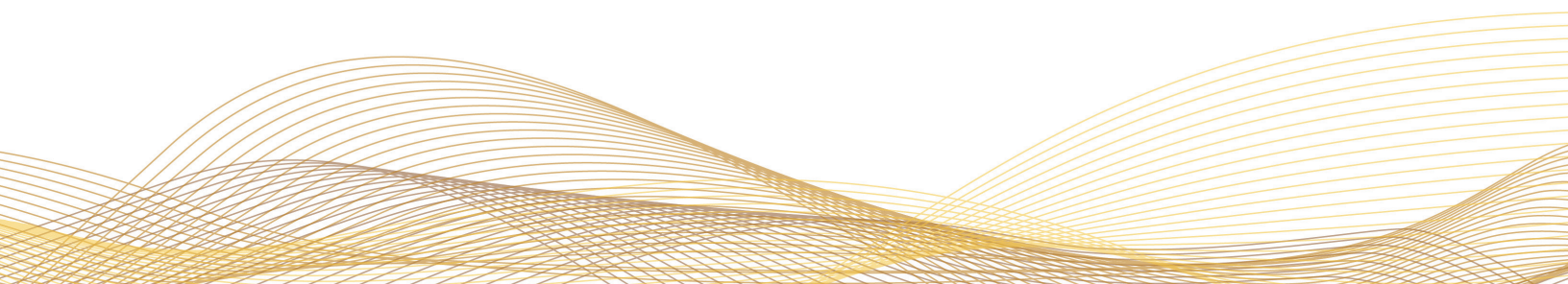


France Charbonneau

Présidente
CEIC

Partie 1

La Commission



LA COMMISSION

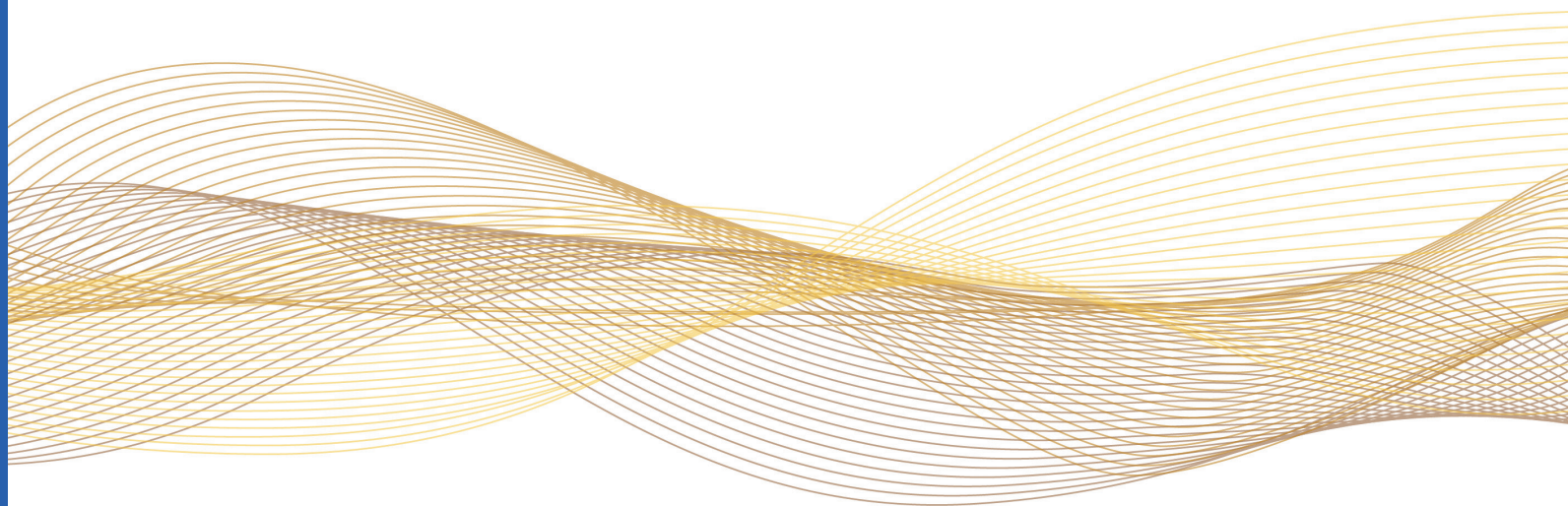
La création d'une commission d'enquête comporte de nombreuses particularités, tout comme les activités qu'elle génère.

La présente partie s'intéresse au contexte social et politique ayant mené à la création de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction. Elle décrit également le mandat et les pouvoirs qui lui ont été attribués, de même que les obligations et contraintes liées à son champ d'action. Les principales étapes des travaux réalisés y sont aussi présentées, de l'arrivée en fonction des commissaires au dépôt du rapport final.

Mis ensemble, ces éléments permettent de mieux comprendre la réalité inhérente à une commission d'enquête d'une telle ampleur et les efforts requis pour la mener à terme.

Chapitre 1

Le contexte de création de la Commission



LE CONTEXTE DE CRÉATION DE LA COMMISSION

La Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC) a été initialement constituée par le gouvernement du Québec le 19 octobre 2011. Plusieurs événements ont précédé sa création et permettent d'en comprendre le contexte. Ce chapitre fait état des allégations, des mesures législatives ou réglementaires ainsi que des appuis qui ont mené à la mise en place de la Commission.

1. LE PRÉLUDE

Les premières allégations de stratagèmes relatifs à des contrats publics dans l'industrie de la construction commencent à circuler en 2007. Le contrat des compteurs d'eau, octroyé par la Ville de Montréal au consortium GÉNIEau, Groupe d'experts, dont fait partie la firme d'ingénieurs Dessau, soulève alors des questions. Le quotidien *Le Devoir* révèle en effet que la firme d'ingénierie BPR a participé au processus de sélection du consortium alors qu'elle entretient des liens d'affaires de longue date avec Dessau². La possibilité de conflit d'intérêts dans ce dossier fait la manchette pendant quelques jours, puis s'estompe.

Un an plus tard, l'industrie de la construction est de nouveau portée à l'avant-scène alors que certains éléments de preuve obtenus par écoute électronique dans le cadre du projet Colisée³ de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) sont rendus publics. *La Presse* révèle alors que la Ville de Montréal n'a réalisé aucun profit sur la vente des terrains à la base du projet immobilier Faubourg Contrecoeur. Le quotidien met également en lumière le fait que la preuve recueillie suggère une proximité entre le milieu du crime organisé et la firme Construction Frank Catania & Associés, principal constructeur derrière le projet immobilier. Un mois plus tard, la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM), gestionnaire du projet, amorce une enquête sur les agissements de son directeur général⁴.

Alertés, à partir du printemps 2009, des journalistes d'enquête s'intéressent à l'industrie de la construction au Québec. En mars 2009, l'émission *Enquête* de la télévision de Radio-Canada diffuse son premier reportage sur des allégations de malversations liées à l'industrie de la construction. Ce reportage révèle notamment que le président de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) a séjourné sur le yacht de l'un des plus gros entrepreneurs en construction du Québec, Antonio Accurso⁵. Quelques jours plus tard, *La Presse* révèle que Frank Zampino, alors président du comité exécutif de la Ville de Montréal, a également fait une croisière sur ce yacht en compagnie d'Accurso. Selon les faits allégués, les deux hommes ont été en contact au moment où la firme Simard-Beaudry Construction, propriété de l'entrepreneur, venait de répondre à un appel

² Pièce CEIC-R-2247.

³ Mené par la Gendarmerie royale du Canada, le projet d'enquête Colisée avait pour principal objectif de démanteler l'organisation criminelle de souche italienne chapeautée par Vito Rizzuto.

⁴ Pièce CEIC-R-2240.

⁵ Pièce CEIC-R-2266.

de qualification pour le contrat des compteurs d'eau à Montréal⁶, en consortium avec la firme d'ingénieurs Dessau.

Quelques mois plus tard, « des pratiques de favoritisme [du Fonds de solidarité FTQ] », en faveur d'Antonio Accurso, sont aussi mises au jour par l'équipe d'*Enquête*. Les journalistes de Radio-Canada allèguent que le crime organisé pourrait, lui aussi, avoir bénéficié d'investissements de la part du Fonds⁷.

Au même moment, *La Presse* révèle que les autorités québécoises s'intéressent à un possible stratagème de collusion par trucage d'offres et partage de contrats. Un important entrepreneur « actif surtout à Montréal, à Laval et dans les Basses-Laurentides » impliqué dans la réalisation d'un projet financé par le ministère des Transports du Québec (MTQ) et la Ville de Montréal serait ciblé. Certains parlent d'un groupe d'entreprises, le « Fabulous Fourteen » qui « chercherait à se partager de grands contrats⁸ ». Un financement politique illégal et de la corruption permettraient de sécuriser ces stratagèmes.

2. LES PREMIÈRES ACTIONS PUBLIQUES

Les révélations des médias éveillent la conscience populaire et suscitent de nombreux débats, entre autres à l'Assemblée nationale⁹. À Montréal, dans les jours suivant les révélations sur les liens présumés entre Antonio Accurso et Frank Zampino, le maire de Montréal, Gérald Tremblay, décide de suspendre le contrat des compteurs d'eau et demande au vérificateur général de la Ville d'enquêter sur celui-ci¹⁰. Déposé au conseil municipal en septembre 2009, le rapport du vérificateur général révèle une faible concurrence et des coûts inquiétants¹¹. À la suite de sa publication, le contrat des compteurs d'eau est annulé, le directeur général de la Ville, Claude Léger, quitte ses fonctions¹², et le dossier est transmis à la Sûreté du Québec (SQ).

En réponse aux allégations d'actes criminels en lien avec l'industrie de la construction, le 22 octobre 2009, le gouvernement du Québec annonce la mise sur pied de l'Opération Marteau. L'escouade policière spéciale est composée de 24 policiers et de 14 employés civils de la SQ¹³.

Peu de temps après, le législateur adopte la *Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction*¹⁴. Ces mesures comprennent l'élargissement de l'éventail des actes criminels empêchant la délivrance d'une licence d'entrepreneur en construction et la création de nouvelles infractions pénales (intimidation dans le but de provoquer un ralentissement sur un

⁶ Pièce CEIC-R-3624; pièce CEIC-R-2279.

⁷ Pièce CEIC-R-2265.

⁸ Pièce CEIC-R-2237.

⁹ Pièce CEIC-R-2210.

¹⁰ Pièce CEIC-R-2245.

¹¹ Pièce 41P-534.

¹² Pièce CEIC-R-2245.

¹³ Pièce CEIC-R-2500.

¹⁴ *Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction*, L.Q. 2009, c. 57.

chantier). Des resserrements législatifs font également en sorte que la déclaration de culpabilité à certaines lois pénales et criminelles peut dorénavant entraîner une restriction de licence qui empêche son titulaire d'obtenir tout contrat public.

Parallèlement, le spectre des allégations avancées par les médias s'élargit. Aux révélations concernant la Ville de Montréal et l'attribution des contrats publics dans l'industrie de la construction¹⁵ s'ajoutent les questions de malversations électorales dans d'autres municipalités¹⁶, d'évasion fiscale et de fausse facturation¹⁷. Le travail des journalistes met aussi en lumière des allégations de financement politique occulte, tant au palier municipal¹⁸ que provincial¹⁹.

Les révélations effectuées durant cette période mettent notamment au jour l'utilisation possible de prête-noms dans le domaine du financement politique et l'implication apparente de firmes de génie-conseil dans ce stratagème²⁰. L'existence de stratagèmes de collusion à l'égard des contrats publics octroyés, entre autres, par le MTQ, la Ville de Montréal et la Ville de Laval²¹, et vraisemblablement soutenus par le crime organisé, est aussi avancée par les médias, tout comme l'organisation d'élections clés en main au niveau municipal par des firmes désireuses d'obtenir des contrats²².

À la fin de 2009, le Vérificateur général du Québec (VGQ) dépose un rapport à l'Assemblée nationale sur la gestion contractuelle au MTQ. Le rapport met en lumière certaines défaillances, notamment quant aux gestes posés par ce Ministère pour détecter et combattre les activités de collusion le concernant²³. Peu après le dépôt de ce rapport, le 23 février 2010, le MTQ annonce la création d'une Unité anticollusion (UAC). Chargée de surveiller les marchés et de prévenir la fraude, la collusion et la malversation, l'UAC doit également élaborer des mécanismes permettant de détecter la collusion et signaler tout cas à l'escouade responsable de l'Opération Marteau²⁴. Jacques Duchesneau, ancien directeur du Service de police de la communauté urbaine de Montréal (SPCUM)²⁵, en assume la direction.

De février à décembre 2010, le législateur adopte plusieurs autres mesures. À compter de mars 2010, les municipalités sont notamment tenues de se doter d'une politique de gestion contractuelle devant contenir des règles de prévention de conflit d'intérêts, de trucage d'offres et de corruption. En même temps, les pouvoirs du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT)²⁶ sont élargis afin de lui permettre d'effectuer des

¹⁵ Pièce CEIC-R-2259.

¹⁶ Pièce CEIC-R-2261; pièce CEIC-R-2263; pièce CEIC-R-2273; pièce CEIC-R-2276; pièce CEIC-R-2270.

¹⁷ Pièce CEIC-R-2264.

¹⁸ Pièce CEIC-R-2256.

¹⁹ Pièce CEIC-R-2257; pièce CEIC-R-2249.

²⁰ Pièce CEIC-R-2268; pièce CEIC-R-2235.

²¹ Pièce CEIC-R-2271.

²² Pièce CEIC-R-2239; pièce CEIC-R-2262.

²³ Pièce 38P-1583, p. 4-3.

²⁴ Pièce CEIC-R-2252; pièce CEIC-R-2248.

²⁵ Aujourd'hui Service de police de la Ville de Montréal (SPVM).

²⁶ Aujourd'hui ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT).

vérifications et des enquêtes dans les municipalités, puis d'émettre des directives, des avis ou des recommandations au besoin²⁷. Durant cette période, quelques municipalités font d'ailleurs l'objet de vérifications du MAMROT. C'est le cas de Sainte-Thérèse²⁸, Sainte-Anne-des-Plaines, Salaberry-de-Valleyfield, Château-Richer et Sainte-Julienne²⁹. Plus encore, en décembre de la même année, la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*³⁰ entre en vigueur. Celle-ci oblige les municipalités à adopter des codes d'éthique et de déontologie applicables à leurs élus et à leurs employés. La Commission municipale du Québec (CMQ) obtient de plus le pouvoir d'enquêter sur le comportement d'un élu municipal et d'imposer des sanctions en cas de manquement à son code d'éthique et de déontologie.

Les actions gouvernementales ne se limitent pas aux municipalités. En décembre 2010, l'Assemblée nationale se dote de son propre code d'éthique et de déontologie³¹. Celui-ci contient des règles déontologiques portant notamment sur les incompatibilités de fonctions, les conflits d'intérêts, les dons et avantages et l'après-mandat. Le commissaire à l'éthique et à la déontologie est chargé d'enquêter sur les manquements à ce code et de proposer des sanctions, le cas échéant. De plus, les députés doivent lui remettre chaque année une déclaration d'intérêts personnels, dont un sommaire est publié sur Internet.

Finalement, le 8 décembre 2010, le législateur adopte la *Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales*³², par laquelle il interdit formellement le recours aux prête-noms, interdit les dons anonymes et abaisse le seuil de contribution de 3 000 dollars à 1 000 dollars. Il augmente également les amendes en lien avec ces infractions et interdit, pour une période maximale de 5 ans, l'octroi de tout contrat public à une personne (ou une personne qui lui est liée dans le cas d'une personne morale) déclarée coupable d'une telle infraction. Une deuxième loi est également adoptée³³ afin d'élargir les pouvoirs du Directeur général des élections du Québec (DGEQ). Toute contribution de 100 dollars ou plus doit être versée au DGEQ pour qu'il la transmette à l'entité visée. Le nom des donateurs et les montants de toute contribution sont rendus publics.

3. VERS UNE COMMISSION D'ENQUÊTE PUBLIQUE

En dépit des mesures mises de l'avant par le gouvernement, les appuis à une enquête publique se multiplient³⁴. En octobre 2009, les partis d'opposition déposent deux motions en ce sens à l'Assemblée nationale³⁵. Si quelques groupes demeurent encore sceptiques³⁶, les allégations

²⁷ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, L.Q. 2010, c. 1.

²⁸ Pièce CEIC-R-2275.

²⁹ Pièce CEIC-R-2274.

³⁰ *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, L.Q. 2010, c. 27.

³¹ *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30.

³² *Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales*, L.Q. 2010, c. 32.

³³ *Loi augmentant les pouvoirs de contrôle du directeur général des élections*, L.Q. 2010, c. 35.

³⁴ Pièce CEIC-R-2232; pièce CEIC-R-2244; pièce CEIC-R-2225; pièce CEIC-R-2226; pièce CEIC-R-2233; pièce CEIC-R-2236; pièce CEIC-R-2230; pièce CEIC-R-2231; pièce CEIC-R-2224; pièce CEIC-R-2250; pièce CEIC-R-2241.

³⁵ Pièce CEIC-R-2213; pièce CEIC-R-2220.

avancées au cours de 2010 changent peu à peu les choses, et l'appui populaire demeure à des niveaux élevés³⁷.

En février 2011, par voie de décret, le gouvernement crée l'Unité permanente anticorruption (UPAC)³⁸. Celle-ci a le mandat de lutter contre la corruption et la collusion. L'escouade responsable de l'Opération Marteau ainsi que l'Unité anticollusion du MTQ y sont intégrées. La nouvelle entité peut compter sur l'expertise de la Commission de la construction du Québec (CCQ), de la Régie du bâtiment du Québec (RBQ), de Revenu Québec³⁹ et du MAMROT. Au printemps 2011, afin de traiter de manière exclusive les dossiers de l'UPAC au sein du bureau du Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP), le gouvernement crée également le Bureau de lutte à la corruption et à la malversation (BLCM).

La structure, les pouvoirs et le fonctionnement de l'UPAC sont précisés en juin 2011, avec l'adoption de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*⁴⁰. Cette loi institue également une procédure permettant la dénonciation à l'UPAC d'actes répréhensibles (corruption, collusion, fraude, malversation et trafic d'influence en lien avec un contrat public) tout en prévoyant la protection du dénonciateur contre toute mesure de représailles. En complément, la législation prévoit aussi la création du Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA)⁴¹.

Puis, à l'automne suivant, le rapport de l'Unité anticollusion est rendu public. À l'instar du rapport du VGQ, il soutient l'existence de plusieurs failles dans le fonctionnement du MTQ, allant jusqu'à affirmer qu'un « empire malfaisant est à se consolider dans le domaine de la construction routière : que des robinets seraient partout ouverts et des fonds publics dilapidés dans une relative insouciance⁴² ». C'est le point de bascule.

Peu de temps après la diffusion de ce rapport, soit le 19 octobre 2011, le gouvernement du Québec annonce la création de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction⁴³ et adopte un décret en ce sens⁴⁴. Ce décret énonce le mandat de la Commission, de même que son fonctionnement et ses pouvoirs.

Le lendemain, France Charbonneau, juge à la Cour supérieure du Québec, est nommée commissaire et présidente de la Commission⁴⁵. Dans les jours suivant sa nomination, elle informe le gouvernement qu'il est essentiel, pour exécuter pleinement son mandat, que la Commission

³⁶ Pièce CEIC-R-2222; pièce CEIC-R-2223.

³⁷ Pièce CEIC-R-2280.

³⁸ Pièce CEIC-R-2229; CEIC-R-2499.

³⁹ Devenu l'Agence du revenu du Québec en avril 2011.

⁴⁰ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, L.Q. 2011, c. 17.

⁴¹ Entrée en vigueur en juin 2012, cette portion de la loi prévoit l'inscription, dans un registre public, des entreprises déclarées coupables (ou dont des personnes liées ont été déclarées coupables) de certaines infractions. Une telle inscription a pour conséquence de leur interdire l'obtention de tout contrat public pour une période ne pouvant excéder 5 ans.

⁴² Pièce CEIC-P-93.

⁴³ Pièce CEIC-R-2254.

⁴⁴ Pièce CEIC-R-3291.

⁴⁵ Pièce CEIC-R-3279.

dispose de tous les pouvoirs de la *Loi sur les commissions d'enquête*⁴⁶ et que les commissaires bénéficient de l'immunité prévue à cette loi⁴⁷. Elle recommande également la nomination de Roderick A. Macdonald, titulaire de la Chaire F.R. Scott en droit public et constitutionnel de la Faculté de droit de l'Université McGill, et de Renaud Lachance, vérificateur général du Québec, à titre de commissaires. Le 9 novembre 2011, le gouvernement répond favorablement à l'ensemble de ces demandes par l'adoption du *Décret concernant la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*⁴⁸.

⁴⁶ *Loi sur les commissions d'enquête*, RLRQ, c. C-37.

⁴⁷ Pièce CEIC-R-3280.

⁴⁸ Pièce CEIC-R-3278.

Chapitre 2

Le mandat, les pouvoirs et les obligations de la Commission



LE MANDAT, LES POUVOIRS ET LES OBLIGATIONS DE LA COMMISSION

Le mandat d'une commission constituée en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête* est établi par décret. Le présent chapitre détaille le mandat de la CEIC et présente les grandes lignes du cadre juridique de son action.

1. LE MANDAT

1.1. Les termes du décret

Selon les termes figurant au décret adopté par le gouvernement du Québec, la Commission s'est vu confier le mandat :

- 1) d'examiner l'existence de stratagèmes et, le cas échéant, de dresser un portrait de ceux-ci, qui impliqueraient de possibles activités de collusion et de corruption dans l'octroi et la gestion de contrats publics dans l'industrie de la construction, incluant notamment les organismes et les entreprises du gouvernement et les municipalités, incluant des liens possibles avec le financement des partis politiques;
- 2) de dresser un portrait de possibles activités d'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé;
- 3) d'examiner des pistes de solution et de 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 organisé⁴⁹.

Le décret limite la portée de l'enquête aux 15 dernières années, soit la période allant de 1996 à 2011.

La notion de contrat public y est définie comme « un contrat conclu avec un organisme ou une personne du secteur public au sens de l'article 3 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*⁵⁰ ». Pour bien saisir la portée du mandat, il importe de rappeler que le secteur public, tel qu'il est présenté dans le décret, englobe le gouvernement, les ministères, les organismes du gouvernement, les universités, les municipalités locales et régionales, les commissions scolaires, les établissements visés par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*⁵¹ et les entreprises dont le gouvernement détient plus de la moitié des actions avec droit de vote (par exemple, Hydro-Québec, la Société des

⁴⁹ Pièce CEIC-R-3278.

⁵⁰ Pièce CEIC-R-3278; voir aussi les *Règles de procédure de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion de contrats publics dans l'industrie de la construction*, art. 12 (e), présentées à l'annexe 1 de ce rapport.

⁵¹ *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, RLRQ, c. S-4.1.1.

alcools du Québec et Loto-Québec⁵²). Au total, des centaines d'entités étaient donc visées par le mandat.

1.2. L'interprétation du mandat

Le mandat de la Commission consistait à dresser le portrait de « stratagèmes » ou d'« activités » d'infiltration. Il ne s'agissait donc pas de faire la lumière sur un événement précis, comme plusieurs autres commissions d'enquête ont dû le faire, mais plutôt de procéder à la description de systèmes. Pour dresser ces portraits, la Commission a retenu et présenté en audiences un certain nombre d'exemples visant à illustrer les phénomènes observés.

Le premier volet du mandat visait la corruption et la collusion ainsi que le financement des partis politiques. Le décret constitutif ne définit pas les deux premiers éléments. L'interprétation qu'en a fait la Commission est présentée à la partie 2 de ce rapport. Le troisième élément englobait les partis politiques provinciaux et municipaux.

La Commission s'est penchée sur ces phénomènes, non de manière générale, mais dans le cadre de l'octroi et de la gestion de contrats publics dans l'industrie de la construction. Pris dans ce contexte, l'octroi et la gestion de contrats comprennent « la planification, l'attribution et l'exécution de contrats de construction ainsi que la surveillance, l'approbation, la réception et le paiement des travaux et la gestion des réclamations en découlant⁵³ ». Sont donc visées « les activités des représentants des entités publiques, les entrepreneurs et les firmes de génie-conseil, ainsi que la surveillance et l'approbation des travaux, la vérification de leur qualité, la réclamation d'extras et la façon dont ceux-ci sont approuvés, contestés et réglés⁵⁴ ». L'industrie de la construction quant à elle « se rapporte, de façon non limitative, à l'ensemble des entreprises, des professionnels et autres personnes qui réalisent des travaux et fournissent des matériaux et des services relativement à de la construction⁵⁵ ».

Le deuxième volet du mandat portait sur l'infiltration de l'ensemble de l'industrie de la construction par le crime organisé et non uniquement sur les travaux effectués pour les entités publiques ou parapubliques⁵⁶. De façon générale, le crime organisé « désigne 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 indirect⁵⁷ ». La notion de crime organisé et le sens à donner à la question de l'« infiltration » sont précisés dans une partie ultérieure du rapport.

⁵² *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, art. 3; *Loi sur le vérificateur général*, RLRQ, c. V-5.01, art. 3 et 4. Le mandat porte sur le secteur public québécois et non sur les organismes publics qui relèvent de la compétence législative du gouvernement fédéral.

⁵³ Annexe 1, art. 12(m).

⁵⁴ Déclaration d'ouverture, transcription du 22 mai 2012, p. 3.

⁵⁵ Annexe 1, art. 12(j).

⁵⁶ Déclaration d'ouverture, transcription du 22 mai 2012, p. 5.

⁵⁷ Annexe 1, art. 12(f).

Finalement, le troisième volet du mandat visait l'examen de pistes de solution et la formulation de recommandations « en vue d'établir des mesures permettant d'identifier, d'enrayer et de prévenir » les problèmes que la Commission avait pour mandat d'examiner. Pour que les recommandations avancées soient utiles et efficaces, la Commission a non seulement dû tenir compte des règles en vigueur au moment où les activités examinées ont eu lieu, mais aussi de celles qui sont entrées en vigueur depuis, et jusqu'à la date de la fin de ses travaux.

2. LES POUVOIRS ET LES OBLIGATIONS

Une commission d'enquête doit remplir son mandat dans un cadre juridique composé de normes comprises (loi, décret constitutif et jurisprudence) et interprétées à la lumière du principe plus fondamental de la primauté du droit. Ce principe suppose qu'une institution publique ne détient que les pouvoirs que le droit lui confère et qu'elle doit par conséquent justifier son action sur la base d'un fondement juridique.

Les commissions d'enquête doivent tirer au clair des tragédies ou des problèmes de plus ou moins grande ampleur, en identifier les causes et proposer des mesures pour éviter qu'ils ne se reproduisent. Elles remplissent un rôle d'enquête, d'éducation et de recommandation. Pour remplir adéquatement leur rôle, les commissaires doivent tirer des conclusions de fait et formuler des opinions, dans lesquelles ils peuvent désigner nommément des particuliers et des organismes.

Les commissions d'enquête n'ont cependant pas le pouvoir de se prononcer sur la culpabilité civile ou criminelle de quiconque. C'est la raison pour laquelle elles sont soumises à des règles de procédure et de preuve plus souples que celles qui s'appliquent à des procès. Ces règles tiennent compte du contexte dans lequel une commission exerce ses pouvoirs, et notamment des impératifs de célérité et d'efficacité avec lesquels elle doit composer. Ces facteurs peuvent ainsi affecter le niveau de protection procédurale que revendique une personne. De même, contrairement aux règles applicables en matières civile ou criminelle, toute preuve qui relève du mandat de la Commission ou qui est raisonnablement pertinente à l'enquête est admissible. En tout état de cause cependant, la commission doit respecter l'équité procédurale, dont les principes sont élaborés dans la jurisprudence. Tant que ce cadre est respecté, les tribunaux judiciaires n'interviennent pas dans le déroulement des enquêtes de la commission. C'est en ce sens que la commission est maître de sa procédure. C'est également sur cette base qu'elle adopte ses propres règles de procédure⁵⁸.

La *Loi sur les commissions d'enquête* confère aux commissaires la même immunité et les mêmes privilèges que les juges de la Cour supérieure. Elle leur attribue également le pouvoir de

⁵⁸ *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1997] 3 R.C.S. 440, par. 34, 38, 39 et 53; *Bortolotti v. Ontario (Ministry of Housing)* (1977), 15 O.R. (2d) 617 (Ont. C.A.); *Ontario (Provincial Police) v. Cornwall (Public Inquiry)*, 2008 ONCA 33, par. 64.

contraindre toute personne à témoigner. Les témoins disposent en retour d'une protection attachée à leur témoignage⁵⁹.

La *Loi attribuant certains pouvoirs d'inspection et de saisie à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, adoptée le 6 juin 2012, a toutefois permis à la CEIC d'avoir recours à des moyens additionnels. Cette loi a été adoptée à la suite d'une demande présentée au premier ministre Jean Charest par les commissaires le 11 avril 2012⁶⁰. Elle dotait la Commission du pouvoir d'exiger la production de tout objet ou document pertinent à l'exécution de son mandat⁶¹ (demandes péremptoires), de pouvoirs d'inspection⁶² et de la possibilité de pénétrer dans un lieu, sur autorisation judiciaire, pour y rechercher et y saisir des objets ou des documents pertinents⁶³.

Le décret constitutif enjoignait également la Commission de ne pas compromettre les enquêtes menées en vertu de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*⁶⁴ ainsi que les poursuites judiciaires pouvant en découler. Les travaux ont en effet progressé alors que d'autres enquêtes étaient en cours et que des poursuites étaient intentées. Des ordonnances de non-publication ont été décrétées lorsque nécessaire pour protéger la preuve utile aux autres enquêtes et procédures.

⁵⁹ *Loi sur les commissions d'enquête*, RLRQ, c. C-37, art. 6, 9 et 12.

⁶⁰ Pièce CEIC-R-3283.

⁶¹ *Loi attribuant certains pouvoirs d'inspection et de saisie à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, L.Q. 2012, c. 17, art. 2; annexe 1, annexe C.

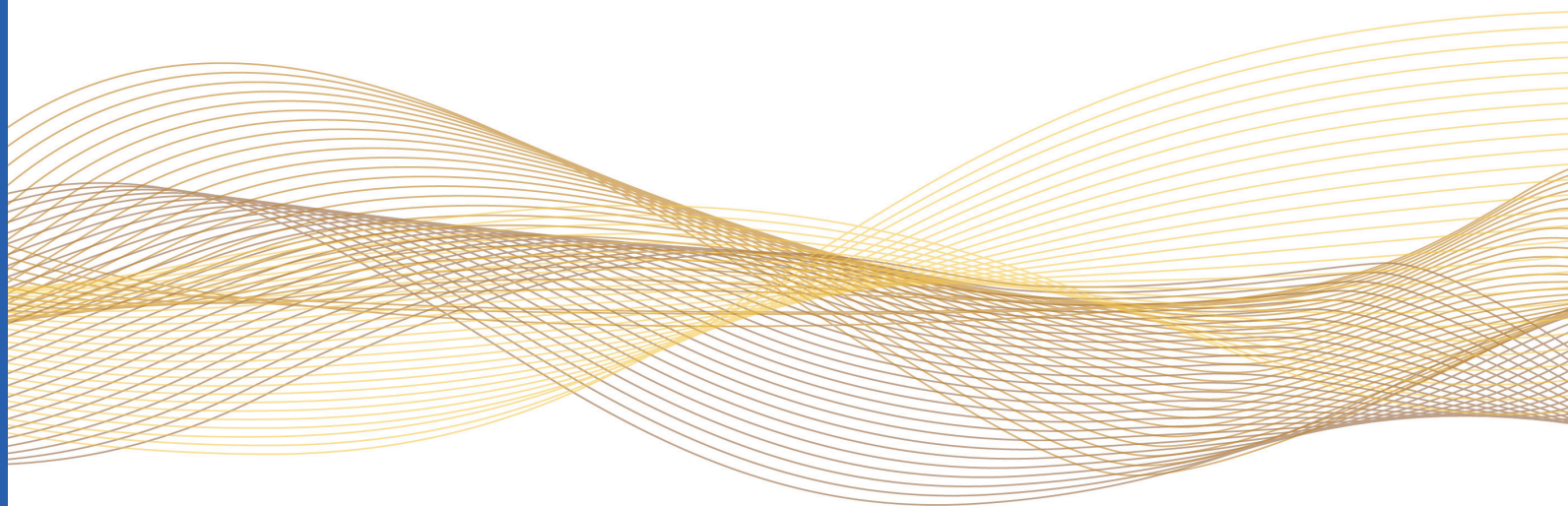
⁶² *Loi attribuant certains pouvoirs d'inspection et de saisie à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, L.Q. 2012, c. 17, art. 3; annexe 1, annexes D et E.

⁶³ *Loi attribuant certains pouvoirs d'inspection et de saisie à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, L.Q. 2012, c. 17, art. 4; annexe 1, annexes F, G et H.

⁶⁴ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, art. 3.

Chapitre 3

L'organisation de la Commission



L'ORGANISATION DE LA COMMISSION

Au premier jour de sa mise en place, l'équipe d'une commission d'enquête se résume généralement aux commissaires nommés par le gouvernement. Pour mener à bien le mandat qui leur a été donné, ces derniers doivent non seulement recruter le personnel requis, mais aussi voir à l'installation physique et matérielle de la Commission. Ce chapitre permet de mieux saisir l'organisation interne de la CEIC et les rôles de chacun des acteurs qui y ont pris part.

1. LA MISE EN PLACE DES ÉQUIPES

Au plus fort de ses activités, la Commission a pu compter sur l'aide de quelque 130 personnes⁶⁵ (incluant les partenaires externes mis à contribution, tels que les constables spéciaux, la régie vidéo et les sténographes), réparties en plusieurs équipes. La nature particulière du mandat a exigé que certaines d'entre elles soient constituées sur une base multidisciplinaire.

1.1. L'équipe juridique

Toute commission d'enquête peut compter sur une équipe juridique formée de procureurs et d'avocats. La relation entre les commissaires et les procureurs diffère toutefois de celle liant un juge et un avocat devant un tribunal.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les procureurs d'une commission d'enquête représentent l'intérêt public. Ils ont pour responsabilité de veiller à ce que tous les éléments susceptibles de servir l'intérêt public soient portés à l'attention des commissaires. Ils ont un devoir de neutralité, ne défendent aucun point de vue particulier, et leur rôle est non partisan. Ils sont aussi les seuls à pouvoir interroger des témoins devant la Commission et à pouvoir agir au nom de la Commission devant les tribunaux⁶⁶. En d'autres termes, les procureurs de commissions d'enquête agissent comme les *alter ego* des commissaires.

Dès la mi-novembre 2011, les services de quatre procureurs ont été retenus : M^e Sylvain Lussier, à titre de procureur en chef; M^e Claude Chartrand, à titre de procureur en chef adjoint; ainsi que M^e Sonia Lebel et M^e Denis Gallant. En cours d'enquête, à la suite des départs successifs de M^{es} Lussier et Chartrand, M^e Sonia Lebel et M^e Denis Gallant sont devenus respectivement procureure en chef (le 7 novembre 2012) et procureur en chef adjoint (le 26 novembre 2012). À partir du 19 mars 2014, en raison du départ de M^e Gallant, M^e Simon Tremblay a assumé le rôle de procureur en chef adjoint.

Au total, l'équipe juridique de la Commission a pu compter sur l'expertise de dix procureurs et sept avocats. Ensemble, ils ont notamment mis en place un protocole de rencontre préalable des

⁶⁵ La liste des personnes ayant pris part aux travaux de la Commission est disponible à l'annexe 2.

⁶⁶ Annexe 1, art. 21 et 42.

témoins, élaboré les règles de procédure applicables devant la Commission⁶⁷, travaillé à la gestion de la preuve ainsi qu'analysé et déterminé la pertinence des milliers de documents reçus par la Commission. Avec l'équipe des enquêteurs et des analystes, ils ont également évalué la nécessité d'obtenir des documents ou des informations additionnels.

L'équipe juridique était en outre chargée de soumettre pour approbation aux commissaires des plans d'interrogatoire et des listes de pièces à être produites en preuve pour chacun des témoins entendus. Elle a préparé les résumés de témoignages anticipés remis aux témoins et aux avocats des participants et intervenants⁶⁸, communiqué à ces derniers les documents qu'ils entendaient mettre en preuve⁶⁹ et veillé à caviarder certaines informations dans le but de protéger la réputation de tiers innocents⁷⁰.

Les commissaires décidaient du choix des témoins à faire entendre après discussion avec le directeur des opérations et des enquêtes, la procureure en chef et le procureur en chef adjoint. Le choix des témoins était guidé par des impératifs de pertinence du témoignage anticipé par rapport au mandat et par un souci de procéder avec célérité et efficacité à l'enquête. Une fois le témoin sélectionné, chaque procureur responsable de l'interrogatoire préparait le plan de déroulement de la preuve qu'il soumettait aux commissaires.

Les procureurs et avocats ont également effectué des recherches juridiques et rédigé des avis juridiques afin de conseiller les commissaires dans la conduite de leur enquête et de défendre, devant les tribunaux judiciaires, les décisions prises par les commissaires qui ont fait l'objet de contestation. Finalement, l'équipe juridique a travaillé à l'émission des préavis que les commissaires ont l'obligation de faire parvenir à toute organisation ou tout individu susceptible de faire l'objet de conclusions factuelles défavorables dans le rapport.

1.2. L'équipe d'enquête

Une partie importante du mandat de la Commission consistait à mettre au jour des faits non avérés. Pour y parvenir, les commissaires ont fait le choix de se doter d'une équipe d'enquêteurs disposant d'une expérience dans les enquêtes criminelles de longue durée et d'une expertise en matière de lutte contre le crime organisé. Dès le 16 novembre 2011, quatre enquêteurs correspondant à ce profil se sont donc joints à l'équipe de la Commission. Robert Pigeon a été embauché comme directeur des opérations et des enquêtes⁷¹, René Fortin⁷², René Beauchemin⁷³ et Mario Lamothe⁷⁴, à titre de directeurs adjoints. Ils se sont entourés d'une équipe multidisciplinaire de 30 enquêteurs, parmi lesquels des policiers (notamment de la SQ, du SPVM et du Service de

⁶⁷ Annexe 1.

⁶⁸ Annexe 1, art. 30, 32.

⁶⁹ Annexe 1, art. 69.

⁷⁰ Annexe 1, art. 37.

⁷¹ M. Pigeon a quitté ses fonctions le 11 juillet 2014.

⁷² Le 12 juillet 2014, M. Fortin a succédé à Robert Pigeon au poste de directeur des opérations et des enquêtes.

⁷³ M. Beauchemin a quitté ses fonctions le 9 mars 2013 et a été remplacé par Nicodemo Milano.

⁷⁴ M. Lamothe a quitté ses fonctions le 14 février 2014.

police de l'agglomération de Longueuil), mais également des experts des milieux du notariat, du journalisme, de l'ingénierie, de la comptabilité et de l'administration publique.

Les enquêteurs avaient pour mission de rechercher, d'identifier et de rencontrer tout individu susceptible de fournir des informations pertinentes à l'avancement des travaux. Ils ont préparé des rapports récapitulatifs à la suite de chacune de ces rencontres, ce qui permettait ensuite aux commissaires, sur proposition des procureurs, de déterminer les individus qui seraient assignés à comparaître devant la Commission. L'équipe d'enquêteurs a aussi rassemblé la preuve documentaire pertinente, examiné les documents reçus par la Commission, vérifié les informations obtenues et travaillé de concert avec l'équipe juridique et les analystes sur différents éléments d'enquête.

Leur travail a permis à la Commission d'obtenir la collaboration d'un nombre très important d'individus.

1.3. L'équipe d'analyse

En raison de la nature du mandat qui a été confié à la Commission et des questions qu'il soulevait, les commissaires ont également dû s'entourer d'analystes provenant de plusieurs disciplines. Une équipe comptant une quinzaine de professionnels a été mise sur pied afin de répondre à des besoins spécifiques en matière d'analyse de documents et de croisement de données, notamment en ce qui a trait aux relevés téléphoniques, aux communications privées et à diverses données statistiques. L'équipe était entre autres constituée de comptables, de criminologues, d'un analyste de processus et d'un analyste de l'informatique. Plusieurs analyses et tableaux effectués par cette équipe ont été produits en preuve devant la Commission.

1.4. L'équipe de la recherche

Le directeur de la recherche est responsable de l'orientation, de la planification et de la réalisation des travaux de recherche, puis de la coordination de la rédaction du rapport. Quelques mois après la création de la Commission, soit le 24 janvier 2012, la professeure Geneviève Cartier de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke a été choisie pour agir comme directrice de la recherche. Elle a été assistée dans sa tâche par Martin Comeau et François Fournier, respectivement économiste et sociologue de formation.

L'équipe de la recherche a pu compter sur l'apport d'environ 25 agents de recherche provenant de plusieurs disciplines, dont l'ingénierie, la sociologie, l'économie, le droit, les sciences politiques, la littérature et l'urbanisme.

L'équipe de la recherche a été appelée à éclairer les commissaires sur les enjeux soulevés par le mandat qui leur avait été confié. Pour ce faire, elle a commandé des études auprès d'experts, effectué des missions au Canada et à l'étranger, et procédé à des examens et à des analyses à l'interne. Elle a aussi activement contribué à la préparation des témoignages des organismes de

surveillance et de contrôle, et assuré la préparation et l'interrogatoire des témoins experts en audiences publiques.

1.5. L'équipe des communications

La Commission a pris les moyens nécessaires pour informer le public du déroulement de l'enquête en lui assurant à la fois un accès direct en salle d'audience et par le biais des médias.

L'équipe des communications de la Commission avait pour principal rôle de s'occuper des relations avec les médias et les membres du public. Sous la direction de Richard Bourdon⁷⁵, cette équipe a accueilli les représentants des médias, leur a fourni l'horaire des audiences, la liste des témoins à comparaître et les pièces déposées lors des audiences publiques, et elle a répondu à l'ensemble des demandes de leurs représentants. La rédaction de communiqués de presse et le suivi du traitement des travaux de la Commission par les médias faisaient également partie des tâches accomplies.

L'équipe des communications comptait également un webmestre. Ce dernier a assuré la gestion et la mise à jour constante du site Web de la Commission. Mis en ligne dès le 21 février 2012, ce site a permis la diffusion des audiences en temps réel, la consultation des enregistrements vidéo archivés, des transcriptions des audiences, des pièces déposées, des décisions prises par les commissaires, de leurs déclarations publiques et des communiqués de presse. Il assurait aussi aux participants, aux intervenants, au public et aux médias l'accès aux règles de procédure, au calendrier des audiences et à la liste des témoins à venir. Le site Web contenait également plusieurs informations portant sur la création, l'organisation et le fonctionnement de la Commission, sur la façon d'obtenir un statut devant la Commission ainsi que sur les consultations publiques. Enfin, une section invitait le public à joindre la Commission (par téléphone, par courrier électronique ou par la poste) et à lui transmettre des renseignements, commentaires ou questions en lien avec son mandat. La Commission a traité tous les messages reçus.

1.6. Le secrétariat général et le personnel de soutien

Le secrétaire et administrateur général d'une commission d'enquête est responsable de l'administration générale de la Commission, en gère les finances et en assure le bon fonctionnement. Il s'assure que la Commission dispose des ressources humaines et matérielles nécessaires afin de réaliser le mandat qui lui a été confié. Il veille notamment à l'installation des locaux, au recrutement du personnel administratif et de soutien, et à l'achat du matériel requis. Ce poste a été occupé, à partir du 20 septembre 2012, par Gino Francœur⁷⁶, qui a succédé dans cette fonction à Lucie Latulippe⁷⁷.

⁷⁵ M. Bourdon a été nommé directeur des communications le 30 janvier 2012.

⁷⁶ Pièce CEIC-R-3524.

⁷⁷ M^{me} Lucie Latulippe a été nommée secrétaire de la Commission le 23 novembre 2011 et a occupé ce poste jusqu'à son départ, le 20 septembre 2012 : pièce CEIC-R-3525.

M. Francœur a été épaulé dans ses tâches par Hélène Drolet, responsable de l'administration. Il a également travaillé en étroite collaboration avec Alain Lauzier⁷⁸, conseiller spécial à la Commission, notamment en ce qui a trait à la mise en place de l'infrastructure physique et technologique, ainsi qu'aux modalités et aux processus administratifs nécessaires à la réalisation du mandat de la Commission.

Sur le plan des technologies de l'information, la Commission a aussi bénéficié de l'assistance et des conseils du Centre de services partagés du gouvernement du Québec (CSPQ). Cette collaboration a permis de mettre en place un réseau informatique étanche, respectant les préoccupations relatives à la sécurité et la confidentialité des informations susceptibles de s'y retrouver. Le CSPQ a également fourni à la Commission le matériel informatique nécessaire à ses travaux (ordinateurs, télécopieur, lignes téléphoniques, logiciels, etc.).

Finalement, les équipes de travail n'auraient pas pu accomplir leurs tâches sans le grand dévouement, la minutie et le support constant du personnel administratif de la Commission (agents de bureau, adjointes administratives).

1.7. L'équipe de la gestion documentaire et des archives

Le besoin d'organiser, de façon sécuritaire et ordonnée, les documents et informations obtenus par la Commission ou générés à l'interne par ses membres s'est rapidement fait sentir. Pour relever ce défi, la Commission a pu compter sur le travail d'une équipe dédiée à la gestion, au classement et à l'archivage des documents. Un plan de classification des documents, sans lequel la recherche rapide de documents et d'informations utiles à la conduite de l'enquête aurait été impossible, a été élaboré. Un système de gestion électronique des documents a également été mis en place. Une fois reçus, les documents étaient numérisés et classés dans ce système. L'équipe de la gestion documentaire était également chargée de communiquer aux avocats des parties à l'enquête les documents sélectionnés par l'équipe juridique et susceptibles d'être utilisés lors de témoignages au moyen d'un site Web sécurisé de partage de fichiers.

Un calendrier de conservation a aussi été élaboré par l'équipe et approuvé par Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BAnQ), permettant ainsi le dépôt à BAnQ des documents jugés pertinents pour assurer la mémoire des travaux de la Commission.

⁷⁸ Alain Lauzier a occupé pendant 11 ans les fonctions de secrétaire adjoint auprès du Secrétaire général du gouvernement, et ce, sous trois premiers ministres différents et quatre secrétaires généraux au ministère du Conseil exécutif. Au moment de son embauche, il était retraité.

1.8. Le personnel affecté aux audiences

Le déroulement efficace et ordonné des audiences a été rendu possible notamment grâce au travail des greffières, de l'huissier audiencier, de la bibliothécaienne, de la régie vidéo, des sténographes et des constables spéciaux.

Les greffières et l'huissier audiencier coordonnaient les travaux en salle d'audience et en assuraient le bon déroulement. Les greffières assermentaient les témoins, fournissaient une cote aux pièces déposées en preuve et rédigeaient un procès-verbal pour chaque audience. La bibliothécaienne était quant à elle chargée de la diffusion électronique des documents mis en preuve lors des audiences et collaborait avec le webmestre pour que ceux-ci se retrouvent sur le site Web de la Commission.

La régie s'occupait pour sa part de la diffusion intégrale et en temps réel des audiences sur le site Web de la Commission et elle fournissait les images en direct aux diffuseurs nationaux. Elle veillait à arrimer la diffusion avec les décisions des commissaires limitant la publicité de certaines audiences ou portions d'audiences (ordonnances de non-publication, ordonnances visant la protection de l'identité de certains témoins).

Une équipe de sténographes était chargée de retranscrire les propos tenus dans chacune des audiences. Son travail efficace a permis d'obtenir rapidement les transcriptions et de les rendre généralement disponibles dès le lendemain midi sur le site Web de la Commission.

Finalement, les constables spéciaux ont assuré en tout temps la sécurité de la salle d'audience et des bureaux de la Commission. Ils ont veillé à ce que les audiences se déroulent dans un climat calme et respectueux.

2. L'INSTALLATION MATÉRIELLE

Outre le recrutement du personnel, le choix des locaux dans lesquels s'installerait la Commission a été une des premières décisions prises. Après avoir été confrontée, dès le mois d'octobre 2011, au fait qu'il serait impossible d'utiliser une salle d'audience du Palais de justice de Montréal, la Commission a pu compter sur la collaboration de la Société immobilière du Québec (SIQ) pour trouver des locaux adaptés au travail d'une commission d'enquête.

Les locaux devaient non seulement être suffisamment grands pour accueillir une équipe en croissance, mais aussi permettre la tenue d'audiences publiques en un seul lieu. Le défi était d'autant plus difficile à relever qu'il fallait agir le plus rapidement possible afin que la Commission puisse débiter ses audiences. Grâce à l'efficacité de Daniel Primeau et de son équipe, les travaux de construction de la salle d'audience et d'aménagement des bureaux se sont échelonnés de décembre 2011 au mois d'avril 2012.

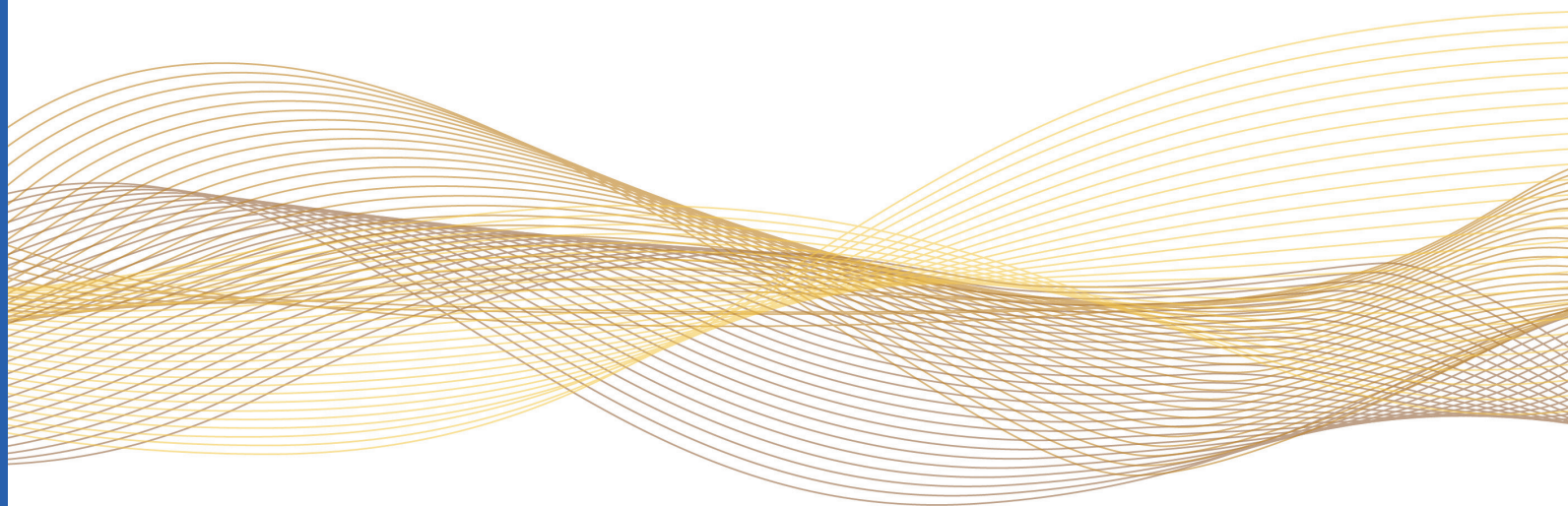
Par ailleurs, afin de favoriser l'accès aux travaux de la Commission, la salle d'audience a été aménagée de façon à pouvoir accueillir des membres du public et des journalistes. Les journalistes

bénéficiaient en plus d'une salle adjacente à la salle d'audience, conçue pour permettre aux représentants des médias de tourner leurs reportages en direct.

Les avocats des témoins, des participants et des intervenants à l'enquête profitaient quant à eux de places réservées en salle d'audience, avec un accès Internet et des branchements électroniques. Deux salles adjacentes à la salle d'audience ont aussi été aménagées de façon à leur permettre de tenir des réunions ou de rencontrer leur client en toute confidentialité.

Chapitre 4

Les travaux réalisés par la Commission



LES TRAVAUX RÉALISÉS PAR LA COMMISSION

Les audiences publiques occupent une place importante dans toute commission d'enquête. Elles se limitent toutefois à la partie visible du travail accompli. Les travaux réalisés dans l'ombre avant, pendant et après les audiences, constituent un pan majeur du mandat d'une commission d'enquête et sont essentiels à sa réussite.

Le fonctionnement d'une commission d'enquête diffère de celui d'un procès. Dans le cadre d'un procès, toutes les étapes de préparation sont généralement complétées au premier jour de l'audience. Lorsque les parties se présentent devant le tribunal, la collecte de la preuve a déjà pris fin, les informations ont été reçues et analysées par les procureurs des parties, les témoins ont été sélectionnés, rencontrés, préparés et assignés, et la preuve a été communiquée à la partie adverse.

Dans le cadre d'une commission d'enquête comme la CEIC, les informations pertinentes entrent progressivement. Ainsi, pendant que les premiers témoins étaient entendus en audiences publiques, la Commission recevait de nouvelles informations qu'elle confiait à ses membres pour analyse. Ce chapitre offre un aperçu de l'évolution et de l'ampleur des travaux de la Commission, de sa création jusqu'à la remise du rapport final.

1. LES TRAVAUX PRÉALABLES AUX AUDIENCES PUBLIQUES

1.1. Les enquêtes

Les enquêtes ont commencé plusieurs mois avant le début des audiences et se sont poursuivies tout au long des travaux de la Commission. Non seulement le mandat confié aux commissaires était-il vaste, mais la Commission disposait au départ de très peu d'informations précises ou de pistes d'enquête. L'énorme travail de déblayage et de recherche de témoins explique en grande partie le temps qui s'est écoulé entre la mise sur pied de la Commission, le 9 novembre 2011, et le début des audiences publiques, le 22 mai 2012.

Le lancement, dès le 8 février 2012, de la ligne téléphonique sans frais et de l'adresse courriel permettant au public de transmettre des informations à la Commission a contribué à la progression des enquêtes. Le public a ainsi eu la possibilité de participer aux travaux de la Commission en signalant toute anomalie, irrégularité ou pratique douteuse dont il a eu connaissance sur des matières liées au mandat de la Commission. Au total, plus de 7 500 communications du public ont été traitées par les membres de la Commission.

Les investigations menées par la Commission ont aussi bénéficié de certains éléments de preuve amassés par la SQ dans des projets d'enquête en lien avec le mandat confié aux commissaires. Certains de ces projets d'enquête étaient en cours, et la Commission avait comme devoir de ne pas

les compromettre⁷⁹. D'autres étaient des projets d'enquête clos, et les informations jugées utiles par les membres de la Commission ont pu être déposées en preuve.

Par ailleurs, la Commission a pu compter sur la collaboration de nombreux individus rencontrés par les enquêteurs. Certains d'entre eux ont ensuite été assignés comme témoins. Les informations qu'ils ont transmises à la Commission ont permis de développer des pistes d'enquête qui ont influencé le déroulement des travaux. Au total, plus de 1 400 personnes ont été rencontrées. Ces rencontres ont constitué un volet très important des travaux préalables menant à la préparation des audiences publiques.

Éléments clés du travail des enquêteurs, les rencontres avec les collaborateurs ont mené à d'autres personnes et ont permis que certains dossiers soient approfondis, puis bonifiés grâce à l'obtention de documents par les pouvoirs dont les commissaires étaient investis.

1.2. L'obtention de documents

Afin que l'enquête soit la plus complète possible, la Commission devait obtenir de très nombreux renseignements et documents. Il pouvait s'agir autant de documents relatifs à certains contrats particuliers et à leur octroi et au décompte des travaux, que de documents portant sur des individus liés à l'enquête, des agendas personnels, des relevés téléphoniques, des bilans financiers, des documents bancaires, des politiques et rapports internes. Ces documents étaient détenus par de multiples personnes, entreprises ou institutions.

La Commission estime avoir obtenu environ 250 000 documents auprès de tiers. La majorité de ces documents a été obtenue par le biais de demandes péremptoires⁸⁰. Plusieurs ententes de remises volontaires ont également été prises avec différents corps policiers, municipalités et ministères pour le transfert de données et le partage de renseignements.

De nombreux documents ont également été générés par les membres de la Commission, que ce soient des rapports de rencontres préalables, analyses, tableaux comparatifs, études ou croisements de données. On estime que la Commission a ainsi géré plusieurs milliers de documents⁸¹.

1.3. L'adoption des règles de procédure

Une des premières tâches à laquelle s'est livrée la Commission a été de se doter de règles de procédure afin d'encadrer la façon dont se dérouleraient ses travaux. Dès le mois de novembre 2011, l'équipe juridique a travaillé à l'élaboration de ces règles. Les procureurs et les avocats de la Commission se sont inspirés des règles adoptées par d'autres commissions d'enquête, tout en prenant soin de suivre les directives établies par la Cour suprême.

⁷⁹ Pièce CEIC-R-3281.

⁸⁰ *Loi attribuant certains pouvoirs d'inspection et de saisie à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, RLRQ, c. C-17, art. 2; annexe 1, annexe C.

⁸¹ La liste des documents déposés en preuve est disponible au tome 4 de ce rapport.

Les règles de procédure de la Commission contenaient une série de dispositions encadrant toutes les phases de l'enquête, que ce soit le travail d'enquête préalable, les règles de preuve applicables, l'obtention d'un statut devant la Commission, les modalités de participation aux travaux, la couverture médiatique ou le déroulement des audiences publiques. Elles visaient à assurer la rigueur, la rapidité et l'intégrité du processus d'enquête tout en veillant à ce que les principes de justice fondamentale et d'équité soient respectés dans le cadre des procédures.

Les règles de procédure réitéraient le principe selon lequel toute preuve pertinente est admissible⁸². Sous réserve de ce critère, les commissaires et les procureurs possédaient la latitude voulue pour décider de ce qui était présenté devant la Commission⁸³. Les témoins assignés devant les commissaires étaient d'abord interrogés par les procureurs de la Commission⁸⁴, puis pouvaient être interrogés à nouveau par ceux qui avaient obtenu le statut de participant dans la limite de leur intérêt dans l'enquête⁸⁵ et même être réinterrogés par les procureurs de la Commission⁸⁶.

Les règles de procédure prévoyaient la possibilité pour les avocats ou les enquêteurs de la Commission de mener des entrevues préalables aux audiences avec des personnes possédant des renseignements ou des documents en lien avec l'enquête⁸⁷. S'il était décidé que la personne rencontrée serait assignée comme témoin devant les commissaires, alors un résumé de témoignage anticipé était préparé par l'équipe juridique. Le résumé était transmis au témoin⁸⁸ lorsque requis ainsi qu'aux parties à l'enquête⁸⁹ au moyen d'un site Web sécurisé de partage de fichiers, de façon à les informer de la teneur du témoignage à venir. Ce résumé de témoignage anticipé ne pouvait cependant être utilisé pour interroger le témoin⁹⁰. Les procureurs transmettaient également aux parties les documents qu'ils prévoyaient utiliser ou mettre en preuve lors du témoignage⁹¹. Les parties devaient aussi communiquer aux procureurs de la Commission les documents qu'ils désiraient déposer lors de leur interrogatoire⁹². Le témoin conservait son droit d'être représenté par un avocat lors de son témoignage⁹³. Par contre, la seule intervention accordée à cet avocat devant la Commission était de s'opposer à la violation de droits fondamentaux du témoin lors de l'interrogatoire⁹⁴.

Au chapitre de la publicité des audiences, les règles de procédure rappelaient le principe fondamental voulant que les audiences de la Commission soient publiques⁹⁵. Elles énonçaient

⁸² Annexe 1, art. 41 et 59.

⁸³ Annexe 1, art. 42 à 44 et 55.

⁸⁴ Annexe 1, art. 52.

⁸⁵ Annexe 1, art. 53.

⁸⁶ Annexe 1, art. 58.

⁸⁷ Annexe 1, art. 29.

⁸⁸ Annexe 1, art. 30.

⁸⁹ Annexe 1, art. 32.

⁹⁰ Annexe 1, art. 31.

⁹¹ Annexe 1, art. 69.

⁹² Annexe 1, art. 72.

⁹³ Annexe 1, art. 24.

⁹⁴ Annexe 1, art. 24.

⁹⁵ Annexe 1, art. 37.

cependant certaines situations exceptionnelles pouvant justifier une demande de huis clos ou de non-publication d'un témoignage ou d'un élément de preuve⁹⁶. Un témoin pouvait également demander que des mesures soient adoptées par les commissaires pour protéger son identité⁹⁷. Les règles de procédure établissaient la façon dont une demande de huis clos, de non-publication ou de protection de l'identité devait être soumise aux commissaires⁹⁸.

Les commissaires ont accepté d'émettre des ordonnances restreignant la publicité des audiences dans des cas très précis et limités. En raison de l'obligation de la Commission de ne pas compromettre les enquêtes policières et d'éventuelles poursuites judiciaires qui pourraient en découler⁹⁹, des ordonnances de non-publication ont été émises concernant certains témoignages et pièces déposées. Des ordonnances plus limitées ont également été émises pour protéger le déroulement de futurs procès criminels. Par exemple, les commissaires ont permis que l'identité de certains témoins soit protégée, l'utilisation d'un paravent pour empêcher la capture de l'image de témoins, le recours à un mécanisme d'altération de la voix ou encore à des ordonnances de non-publication différée jusqu'à la fin du témoignage ou jusqu'à ce que les procédures enclenchées devant les tribunaux de droit commun prennent fin.

Le système de cotation des documents utilisé par la Commission était également expliqué dans les règles de procédure¹⁰⁰. Au total, plus de 3 000 documents ont été déposés. Une minorité de documents ont été touchée par une ordonnance de non-publication.

Une procédure d'engagement a aussi été établie devant la Commission de façon à demander, en cours d'interrogatoire, à un témoin de fournir aux procureurs de la Commission un document ou un renseignement demandé par les commissaires¹⁰¹. En tout, 155 engagements ont été pris. Les procureurs de la Commission avaient ensuite à décider si le document serait déposé en preuve lors des audiences.

Les règles de procédure ont été adoptées le 12 septembre 2012. Un projet de règles a d'abord été publié sur le site Web de la Commission et les commissaires ont invité les personnes et organismes concernés à le commenter et à soumettre leurs suggestions de modification. Une première version des règles de procédure a ainsi été adoptée le 30 mars 2012. La version finale du 12 septembre 2012 comprenait principalement des dispositions additionnelles intégrées à la suite de l'adoption de

⁹⁶ Annexe 1, art. 37 et 73. Parmi les motifs exceptionnels permettant une demande de huis clos ou de non-publication se retrouvaient : la protection du témoin, le respect des privilèges reconnus en droit et du secret professionnel, la protection des enquêtes policières en cours, la protection de la vie privée, la protection du droit à un procès juste et équitable pour les personnes qui ont des litiges existants ou à venir, et la protection de renseignements confidentiels.

⁹⁷ Annexe 1, art. 40.

⁹⁸ Annexe 1, art. 38, 40.

⁹⁹ Pièce CEIC-R-3278.

¹⁰⁰ Annexe 1, art. 77.

¹⁰¹ Annexe 1, art. 64.1.

la *Loi attribuant certains pouvoirs d'inspection et de saisie à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*¹⁰².

1.4. La recherche

Dès les débuts des travaux de la Commission, l'équipe multidisciplinaire de la recherche, soutenue par le commissaire Roderick Macdonald et la professeure Geneviève Cartier, a travaillé à documenter les phénomènes sur lesquels la Commission se penchait et à étudier les expériences des autres juridictions afin d'en tirer profit. À compter du printemps 2012, des études ont été commandées, tant auprès d'experts québécois et canadiens, que d'experts étrangers. Les opinions exprimées par les experts ont grandement contribué aux réflexions de la Commission.

2. LES TRAVAUX ENTOURANT LES AUDIENCES PUBLIQUES

Les commissaires ont siégé pendant 261 jours entre le 22 mai 2012 et le 14 novembre 2014. À cela se sont ajoutées des audiences consacrées aux préavis de conclusions factuelles défavorables en 2015.

La première étape des audiences publiques a été d'octroyer les statuts de participant et d'intervenant aux personnes et organismes qui désiraient prendre part aux travaux de la Commission. Les commissaires ont ensuite pu entendre la preuve factuelle, puis des experts avant de terminer par les représentations de certains participants et intervenants. Au total, les audiences publiques ont généré plus de 66 000 pages de transcription.

2.1. Les demandes de statut

Avant même que débutent les témoignages, les commissaires ont invité les personnes pouvant avoir un intérêt dans les travaux de la Commission à présenter leur requête pour obtenir un statut. Dans sa déclaration d'ouverture du 22 mai 2012, la présidente a précisé que les requêtes écrites exposant les motifs de la demande devraient être déposées au plus tard le 28 mai 2012 et que l'audition de ces requêtes aurait lieu le 4 juin.

Pour pouvoir être qualifiée de participant, la personne devait démontrer qu'elle possédait un intérêt important et direct à l'égard des travaux de la Commission, et qu'elle était susceptible d'être affectée par son rapport final¹⁰³. Quant au statut d'intervenant, il était accordé à une personne qui présentait un intérêt réel sans être directement affectée par les travaux¹⁰⁴. Il pouvait aussi être accordé à une personne qui jouissait d'une expertise particulière pouvant contribuer à l'exécution du mandat des commissaires¹⁰⁵.

¹⁰² *Loi attribuant certains pouvoirs d'inspection et de saisie à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, L.Q. 2012, c. 17.

¹⁰³ Annexe 1, art. 13a).

¹⁰⁴ Annexe 1, art. 14a).

¹⁰⁵ Annexe 1, art. 14a).

Les statuts de participant et d'intervenant conféraient à leurs titulaires sensiblement les mêmes droits. Tous deux permettaient l'accès aux documents que les procureurs de la Commission entendaient déposer en audience¹⁰⁶, la réception des résumés de témoignages anticipés¹⁰⁷ et la possibilité d'effectuer des représentations finales à la fin des audiences quant aux faits¹⁰⁸. Les participants avaient la possibilité d'interroger les témoins dans les limites de leur intérêt¹⁰⁹. Les intervenants pouvaient quant à eux suggérer aux procureurs de la Commission certaines questions qu'ils souhaitaient voir poser aux témoins¹¹⁰.

Une première vague de représentations sur des demandes de statut a eu lieu le 4 juin 2012. Les commissaires ont alors entendu 15 demandes de statut d'organisations ainsi qu'une des six demandes de statut provenant de particuliers, les autres ne s'étant pas présentés¹¹¹. Le 7 juin 2012, les commissaires ont rendu leur décision quant à ces demandes. Dans le cadre de leur réflexion, les commissaires ont tenu compte de l'ensemble des demandes soumises à la Commission et se sont assurés que le temps et les coûts envisagés demeuraient proportionnels à la nature et à la finalité de leur mandat, comme le requièrent les règles de procédure de la Commission¹¹².

À différents moments au cours des travaux de la Commission, d'autres organisations et personnes ont présenté des requêtes visant à obtenir un statut¹¹³.

Les commissaires ont octroyé le statut de participant aux organisations et aux personnes suivantes :

- le Procureur général du Québec¹¹⁴;
- l'Association de la construction du Québec¹¹⁵;
- l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec¹¹⁶;
- le Conseil provincial du Québec des métiers de la construction (International)¹¹⁷;
- la FTQ-Construction¹¹⁸;
- Hydro-Québec¹¹⁹;
- le Parti Québécois¹²⁰;

¹⁰⁶ Annexe 1, art. 19a), 20a).

¹⁰⁷ Annexe 1, art. 19b), 20b).

¹⁰⁸ Annexe 1, art. 19f), 20e).

¹⁰⁹ Annexe 1, art. 19e).

¹¹⁰ Annexe 1, art. 20d).

¹¹¹ CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 3, par. 4.

¹¹² Annexe 1, art. 15; CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 5, par. 11.

¹¹³ Un tableau des requêtes en demande de statut présentées devant la Commission est disponible à l'annexe 3.

¹¹⁴ CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 12-13, par. 51-59.

Le Procureur général du Québec représente devant la Commission « le gouvernement du Québec et tous ses ministères, y compris leurs employés actuels et ceux qui ont exercé des fonctions à ce titre et qui ne sont plus à l'emploi du gouvernement, leurs ministres et ceux qui l'ont été avant eux, les membres du personnel politique actuel des cabinets ministériels et ceux qui ont exercé ces fonctions avant eux ».

¹¹⁵ CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 13-14, par. 60-76.

¹¹⁶ CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 15, par. 77-90.

¹¹⁷ CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 16, par. 91-99.

¹¹⁸ CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 16-17, par. 100-107.

¹¹⁹ CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 17, par. 108-115.

- la Ville de Montréal¹²¹;
- le Parti libéral du Québec¹²²;
- l'Équipe Tremblay – Union Montréal¹²³;
- la Ville de Laval¹²⁴;
- Dessau¹²⁵;
- Roche Ltée, Groupe-Conseil¹²⁶;
- Construction Frank Catania & Associés¹²⁷;
- Fonds de solidarité FTQ, Fonds immobilier de solidarité FTQ et Fonds régionaux de solidarité FTQ¹²⁸.

Quant au statut d'intervenant, il a été accordé aux organisations et personnes suivantes :

- l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec¹²⁹;
- le Barreau du Québec¹³⁰;
- le Directeur général des élections du Québec¹³¹;
- l'Ordre des ingénieurs du Québec¹³²;
- Québec solidaire¹³³;
- l'Union des municipalités du Québec¹³⁴;
- la Coalition Avenir Québec¹³⁵;
- le Directeur des poursuites criminelles et pénales¹³⁶;
- l'Association nationale des camionneurs artisans inc.¹³⁷.

¹²⁰ CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 18, par. 116-123.

¹²¹ CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 18-19, par. 124-131.

¹²² CEIC, *Décision sur la demande de statut de participant du Parti libéral du Québec*, 17 octobre 2012, 7 p.

¹²³ CEIC, *Décision sur la demande de statut de participant de l'Équipe Tremblay – Union Montréal*, 23 octobre 2012, 5 p.

¹²⁴ CEIC, *Décision sur la demande de statut de participant de la Ville de Laval*, 25 octobre 2012, 4 p.

¹²⁵ CEIC, *Décision sur la demande de statut de participant de Dessau*, 28 mars 2013, 6 p.

¹²⁶ CEIC, *Décision sur la demande de statut de participant de Roche Ltée, Groupe-Conseil*, 2 mai 2013, 3 p.

¹²⁷ CEIC, *Décision sur la demande de statut de participant de Construction Frank Catania & Associés*, décision rendue oralement, transcription du 30 janvier 2013, p. 147-149.

¹²⁸ CEIC, *Décision sur la demande de statut de participant du Fonds de solidarité FTQ, du Fonds immobilier de solidarité FTQ et des Fonds régionaux de solidarité FTQ*, transcription du 5 septembre 2013, décision rendue oralement, p. 119-125.

¹²⁹ CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 19-20, par. 132-149. À noter que l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec avait demandé de devenir participant à la Commission. Le 12 juin 2012, elle a ainsi renoncé au statut d'intervenant accordé par les commissaires considérant que ce statut ne lui permettait pas de contribuer de façon efficace aux travaux de la Commission.

¹³⁰ CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 20-22, par. 150-166.

¹³¹ CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 22-23, par. 167-173.

¹³² CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 23-24, par. 174-184.

¹³³ CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 25, par. 197-206.

¹³⁴ CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 25-26, par. 207-214.

¹³⁵ CEIC, *Décision sur la demande de statut de la Coalition Avenir Québec*, 20 septembre 2012.

¹³⁶ CEIC, *Décision sur la demande de statut du Directeur des poursuites criminelles et pénales*, 20 septembre 2012.

Un certain nombre de demandes de statut ont été rejetées¹³⁷, étant entendu que les organisations et les personnes concernées pourraient déposer une nouvelle demande si l'avancement des travaux le justifiait.

Les commissaires pouvaient modifier ou retirer un statut en tout temps¹³⁹. De plus, lorsqu'ils accordaient un statut à une partie, ils avaient la possibilité de limiter sa portée ou d'y ajouter certaines conditions¹⁴⁰. Les décisions rendues par les commissaires relativement à l'octroi de statuts précisaient les limites de la participation ou de l'intervention de la partie. Souvent, les commissaires ont encadré les portions de l'enquête lors desquelles les participants et intervenants jouissaient de leurs droits¹⁴¹. En raison de l'ampleur du mandat et de la nécessité d'agir le plus efficacement possible, les commissaires ont parfois limité l'accès à la preuve et aux documents acheminés préalablement aux audiences, de même que les détails de l'information contenue dans les résumés de témoignages anticipés afin d'assurer le bon déroulement de l'enquête¹⁴².

2.2. L'audition des témoins de faits

Une fois les premiers statuts accordés, les audiences relatives aux témoins ont pu débuter. Au total, quelque 300 témoins ont été entendus sous serment¹⁴³.

De façon à remplir le mandat confié aux commissaires, les audiences publiques de la Commission ont été divisées en 12 blocs de preuve qui se sont parfois chevauchés :

¹³⁷ CEIC, *Décision sur la demande de statut de l'Association nationale des camionneurs artisans inc.*, 28 janvier 2013, 6 p.

¹³⁸ Les organismes et personnes suivantes ont vu leur demande de statut rejetée :

Le Syndic de l'Ordre des ingénieurs du Québec : CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 24, par. 185-196;

Ginette Blouin : CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 28, par. 220-229;

André Krysiwski : CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 28-29, par. 230-236;

Catherine Krysiwski : CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 29, par. 237-243;

Richard Marcotte : CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 29-30, par. 244-253;

Pierre-Paul Sénéchal : CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 30-31, par. 254-260;

Louise Maranda : CEIC, *Décision sur les demandes de statut*, 7 juin 2012, p. 30-31, par. 254-260;

Christian Bordeleau : CEIC, *Demande de statut d'intervenant aux travaux de la Commission*, décision rendue par lettre, 21 juin 2012;

Pierre Bibeau : CEIC, *Décision sur la demande de Pierre Bibeau aux fins d'obtenir un statut d'intervenant ou de participant*, 3 mai 2013, 8 p;

Guy Chevrette : CEIC, *Décision sur diverses requêtes relatives au témoignage de Gilles Cloutier*, 21 mai 2013, p. 4-7; par. 21-38;

Marian Costache : CEIC, *Décision rendue par lettre*, 24 janvier 2013;

Michel Lafontaine : CEIC, *Décision rendue par lettre*, 30 janvier 2013;

¹³⁹ Annexe 1, art. 13c) et 14c).

¹⁴⁰ Annexe 1, art. 13b) et 14b).

¹⁴¹ Une synthèse des décisions rendues par la Commission est disponible à l'annexe 4.

¹⁴² L'Association nationale des camionneurs artisans inc., Dessau, Roche Ltée, Groupe-Conseil, Construction Frank Catania & Associés ainsi que le Fonds de solidarité FTQ, le Fonds immobilier de solidarité FTQ et les Fonds régionaux de solidarité FTQ ont été visés par ces limitations.

¹⁴³ La liste des témoins entendus devant la Commission est présentée à l'annexe 5.

- le portrait de l'industrie de la construction et des modes d'octroi des contrats publics;
- l'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction et son influence;
- les contrats publics octroyés par la Ville de Montréal;
- les contrats publics octroyés par la Ville de Laval;
- le mouvement syndical de la construction, l'infiltration du crime organisé et l'influence sur l'octroi de contrats publics;
- les contrats publics octroyés par le ministère des Transports du Québec;
- l'octroi de subventions par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire;
- le contrat de construction du Centre universitaire de santé McGill;
- le financement des partis politiques provinciaux;
- les contrats publics octroyés par Hydro-Québec;
- le rôle des organismes de surveillance et de contrôle touchés par les travaux de la Commission;
- les témoignages d'experts.

Afin de déterminer quels individus seraient convoqués comme témoins, les commissaires et l'équipe des procureurs bénéficiaient des fruits du travail d'enquête, tels que les rapports générés à la suite des rencontres préalables et les éléments d'enquête permettant de vérifier le fondement des informations obtenues.

Les audiences publiques ont parfois nécessité la mise en place de mesures afin d'assurer la sécurité physique de certains témoins. Dans de tels cas, tant le personnel de la Commission que les témoins ont profité de l'expertise de la SQ.

En raison de l'étendue de la période couverte par la Commission et des nombreux sujets à couvrir, les faits exposés se sont souvent développés au fur et à mesure des enquêtes et des audiences. La diffusion de certains témoignages suscitait également de nombreux appels et apportait son lot de nouveaux éléments sur lesquels enquêter.

2.2.1. Le portrait de l'industrie de la construction et des modes d'octroi des contrats publics

Les premiers témoignages entendus par les commissaires ont mis l'accent sur certaines caractéristiques de l'industrie de la construction. Ils avaient pour but de les aider à mieux cerner les enjeux et à comprendre le contexte dans lequel se développe l'industrie, mais également l'univers dans lequel surgissent les problèmes qu'ils devaient examiner en vertu du mandat.

Les audiences du printemps 2012 ont été réservées à la présentation de certaines règles applicables à l'octroi des contrats de construction et à leur évolution. Des témoins provenant du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) et du ministère des Transports du Québec ont exposé l'encadrement législatif et réglementaire en place. Le rapport de l'Unité anticollusion du ministère des Transports

du Québec et le contexte dans lequel il a été produit ont également été examinés. Finalement, à l'automne, une présentation des particularités propres à l'industrie de la construction et des relations de travail a eu lieu.

2.2.2. L'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction et son influence

Une fois dressé le portrait de l'industrie, une série d'experts est venue présenter une introduction au monde du crime organisé et les facteurs qui favorisent son infiltration dans l'industrie de la construction. Ils ont tenté d'expliquer les raisons pour lesquelles elle a lieu ainsi que les différents modèles d'infiltration. Ils ont également abordé les origines, l'évolution, la structure, le fonctionnement interne et le *modus operandi* des groupes criminels. Certains des témoins entendus ont permis à la Commission de bénéficier de l'expérience d'autres juridictions dans le monde qui ont eu à s'attaquer à ce phénomène et à mettre en place des mesures de lutte et de prévention, notamment l'Italie, les États-Unis et l'Ontario.

L'infiltration du crime organisé dans diverses entreprises œuvrant dans le domaine de la construction ainsi que son implication dans certains stratagèmes de collusion a pour sa part fait l'objet de témoignages tout au long des audiences publiques de la Commission.

2.2.3. Les contrats publics octroyés par la Ville de Montréal

Les audiences publiques de l'automne 2012 et de l'hiver 2013 se sont poursuivies sur le thème de l'attribution de contrats publics par la Ville de Montréal, mais également dans certaines autres municipalités. Des entrepreneurs en construction et des représentants de firmes de génie ont livré des témoignages sur la répartition des contrats de construction et de services professionnels, et sur l'existence de systèmes de collusion impliquant le financement de partis politiques provinciaux et municipaux. Ils ont aussi abordé l'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction, ainsi que la corruption de fonctionnaires et d'élus afin d'influencer l'octroi et la gestion de contrats publics. Plusieurs fonctionnaires ou élus ont également été assignés en vue de répondre aux allégations de corruption.

2.2.4. Les contrats publics octroyés par la Ville de Laval

Au printemps 2013, la situation ayant cours à la Ville de Laval a été examinée. Des témoins ont été entendus sur les stratagèmes de collusion et de corruption de fonctionnaires et d'élus existant à l'égard des contrats publics octroyés par la Ville de Laval aux entrepreneurs et aux firmes de génie. Le financement du parti politique Parti PRO des Lavallois a aussi été abordé.

2.2.5. Le mouvement syndical de la construction, le crime organisé et l'influence sur l'octroi de contrats publics

À partir de l'automne 2013 jusqu'à la fin de l'hiver 2014, la Commission s'est penchée sur plusieurs phénomènes impliquant le monde syndical dans le domaine de la construction. La position

d'influence des dirigeants syndicaux a notamment été étudiée, tant sur le plan économique ou politique, qu'au regard de la main-d'œuvre qu'ils gèrent.

Il a été question de la proximité de certains représentants syndicaux avec des membres d'organisations criminelles, de gestes de discrimination et d'intimidation, dans la mesure où ces phénomènes étaient susceptibles d'affecter la concurrence dans les marchés publics.

2.2.6. Les contrats publics octroyés par le ministère des Transports du Québec

Au printemps 2014, les commissaires ont entendu la preuve factuelle sur l'octroi de contrats publics par le ministère des Transports dans les secteurs du pavage, de la construction de routes, de la signalisation, de l'éclairage et des structures. Le partage du territoire entre certains entrepreneurs en construction ainsi que certaines vulnérabilités du Ministère en ce qui a trait à l'octroi et à la gestion des contrats ont été abordés.

2.2.7. Le contrat de construction du Centre universitaire de santé McGill

Au mois de mai 2014, la Commission a présenté le résultat de son enquête au regard du partenariat public-privé entourant la construction du Centre universitaire de santé McGill. Les stratagèmes de corruption et les tentatives d'influence du processus de sélection ont été exposés.

2.2.8. L'octroi de subventions par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

Plusieurs témoins sont venus traiter des contrats octroyés par les municipalités grâce aux subventions obtenues de la part du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, particulièrement dans le cadre de programmes en matière d'assainissement des eaux. Le lien entre le financement politique ou l'accès au cabinet ministériel et l'octroi de ces subventions figurent parmi les points abordés lors des audiences. Le lien entre l'octroi des contrats de services professionnels dans les municipalités du Québec bénéficiant des subventions et les contributions politiques a également été traité.

2.2.9. Le financement des partis politiques provinciaux

Au printemps 2014, la Commission s'est concentrée sur le financement des partis politiques provinciaux. Bien que la question du lien entre le financement politique provincial et l'octroi de contrats ait été abordée par plusieurs témoins tout au long de l'enquête, les derniers jours d'audiences du printemps 2014 ont été consacrés à l'interrogatoire de témoins impliqués directement dans le financement du Parti libéral du Québec et du Parti Québécois.

2.2.10. Les contrats publics octroyés par Hydro-Québec

En septembre 2014, la Commission a fait une incursion dans l'octroi des contrats chez Hydro-Québec et l'établissement de certains liens avec le financement politique¹⁴⁴.

2.2.11. Le rôle des organismes de surveillance et de contrôle touchés par les travaux de la Commission

À l'automne 2014, les commissaires ont entendu une trentaine d'organismes touchés par certains aspects des travaux de la Commission¹⁴⁵. Ces audiences ont permis d'examiner en profondeur les pouvoirs de contrôle et de surveillance de ces organismes, l'étendue de leur mandat, les raisons qui ont pu expliquer leurs actions (et, dans certains cas, leur inaction), ainsi que les vulnérabilités du système. Elles ont également permis de prendre la mesure des effets des changements législatifs qui ont été apportés dans les dernières années.

2.3. Les consultations publiques

Les consultations publiques ont servi à recueillir les opinions et les suggestions du public afin d'aider les commissaires dans leur réflexion, à l'aube de la rédaction du rapport final. Le 17 février 2014, les commissaires ont invité le public à participer aux consultations publiques en déposant un mémoire portant sur les causes des phénomènes étudiés lors des audiences publiques, de même que sur les pistes de solutions et de recommandations¹⁴⁶. La date limite pour prendre part à cette phase de l'enquête a été fixée initialement au 20 juin 2014, puis la période de dépôt des mémoires a été prolongée au 11 juillet 2014. Les commissaires ont également permis à ceux qui désiraient se faire entendre sans déposer de mémoire de communiquer avec la Commission par courrier électronique.

Un document d'information a été mis à la disposition des membres du public sur le site Web de la Commission afin de les guider dans le processus¹⁴⁷. Au total, 84 mémoires ont été transmis à la Commission dans le cadre des consultations publiques. Ils ont tous été publiés sur le site de la Commission.

Chacun des mémoires reçus a été analysé par des membres de la Commission, puis une sélection a été effectuée pour déterminer les citoyens et les organisations qui se feraient entendre devant les commissaires. Les représentations sur les mémoires se sont tenues sur quatre jours, du 15 au 20 octobre 2014. Au total, 23 personnes ou organisations ont été entendues¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Témoignage d'André Caillé, transcription du 9 septembre 2014; témoignage de Georges Dick, transcription du 9 septembre 2014; témoignage de Réal Laporte, transcription du 10 septembre 2014.

¹⁴⁵ La liste des organismes de surveillance et de contrôle ayant témoigné est disponible à l'annexe 6.

¹⁴⁶ Préliminaires, transcription du 17 février 2014, p. 6-8.

¹⁴⁷ CEIC, *Document d'information sur les consultations publiques de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, février 2014.

¹⁴⁸ La liste des participants aux consultations publiques de la Commission est disponible à l'annexe 7.

2.4. L'audition des experts

Le 7 octobre, puis du 22 octobre au 4 novembre 2014, à la suite des consultations publiques, les commissaires ont entendu 21 experts du Québec, du Canada et de l'étranger, parmi lesquels des spécialistes sont venus présenter des études approfondies que la Commission leur avait commandées dans les mois précédents¹⁴⁹. Ils ont permis aux commissaires d'alimenter leur réflexion quant aux causes des problèmes examinés tout au long de l'enquête, de même qu'aux pistes de solutions et aux recommandations sur les différents volets du mandat qui leur a été confié.

Les questions suivantes ont notamment été abordées par eux :

- l'intégrité des marchés publics, du service public et de la gouvernance;
- l'expérience de la Ville de New York et de l'État du New Jersey en matière de lutte contre la corruption et l'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé;
- le rôle et la protection des dénonciateurs ou lanceurs d'alerte;
- le phénomène de la corruption et les moyens de la prévenir et de la combattre;
- l'impact des réformes institutionnelles et la réorganisation des institutions publiques;
- le rôle et les limites de la transparence dans l'action publique;
- le développement des cartels dans l'industrie de la construction, leurs impacts et les moyens de les prévenir et de les combattre;
- la place, le sens et le rôle de l'éthique au sein des institutions publiques et privées;
- les relations de travail dans l'industrie de la construction;
- les aspects juridiques et économiques de la concurrence;
- l'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé;
- le lien entre la corruption et le mode de financement des partis politiques;
- le principe du *False Claims Act* et les mesures de recouvrement de l'État contre les réclamations frauduleuses.

Par ailleurs, certains experts ont participé à des tables rondes (sept au total), tenues à huis clos. Il s'agissait de forums permettant des échanges et des discussions autour d'un thème lié au mandat de la Commission. Les tables rondes ont eu lieu entre le 23 mai et le 18 juin 2014¹⁵⁰.

En parallèle de la tenue des audiences publiques, certaines missions à l'étranger ont été organisées. Ces missions, menées par une équipe restreinte de représentants de la Commission, ont grandement contribué à la réflexion des commissaires sur les pistes de solutions et de recommandations.

¹⁴⁹ La liste des experts entendus devant la Commission est disponible à l'annexe 8.

¹⁵⁰ La liste des experts ayant participé aux tables rondes est présentée à l'annexe 9.

La première mission a eu lieu du 31 mai au 7 juin 2013 en Europe, plus précisément en Belgique (Bruxelles), aux Pays-Bas et en France (Paris). Cette mission avait pour objectif de permettre à la Commission de s'inspirer des bonnes pratiques développées dans des juridictions qui ont été confrontées à des problèmes de collusion et de concurrence similaires à ceux identifiés dans le cadre de son enquête. Les membres de la Commission ont notamment pu rencontrer certains représentants de la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne (Bruxelles), des experts de l'Université Erasmus (Pays-Bas), l'ex-présidente de la Commission d'enquête parlementaire sur l'industrie de la construction aux Pays-Bas, des représentants de l'Organisation de coopération et de développement (OCDE) ainsi que des homologues néerlandais et français du Bureau de la concurrence.

Une deuxième mission a été organisée à New York du 27 au 30 août 2013 afin de documenter l'expérience de cette ville en matière de lutte contre la corruption et l'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction, expérience dont le gouvernement du Québec disait s'être inspiré. Dans les années 1980, à la suite de scandales similaires à ceux qui ont donné naissance à la Commission, l'industrie de la construction new-yorkaise a en effet fait l'objet d'une vaste enquête par la New York State Organized Crime Task Force. Les membres de la Commission ont rencontré des personnes impliquées dans l'enquête effectuée dans les années 1980, les responsables de l'agence new-yorkaise de lutte contre la corruption (le Department of Investigation) de même que ceux d'une agence gouvernementale gérant des milliards de dollars annuellement en contrats de construction (la Port Authority of New York and New Jersey).

Finalement, une troisième mission a eu lieu à Toronto du 27 au 29 janvier 2014. Les membres de la Commission y ont rencontré les commissaires à l'intégrité de la province de l'Ontario et de la Ville de Toronto afin de mieux comprendre leurs rôles. Le voyage a aussi permis de rencontrer le vérificateur général et le registraire des lobbyistes de la Ville de Toronto. En complément d'information, une rencontre a aussi été organisée en mai 2014 avec l'ombudsman de la Ville Reine.

2.5. Les plaidoiries des parties

Les règles de procédure de la Commission prévoyaient le droit des participants et des intervenants de faire des représentations finales¹⁵¹. Les commissaires ont entendu, les 11, 13 et 14 novembre 2014, les représentations de plusieurs participants et intervenants :

- le Conseil provincial des métiers de la construction (International);
- l'Association de la construction du Québec;
- la FTQ-Construction;
- le Fonds de solidarité FTQ;
- Québec solidaire;

¹⁵¹ Annexe 1, art. 19f) et 20e).

- l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec;
- l'Association nationale des camionneurs artisans inc.;
- la Ville de Laval;
- le Procureur général du Québec;
- le Barreau du Québec.

2.6. Les requêtes

Tout au long de l'enquête, divers participants, intervenants, témoins et organisations ou personnes physiques ont présenté des requêtes devant la Commission et des décisions ont été rendues par les commissaires¹⁵². Plusieurs de ces décisions ont été portées en révision judiciaire devant la Cour supérieure et certaines décisions de cette cour ont été portées en appel devant la Cour d'appel et la Cour suprême¹⁵³.

L'équipe juridique a été sollicitée pour défendre les intérêts de la Commission, notamment en effectuant des recherches juridiques, en préparant des mémoires et des argumentaires, et en représentant la Commission et les commissaires devant les tribunaux.

2.7. Le rapport d'étape

Le décret constituant la Commission prévoyait la remise du rapport final le 19 octobre 2013¹⁵⁴. Le 7 mars 2013, les commissaires ont présenté une demande de prolongation du mandat de la Commission à la première ministre Pauline Marois¹⁵⁵. Compte tenu de l'ampleur du mandat qui leur a été confié, ils estimaient alors qu'une période additionnelle de 18 mois serait nécessaire pour compléter l'enquête et produire un rapport.

Le 18 mars 2013, le gouvernement du Québec a adopté le Décret concernant la prolongation de la durée du mandat de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction et un rapport d'étape¹⁵⁶. Ce décret fixait au 19 avril 2015 la date limite de dépôt du rapport final de la Commission. Il exigeait également la production d'un rapport d'étape au plus tard le 31 janvier 2014. Ce rapport devait faire état de l'avancement des travaux, des constats qui en découlent, des pistes de solutions possibles, de toute recommandation jugée appropriée et des travaux à accomplir en vue de la production de son rapport final. La Commission a produit son rapport d'étape le 13 janvier 2014¹⁵⁷.

¹⁵² Le tableau synthèse des décisions rendues par la Commission est disponible à l'annexe 4.

¹⁵³ Le tableau synthèse des décisions rendues par les tribunaux en lien avec la Commission est présenté à l'annexe 10.

¹⁵⁴ Pièce CEIC-R-3278.

¹⁵⁵ Pièce CEIC-R-3284.

¹⁵⁶ Pièce CEIC-R-3285.

¹⁵⁷ Pièce CEIC-R-3286.

3. LES TRAVAUX QUI ONT SUIVI LES AUDIENCES PUBLIQUES

3.1. Les préavis de conclusions factuelles défavorables et les audiences

Comme l'exigent les principes d'équité en matière de procédure et les règles de procédure de la Commission, avant d'imputer une conclusion factuelle défavorable dans le rapport final, les commissaires doivent informer la personne ou l'institution visée de la nature des reproches qui pourraient lui être adressés dans le rapport¹⁵⁸. L'objectif de ce préavis est d'offrir à la personne ou à l'institution visée la possibilité de se faire entendre.

Les préavis envoyés confidentiellement par la Commission énumèrent pour chaque personne ou institution visée les conclusions factuelles défavorables que les commissaires sont susceptibles de tirer à leur égard. De plus, ils les invitent à informer la Commission s'ils désirent se faire entendre, produire des documents ou faire entendre des témoins.

Il a été décidé d'envoyer tous les préavis une fois la preuve factuelle entendue, afin d'en avoir une vision globale. Certains préavis ont été modifiés et, à la demande de certaines parties, des précisions ont été apportées.

Les audiences relatives aux préavis de conclusions factuelles défavorables se sont tenues à partir du 25 mai 2015.

3.2. La production du rapport final

Initialement prévue pour le 19 octobre 2013¹⁵⁹, la remise du rapport a d'abord été reportée au 15 avril 2015¹⁶⁰, puis au 30 novembre 2015¹⁶¹. Il a été officiellement déposé au gouvernement du Québec en novembre 2015.

¹⁵⁸ Annexe 1, art. 82-86.

¹⁵⁹ Pièce CEIC-R-3278.

¹⁶⁰ Pièce CEIC-R-3285.

¹⁶¹ Pièce CEIC-R-3288.

Partie 2

Comprendre pour mieux recommander



COMPRENDRE POUR MIEUX RECOMMANDER

La Commission avait pour mandat de dresser le portrait de possibles activités de collusion et de corruption à l'égard de trois « cibles » précises : l'octroi et la gestion des contrats publics, le financement des partis politiques et l'industrie de la construction. Elle devait aussi voir comment le crime organisé était parvenu à s'infiltrer dans l'industrie de la construction.

La présente partie s'intéresse d'abord aux « cibles » et met en lumière les règles et les principes qui guident l'octroi et la gestion des contrats publics ainsi que le financement des partis politiques. Elle décrit également l'industrie de la construction et sa structure de fonctionnement, de même que les institutions publiques responsables d'assurer la surveillance et le contrôle de ces systèmes.

En soutien à l'identification des stratagèmes, le chapitre 5 se penche ensuite sur les activités problématiques elles-mêmes, de manière à préciser ce qu'elles signifient et comment elles sont susceptibles de se manifester.

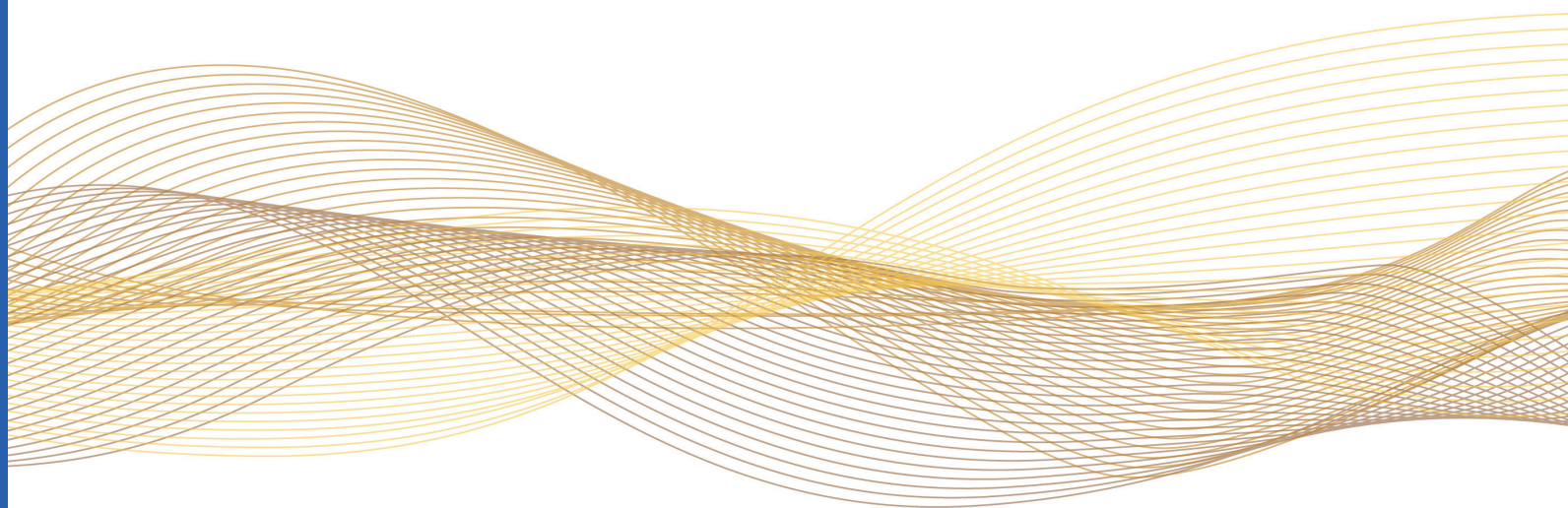
Finalement, parce que le mandat confié à la Commission trouve écho dans l'histoire et ailleurs dans le monde, un chapitre entier porte sur les leçons à tirer des précédentes commissions d'enquête et des expériences étrangères.

Mis ensemble, ces éléments permettent de mieux saisir la portée des faits mis au jour dans le cadre des travaux de la Commission. Ils posent également les bases des recommandations présentées dans le présent rapport¹⁶².

¹⁶² Les recommandations sont présentées à la partie 4 de ce rapport.

Chapitre 1

Les contrats publics



LES CONTRATS PUBLICS

Les contrats publics sont régis, comme tout autre contrat, par le *Code civil du Québec*¹⁶³. En principe, l'État peut donc, par un simple accord de volonté, conclure un contrat avec la personne ou l'organisation de son choix. En pratique, toutefois, les contrats publics sont encadrés par de très nombreuses règles particulières qui limitent considérablement la marge de manœuvre contractuelle de l'État. Ce régime juridique particulier existe pour deux raisons principales.

La première est que les contrats conclus par l'État visent la réalisation de projets d'intérêt public (transport, santé, éducation, etc.), réalisés à même son budget. En d'autres termes, parce qu'ils reposent sur l'utilisation de fonds publics, ces contrats obligent le gouvernement à obtenir le meilleur prix pour les biens et les services de qualité dont il a besoin.

La deuxième raison est que l'État doit s'assurer que les pouvoirs dont il dispose ne sont pas utilisés pour favoriser certains contractants. Les règles visent par conséquent à maintenir l'égalité des chances et à éviter le patronage. Pour garantir l'intégrité du système, des obligations de transparence sont également imposées.

Ces règles et principes s'appliquent à tous les types de contrats publics, y compris les contrats de construction. Ils sont présentés en détail dans le présent chapitre, tout comme le cycle de vie d'un projet de construction et les divers modes qui peuvent être retenus pour le réaliser.

¹⁶³ *Code civil du Québec*, art. 1376; Julie McCANN et Martin THIBOUTOT, « Régime contractuel de l'État », dans Stéphane BEAULAC et Jean-François GAUDREAU-DESBIENS, *Droit administratif*, JurisClasseur Québec – Collection Droit public, fasc. 19, Montréal, LexisNexis, 2013, p. 19/3-19/4; Pierre GIROUX et Denis LEMIEUX, *Contrats des organismes publics québécois*, feuilles mobiles, Farnham, Publications CCH, 2014, p. 515-516, 525-526.

1. CYCLE DE VIE D'UN PROJET DE CONSTRUCTION PUBLIC

Le cycle de vie d'un projet de construction public, de sa préparation à la fin de sa vie utile, peut être représenté en quatre phases : la préparation, la conception, la construction ainsi que l'exploitation et l'entretien de l'ouvrage.

Figure 1 – Cycle de vie d'un projet de construction public

Préparation du projet	Conception	Construction	Exploitation et entretien
▪ Définition du besoin ▪ Études d'opportunité* ▪ Estimation préliminaire ▪ Choix du mode de réalisation ▪ Planification ▪ Budgétisation (subventions) ▪ Approbations	▪ Architecture* ▪ Ingénierie* – Conception du projet – Plans – Devis techniques – Estimation détaillée	▪ Construction* – Ouverture du chantier – Fourniture des matériaux – Réalisation des travaux – Sous-traitance ▪ Surveillance* – Décompte des quantités – Respect des plans et devis ▪ Laboratoires* – Contrôle de la qualité ▪ Administration – Paiements – Avenants – Règlement des litiges	▪ Ingénierie* – Inspection de l'ouvrage ▪ Entretien* – Entretien de l'ouvrage

*Un astérisque indique que l'activité peut nécessiter l'octroi d'un contrat public.

Source : Adapté d'INFRASTRUCTURE QUÉBEC, *La gestion des risques dans les grands projets d'infrastructure publique*, 2008, p. 7.

Un projet de construction public peut nécessiter l'octroi de plusieurs contrats. Trois types de contrats peuvent être octroyés par des organismes publics, soit des contrats d'approvisionnement, de services ou de travaux de construction¹⁶⁴. Il est également possible d'octroyer des contrats mixtes¹⁶⁵, c'est-à-dire qui comportent plus d'une nature (par exemple, conception-construction), ou encore des contrats de partenariat public-privé (PPP).

¹⁶⁴ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 935; *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 3.

¹⁶⁵ *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5, art. 24-26.

1.1. Préparation du projet

La phase de préparation du projet vise à circonscrire les besoins du donneur d'ouvrage et ce qu'il veut réaliser comme projet, en plus d'obtenir toutes les approbations requises. Cette étape inclut la préparation de plans et devis préliminaires, ainsi qu'une première estimation des coûts et des échéances du projet¹⁶⁶. Cette estimation peut être basée sur des projets antérieurs ou sur des projets similaires réalisés par d'autres donneurs d'ouvrage. Lorsque l'expertise interne est insuffisante pour réaliser les études nécessaires, le donneur d'ouvrage doit octroyer un ou plusieurs contrats de services professionnels. C'est aussi à cette étape que l'on détermine comment le projet sera réalisé (mode de réalisation).

1.2. Conception

L'objectif de la conception est de préparer des plans et devis définitifs (techniques et administratifs), tenant compte des besoins manifestés, des moyens existants et des possibilités technologiques. Cela suppose la contribution de professionnels, entre autres en ingénierie, parfois en architecture¹⁶⁷. Les devis techniques indiquent les exigences détaillées quant aux travaux à réaliser et servent à juger de la conformité du produit livré par rapport à ce qui est attendu. La conception du projet comprend aussi une estimation détaillée des coûts.

1.3. Construction

La phase de construction du projet consiste à réaliser et à surveiller les travaux prévus. Le ou les entrepreneurs généraux¹⁶⁸ mandatés pour effectuer les travaux doivent les réaliser conformément aux plans et devis, notamment en faisant appel à des sous-traitants.

À cette étape, un professionnel (par exemple, un ingénieur ou un architecte) se voit attribuer la responsabilité d'assurer la surveillance du chantier afin de « garantir au client que la qualité réelle des travaux sera conforme aux objectifs du projet, aux plans et devis, et aux règles de l'art¹⁶⁹ ». Il doit noter tout écart de réalisation par rapport aux conditions contractuelles. L'équipe de surveillance doit aussi faire le décompte des matériaux utilisés sur le chantier lorsque la soumission de l'entrepreneur est basée sur des prix unitaires (méthode des bordereaux¹⁷⁰). Dans certains cas, la

¹⁶⁶ Pièce CEIC-R-3374, p. 10-22. Selon ce document, les coûts réels peuvent varier entre – 25 % et + 75 % de la valeur de l'estimation préliminaire.

¹⁶⁷ La contribution d'architectes est plus présente dans les travaux de bâtiment que de génie civil.

¹⁶⁸ Plusieurs entrepreneurs généraux peuvent être mandatés pour un même projet lorsque la construction de celui-ci est scindée en lots.

¹⁶⁹ Pièce CEIC-R-3375.

¹⁷⁰ Selon cette méthode, un prix unitaire est attribué à chaque article utilisé (matériaux ou autres). La quantité requise prévue est aussi indiquée pour chaque article.

qualité des matériaux posés sera aussi mesurée pour s'assurer de leur conformité (par exemple, le taux de compactage de l'enrobé bitumineux¹⁷¹).

Habituellement, les paiements sont effectués à l'entrepreneur général selon l'avancement des travaux (décomptes progressifs). Cependant, les modalités de paiement sont définies dans les devis administratifs et peuvent être différentes.

À l'étape de la construction, il est fréquent que certains travaux ne soient pas prévus aux conditions initiales du contrat. Pour remédier à ces situations, les donneurs d'ouvrage prévoient généralement aux contrats une réserve budgétaire (contingences) permettant de couvrir les imprévus en cours de chantier, les changements mineurs à la programmation et les modifications mineures de design. Les travaux supplémentaires effectués à la suite d'ordres de changement entraînent des modifications aux contrats (avenants). Celles-ci impliquent bien souvent des dépenses supplémentaires.

Il peut y avoir des réclamations découlant de changements dans la portée des travaux, pour le non-respect de clauses du contrat, pour des dommages ou pour des retards dans les échéanciers. Ces situations font souvent l'objet de litiges. Des mécanismes de règlement de différends prévus au contrat peuvent être utilisés ou des recours judiciaires peuvent être intentés.

1.4. Exploitation et entretien

Cette étape couvre la période d'utilisation de l'ouvrage construit jusqu'à la fin de sa durée de vie utile. Le responsable de l'ouvrage mandate des ingénieurs (de l'interne ou à contrat) afin d'inspecter les infrastructures construites. Cette inspection vise à renseigner les gestionnaires sur l'état des infrastructures dont ils ont la responsabilité et à établir la liste des travaux requis à court, moyen et long terme¹⁷². L'inspection peut mener à des contrats de travaux pour l'entretien de l'ouvrage.

2. MODES DE RÉALISATION D'UN PROJET DE CONSTRUCTION

Le choix du mode de réalisation est l'une des décisions les plus importantes dans un projet de construction public, parce qu'il détermine comment l'ouvrage sera conçu et construit.

Chaque mode de réalisation comporte ses avantages et ses inconvénients. Plusieurs éléments guident le choix à faire, dont le type, la taille, le calendrier, la complexité du projet ou les contraintes liées au site de construction. Les exigences législatives et réglementaires, la tolérance face au risque et les ressources du donneur d'ouvrage doivent aussi être prises en compte.

¹⁷¹ Communément appelé « asphalte », l'enrobé bitumineux est un mélange de bitume et d'agrégats. Il est utilisé pour la construction des routes et fabriqué dans une centrale d'enrobage.

¹⁷² Pièce 3P-42, p. 3.

2.1. Traditionnel

Ce mode comporte trois phases séquentielles, soit la conception, l'appel d'offres et la construction¹⁷³. Dans la première phase, le donneur d'ouvrage confie à des professionnels, architectes et ingénieurs, la responsabilité de compléter les plans et devis détaillés. La deuxième phase consiste à solliciter des offres auprès d'entrepreneurs pour la construction. Lorsque l'entrepreneur retenu au terme de l'appel d'offres est déterminé, la troisième phase, celle de la construction, est entamée. Dans ce mode de réalisation, le donneur d'ouvrage s'engage dans une relation contractuelle avec, d'une part, des professionnels et, d'autre part, un entrepreneur général. Ce dernier peut à son tour s'engager dans des relations contractuelles avec des entrepreneurs spécialisés (sous-traitants).

Cette façon de procéder est courante et bien comprise. Chacun connaît son rôle, et le prix est connu avant le début des travaux. Par contre, comme le processus est séquentiel, tout le travail de conception doit être effectué avant le lancement de l'appel d'offres, ce qui peut allonger la durée du projet. Autre désavantage : lors de la préparation des plans et devis, le concepteur et l'entrepreneur ne travaillent pas ensemble¹⁷⁴. Ce dernier ne peut donc proposer de plus-value au projet.

En mode traditionnel, le donneur d'ouvrage demeure le responsable de la gestion, de l'entretien, du maintien de l'actif et de son exploitation tout au long de sa vie utile¹⁷⁵. Il assume ainsi tous les risques liés à cette phase.

2.2. En gérance

Dans ce mode de réalisation, le donneur d'ouvrage mandate un gérant, qui coordonne la construction en plusieurs lots. Ce gérant peut être, par exemple, un architecte, un entrepreneur ou un ingénieur. La gérance peut être exercée avec ou sans prise de risque. Dans le premier cas, le gérant signe les contrats avec les sous-traitants et assume les risques : il agit alors comme entrepreneur général. Dans le second cas, le propriétaire signe les contrats avec les sous-traitants, et le gérant n'assume pas la responsabilité des problèmes de coordination. Ce mode ajoute un intermédiaire entre le donneur d'ouvrage, les professionnels et les entrepreneurs.

Le choix du gérant se fait habituellement à la suite d'un appel d'offres combinant qualité avec prix. Les honoraires du gérant sont établis en fonction des services fournis. Il peut donner des conseils, notamment pour améliorer la conception, les stratégies d'appels d'offres, les échéanciers et les budgets. Il peut aussi se limiter à superviser les contrats entre le donneur d'ouvrage et les entrepreneurs spécialisés. L'ajout d'un acteur dans le projet peut en augmenter les coûts.

¹⁷³ Pièce CEIC-R-3392, p. 7.

¹⁷⁴ Pièce CEIC-R-2492, p. 28.

¹⁷⁵ Pièce CEIC-R-2492, p. 85-88.

Le donneur d'ouvrage prépare les études et confie à des professionnels la préparation des plans et devis. La construction est divisée en lots, qui sont confiés à plusieurs fournisseurs et entrepreneurs¹⁷⁶. Cette division en lots permet la construction en régime accéléré. La construction du projet peut débiter avant que les plans et devis ne soient définitifs. Cependant, la multiplicité des contrats augmente les frais administratifs et peut créer des problèmes de coordination¹⁷⁷.

En gérance de construction, le donneur d'ouvrage demeure responsable de la gestion, de l'entretien, du maintien de l'actif et de son exploitation tout au long de sa vie utile, tout comme en mode traditionnel¹⁷⁸.

2.3. Clés en main (conception-construction)

Ce mode, aussi appelé conception-construction, combine la conception (architecture et ingénierie) avec la construction en un seul contrat. Le donneur d'ouvrage prépare les études et un devis de performance. Il confie ensuite la conception des plans et devis définitifs à une firme externe unique, capable de faire à la fois la conception et la construction, ou à un regroupement (consortium) de firmes spécialisées dans ces domaines¹⁷⁹.

Le donneur d'ouvrage doit considérer soigneusement son degré d'implication dans le projet. Si le projet compte de nombreuses spécifications techniques, il peut ne pas trouver avantageux de confier la responsabilité du projet à une équipe externe sans assurer une supervision adéquate, car il ne sera pas impliqué dans des décisions névralgiques. Afin de se protéger, le donneur d'ouvrage est habituellement assisté par un expert indépendant qui certifie l'avancement du projet, car le concepteur et le constructeur ne se surveillent pas mutuellement. Cela peut devenir avantageux en termes d'efficience, car le concepteur et le constructeur travaillent ensemble tout au long du processus¹⁸⁰.

Le choix du concepteur-constructeur se fait habituellement en deux étapes. Dans un premier temps, les candidats intéressés répondent à un appel de propositions leur permettant de présenter leurs qualifications. Par la suite, le donneur d'ouvrage établit une courte liste de soumissionnaires invités à présenter une proposition technique détaillant la portée, le calendrier et la qualité de leur projet. Le donneur d'ouvrage fait sa sélection en combinant les qualifications et l'approche envisagée avec le prix.

Le concepteur-constructeur assume tous les risques de la coordination entre la conception et la construction ainsi que pour la livraison du projet. Le contrat est habituellement à forfait (clés en main) ou au prix coûtant majoré. La majoration peut être fixe, avec clause d'indexation, basée sur

¹⁷⁶ Pièce CEIC-R-3392, p. 7.

¹⁷⁷ Pièce CEIC-R-2492, p. 28.

¹⁷⁸ Pièce CEIC-R-2492, p. 85-88.

¹⁷⁹ Pièce CEIC-R-3392, p. 7.

¹⁸⁰ Pièce CEIC-R-2492, p. 28.

la performance ou sur un pourcentage du coût des travaux. Dans ce mode de réalisation, les ordres de changements émanent essentiellement des donneurs d'ouvrage¹⁸¹.

Comme pour les deux modes précédents, le donneur d'ouvrage d'un projet réalisé en mode clés en main demeure responsable de la gestion, de l'entretien, du maintien de l'actif et de son exploitation tout au long de sa vie utile.

2.4. Partenariat public-privé

Il n'existe pas de définition unique d'un PPP. Les PPP présentent toutefois quelques caractéristiques principales, soit :

- un arrangement entre le secteur public et le secteur privé;
- un partage des tâches et des responsabilités entre les partenaires : le secteur public se concentre sur la définition des objectifs à atteindre alors que le secteur privé détermine les moyens;
- un partage des risques et des bénéfices entre les deux partenaires;
- une durée relativement longue pouvant aller au-delà de la construction initiale.

Les PPP sont des transactions complexes impliquant des montants importants et sont établis au terme d'un long processus de sélection. Les rôles et les responsabilités de chacune des parties diffèrent de ceux qu'elles assument dans les contrats traditionnels. D'une part, le rôle de l'État est transformé. Plutôt que de s'attarder à la façon de faire les choses, le secteur public doit définir les besoins à satisfaire et les critères de service, fixer les résultats à atteindre et les attentes de rendement, faire le suivi et le contrôle. D'autre part, le partenaire privé doit consentir à réaliser le projet selon les critères établis par le secteur public.

Un PPP comporte minimalement trois phases : la conception, la construction et le financement. Le partenaire privé est responsable de la conception et de la construction de l'infrastructure selon les exigences du donneur d'ouvrage public. Il est aussi responsable d'organiser son financement pendant la période de construction. Généralement, il ne recevra aucun versement du secteur public avant que le bien soit complété et prêt à être utilisé.

Une quatrième phase, portant sur l'entretien de l'infrastructure, peut s'ajouter. Sous la responsabilité du partenaire privé, l'entretien peut comprendre l'entretien journalier, annuel et pendant le cycle de vie des installations, incluant des mises à niveau majeures ou le remplacement de composantes importantes.

En plus des quatre phases ci-dessus, il arrive que la phase d'exploitation, qui consiste à livrer les services associés au bien, soit aussi confiée au partenaire privé. Ce modèle est celui dans lequel la contribution du privé est la plus importante.

¹⁸¹ Pièce CEIC-R-2492, p. 85-88.

De façon générale, la durée de l'entente couvre la période de construction et la période de garantie suivant la livraison. Ce modèle procure une certitude sur la durée et les coûts pour le donneur d'ouvrage public ainsi qu'un transfert des risques liés à la conception et à la construction. Le secteur public est responsable du bien à la fin de l'entente et il en devient propriétaire.

3. CADRE NORMATIF EN MATIÈRE D'OCTROI ET DE GESTION DE CONTRATS PUBLICS

De nombreuses normes encadrent l'octroi et la gestion des contrats publics. Ces normes déterminent notamment les seuils à partir desquels un appel d'offres public est requis. Elles définissent aussi les règles d'attribution des contrats, les conditions devant être préalablement remplies par les entreprises désireuses d'obtenir des contrats publics et les obligations relatives à la reddition de comptes des donneurs d'ouvrage.

Ces normes diffèrent selon le profil du donneur d'ouvrage : ministère, organisme gouvernemental, municipalité, société d'État ou organisme à but non lucratif (OBNL). Elles prennent tantôt la forme de loi, tantôt de règlement ou de directive. Durant la période couverte par les travaux de la Commission, soit de 1996 à 2011, elles ont connu de nombreux changements.

Tout d'abord, de 1996 à 2002, les normes concernant l'octroi des contrats par les ministères et les organismes gouvernementaux ont fait l'objet d'un règlement-cadre¹⁸² jumelé avec trois règlements spécifiques. Le premier de ces règlements portait sur les contrats de services (ingénieurs, architectes, etc.¹⁸³); le second, sur les contrats d'approvisionnement (achat de sable, pierre, gravier, enrobé bitumineux, etc.¹⁸⁴); et le dernier, sur les contrats de construction (ponts, routes, édifices, etc.¹⁸⁵). Puis, en 2002, les normes ont été regroupées dans un règlement général¹⁸⁶, avant d'être insérées dans la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP¹⁸⁷) à laquelle sont aussi assujetties les organisations du réseau de la santé et de l'éducation¹⁸⁸. Cette loi est en outre assortie de trois règlements portant respectivement sur les contrats d'approvisionnement, les contrats de services et les contrats de construction.

La majorité des contrats publics octroyés par les municipalités sont, pour leur part, régis par la *Loi sur les cités et villes*¹⁸⁹ (LCV) et le *Code municipal du Québec*¹⁹⁰ (CMQ). Les règles relatives à l'octroi des contrats publics prévues dans ces deux lois sont les mêmes et couvrent les responsabilités

¹⁸² *Règlement cadre sur les conditions des contrats des ministères et des organismes publics*, RLRQ, c. A-6.01, r. 0.02.

¹⁸³ *Règlement sur les contrats de services des ministères et des organismes publics*, RLRQ, c. A-6.01, r. 0.07.

¹⁸⁴ *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des ministères et des organismes publics*, (1993) G.O. II, 6198.

¹⁸⁵ *Règlement sur les contrats de construction des ministères et des organismes publics*, (1993) G.O. II, 6208.

¹⁸⁶ *Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics*, (2000) G.O. II, 5635.

¹⁸⁷ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1.

¹⁸⁸ Depuis 2008, les organismes du réseau de la santé et de l'éducation sont assujettis à la *Loi sur les contrats des organismes publics* et doivent respecter les mêmes règles que les ministères et les organismes gouvernementaux.

¹⁸⁹ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19.

¹⁹⁰ *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1.

délégées aux municipalités par le gouvernement, à savoir l'habitation, le réseau routier, le transport en commun, l'eau potable et l'assainissement des eaux, la gestion des matières résiduelles, les parcs et les espaces verts, ainsi que l'aménagement du territoire et l'urbanisme¹⁹¹. En plus de la LCV, certaines villes¹⁹² sont soumises à une charte qui leur confère des pouvoirs et des responsabilités additionnelles. Les communautés métropolitaines de Montréal et de Québec ainsi que les sociétés de transport en commun sont aussi régies par des lois distinctes¹⁹³.

Depuis 1995, plus de 30 lois ont modifié les règles concernant l'octroi et la gestion des contrats publics dans ce secteur. Parmi les plus notables, notons la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* adoptée en 2002 (projet de loi 106¹⁹⁴), la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*¹⁹⁵ et la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*¹⁹⁶ découlant du *Rapport du groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux*¹⁹⁷. Ces lois ont notamment resserré le processus inhérent aux appels d'offres publics pour les services professionnels au niveau municipal. Jusqu'alors octroyés de gré à gré, ces derniers ont par la suite fait l'objet d'appel d'offres reposant sur les critères de prix et de qualité. De nouvelles obligations quant à la diffusion des contrats attribués se sont aussi ajoutées.

Il arrive également qu'un OBNL soit créé par une municipalité pour gérer un équipement municipal spécifique ou un projet de développement. Un tel type d'OBNL n'est pas assujéti aux règles concernant l'octroi de contrats publics. Certains organismes subventionnaires, dont le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), prévoient toutefois les normes à respecter pour les contrats qui seront attribués en vertu de la subvention¹⁹⁸.

Quant aux sociétés d'État, comme Hydro-Québec, la Société des alcools du Québec ou Loto-Québec, elles ont toujours été exclues du cadre normatif applicable aux donneurs d'ouvrage publics en matière d'octroi et de gestion des contrats publics. Selon la LCOP, elles doivent toutefois adopter une politique de gestion contractuelle et respecter les ententes intergouvernementales de libéralisation des marchés applicables à leur secteur d'activité.

En 1995, le Québec a en effet conclu un accord de libéralisation des marchés publics avec les gouvernements du Canada, des provinces et des territoires canadiens¹⁹⁹. Au cours de la même

¹⁹¹ Pièce CEIC-R-3377, p. 12. Un portrait général du fonctionnement municipal ainsi que des pouvoirs et responsabilités dévolus aux élus et fonctionnaires municipaux est présenté à l'annexe 11.

¹⁹² Les Villes de Montréal, Québec, Laval, Gatineau, Longueuil, Sherbrooke et Lévis ont des chartes.

¹⁹³ *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, RLRQ, c. C-37.01; *Loi sur la Communauté métropolitaine de Québec*, RLRQ, c. C-37.02; *Loi sur les sociétés de transport en commun*, RLRQ, c. S-30-01. Pour des fins de simplification et parce que les dispositions prévues sont les mêmes, seules les règles de la *Loi sur les cités et villes* et du *Code municipal du Québec* seront citées.

¹⁹⁴ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2002, c. 37.

¹⁹⁵ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux*, L.Q. 2010, c. 1.

¹⁹⁶ *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q. 2010, c. 18.

¹⁹⁷ Pièce CEIC-R-3378.

¹⁹⁸ Pièce CEIC-R-3380, art. 10; pièce CEIC-R-3379, p. 17-18.

¹⁹⁹ *Accord sur le commerce intérieur*, 1995.

période, il a aussi signé des ententes spécifiques avec le Nouveau-Brunswick²⁰⁰, l'Ontario²⁰¹ et l'État de New York²⁰². À partir de 2009, le Québec s'est également déclaré lié par l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce, en plus de resserrer ses relations commerciales avec l'Ontario, comme il l'avait fait un an auparavant avec le Nouveau-Brunswick par le biais d'une nouvelle entente²⁰³. Ces accords ont pour objet d'ouvrir, à partir de certains seuils et sur une base réciproque, les marchés publics à l'ensemble des entreprises faisant des affaires sur les territoires signataires. Ils imposent aussi certaines limites au cadre normatif en vigueur et aux capacités contractuelles des donneurs d'ouvrage publics québécois.

3.1. Modes de sollicitation

Les contrats publics peuvent être octroyés par appel d'offres, de gré à gré ou, pour certains projets spécifiques, par appel de propositions. La procédure d'appel d'offres peut être publique ou effectuée sur invitation. Les seuils à partir desquels il est nécessaire de procéder par appel d'offres public sont établis par lois et règlements²⁰⁴. Ils tiennent également compte des accords de libéralisation des marchés publics. Un contrat assujéti à ces accords doit s'étendre aux territoires de toutes les parties visées par ces ententes. Les contrats assujettis sont essentiellement des contrats de construction d'une valeur de plus de 100 000 dollars. Les services fournis par les ingénieurs, les arpenteurs-géomètres et les architectes sont par ailleurs exclus de la portée de l'Accord sur le commerce intérieur.

3.1.1. Appel d'offres public

Pour tous les donneurs d'ouvrage, le mode de sollicitation privilégié est l'appel d'offres public²⁰⁵. Les étapes d'octroi de contrat dans ce contexte sont la préparation de l'appel d'offres, la publication de l'appel d'offres, l'ouverture des soumissions, l'évaluation des soumissions et l'attribution du contrat.

Avant de publier un appel d'offres, le donneur d'ouvrage doit préparer l'ensemble des documents nécessaires. Il doit également avoir estimé préalablement le coût du contrat à octroyer en respect des règles de bonne pratique soutenues par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT). Généralement, les documents d'appels d'offres doivent présenter :

- la description des besoins;
- les modalités d'ouverture des soumissions;
- les conditions d'admissibilité et de conformité des offres;

²⁰⁰ Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick, 1994.

²⁰¹ Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et de l'Ontario, 1994.

²⁰² Accord sur les marchés publics du Québec avec l'État de New York, 2001.

²⁰³ Accord de commerce et de coopération entre le Québec et l'Ontario, 2009; Accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick, 2008.

²⁰⁴ Le tableau de l'évolution des seuils déterminant le mode de sollicitation des contrats est disponible à l'annexe 12.

²⁰⁵ Loi sur les contrats des organismes publics, RLRQ, c. C-65.1, art. 13.

- une liste des documents ou des pièces exigées des prestataires de service;
- la règle d'attribution ainsi que toute modalité de calcul applicable aux fins de l'attribution.

Les exigences quant à la publication des appels d'offres ont évolué au fil des années. Dans le cas des ministères et des organismes gouvernementaux, jusqu'au 30 septembre 2000, le donneur d'ouvrage pouvait décider d'en faire la publication, soit dans le Système électronique d'appel d'offres (SEAO²⁰⁶), soit dans un quotidien des villes de Montréal et de Québec. Il devait aussi en faire la publication dans un quotidien ou un hebdomadaire régional dans la région où étaient prévus les travaux et dans minimalement une publication spécialisée²⁰⁷. Depuis 2000, la publication des appels d'offres doit se faire uniquement dans le système électronique approuvé par le gouvernement²⁰⁸ afin de respecter les accords de libéralisation des marchés publics. Depuis 2010, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale* pose la même exigence pour les appels d'offres publics lancés par les municipalités²⁰⁹. Ces dernières doivent cependant encore prévoir une publication dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité ou une publication spécialisée dans le domaine et vendue principalement au Québec²¹⁰. Toute modification à l'appel d'offres (*addenda*) doit également pouvoir être obtenue par le biais des systèmes électroniques. Les accords sur la libéralisation des marchés publics prévoient que les donneurs d'ouvrage « accordent aux fournisseurs un délai suffisant pour présenter une soumission, compte tenu du temps nécessaire pour diffuser l'information et de la complexité du marché public²¹¹ ». Lorsqu'un donneur d'ouvrage apporte une modification aux documents de soumissions, il doit s'assurer que les soumissionnaires auront le temps nécessaire pour en prendre connaissance et en tenir compte. Pour tous les donneurs d'ouvrage publics, que ce soit au niveau municipal ou provincial, ce délai minimal a été fixé à 15 jours civils pour chacun des contrats de plus de 100 000 dollars²¹².

Les règles en vigueur au Québec prévoient l'ouverture publique des soumissions à la date et à l'heure limites fixées dans les documents d'appel d'offres. Les ministères et organismes exigent la

²⁰⁶ Le gouvernement du Québec a utilisé le système MERX jusqu'en juin 2004, puis le SEAO depuis cette date.

²⁰⁷ *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des ministères et des organismes publics*, RLRQ, (1993) G.O. II, 6198, art. 11.1; *Règlement sur les contrats de construction des ministères et des organismes publics*, (1993) G.O. II, 6208, art. 9; *Règlement sur les contrats de services des ministères et des organismes publics*, (1993) G.O. II, 6222, art. 9; dans le cas d'un contrat d'approvisionnement, les publications dans un quotidien ou un hebdomadaire régional ainsi que dans une publication spécialisée n'étaient pas requises.

²⁰⁸ *Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics* RLRQ, (2000) G.O. II, 5635, art. 61; le système approuvé est le SEAO depuis juin 2004.

²⁰⁹ *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q. 2010, c. 18.

²¹⁰ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573.3, al. 2; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27, art. 938, al. 2.

²¹¹ *Accord sur le commerce intérieur*, 1^{er} juillet 1995, art. 506, par. 5.

²¹² *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573, par. 2; *Règlement sur l'adjudication de contrat pour la fourniture de certains services professionnels*, RLRQ, c. C-19, r. 2, art. 5; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 935, par. 2; *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 4 (6); *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 4(6); *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5, art. 4(6).

présence d'un témoin à l'ouverture des soumissions, alors qu'il en faut deux au niveau municipal²¹³. Au moment de l'ouverture publique des soumissions, pour les contrats de construction et d'approvisionnement, le nom des soumissionnaires ainsi que leur prix respectif sont divulgués²¹⁴. Pour les contrats de services professionnels ou autres contrats nécessitant une évaluation de la qualité, seul le nom des soumissionnaires est divulgué²¹⁵.

À la suite de l'ouverture publique des soumissions, les conditions d'admissibilité et de conformité prévues à l'appel d'offres sont vérifiées pour chacune des soumissions²¹⁶.

Pour les contrats nécessitant une évaluation qualitative, le donneur d'ouvrage doit former un comité de sélection d'au moins trois membres. Ceux-ci procèdent à l'évaluation des offres, sans en connaître le prix²¹⁷.

Le contrat est octroyé en respectant la règle d'attribution établie dans les documents d'appel d'offres. Cette règle indique de quelle façon l'entreprise sera sélectionnée.

Le processus d'appel d'offres public est un peu différent lorsque les contrats à octroyer ne sont pas assujettis à un accord intergouvernemental²¹⁸. Si la valeur du contrat est de plus de 100 000 dollars, la loi suggère de recourir à un appel d'offres public régionalisé²¹⁹. Le fait d'avoir une place d'affaires dans la région où ont lieu les travaux devient alors un critère d'admissibilité. Toutefois, si le contrat est en deçà de 100 000 dollars, l'appel d'offres sur invitation et la rotation entre les concurrents sont recommandés.

3.1.2. Appel d'offres sur invitation

L'appel d'offres sur invitation doit être transmis à un certain nombre de fournisseurs potentiels, desquels le donneur d'ouvrage sollicite des soumissions ou des propositions conformément aux dispositions établies dans la législation. Généralement, le nombre minimal d'entreprises invitées est

²¹³ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573, par. 4; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 935, par. 4; *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 11, al. 1; *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 11, al. 1; *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5, art. 14, al. 1.

²¹⁴ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573, par. 6; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 935, par. 6; *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 11, al. 2; *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5, art. 14, al. 2.

²¹⁵ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573.1.0.1.1, al. 1(3d); *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 936.0.1.1, al. 1(3d); *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 17, al. 1.

²¹⁶ *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 12, al. 1; *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 18, al. 1; *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5, art. 15, al. 1.

²¹⁷ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573.1.0.1.1, al. 1(3); *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 936.0.1.1, al. 1(3); *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 26, al. 1.

²¹⁸ Un tableau présentant les seuils d'application des accords de libéralisation des marchés publics est disponible à l'annexe 13.

²¹⁹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 10.

de deux dans le secteur municipal²²⁰ et de trois dans le cas des ministères et des organismes gouvernementaux. Ces chiffres ne sont toutefois pas prescrits dans une loi ou un règlement. Seuls les seuils à partir desquels il est permis de procéder par appel d'offres sur invitation le sont²²¹.

De 1993 à 2008, pour les appels d'offres sur invitation dépassant un certain seuil, les ministères et organismes gouvernementaux devaient, pour certaines spécialités, recourir au fichier des fournisseurs du gouvernement du Québec²²² pour sélectionner les entreprises invitées à soumissionner. Le choix était fait de façon aléatoire et une entreprise ne pouvait pas être sollicitée de nouveau tant que la liste sur laquelle elle figurait n'avait pas été épuisée. Cette pratique a été délaissée à partir de 2008 à la faveur de l'adoption de la LCOP.

3.1.3. Contrat octroyé de gré à gré

Un contrat octroyé de gré à gré est conclu par simple consentement entre le donneur d'ouvrage et son fournisseur. L'attribution du contrat est la seule étape prévue, et le donneur d'ouvrage n'est pas tenu de solliciter plus d'un fournisseur. Comme pour les autres modes de sollicitation, les lois et règlements encadrant l'octroi des contrats publics établissent des seuils à partir desquels l'entente de gré à gré est permise²²³.

La législation prévoit aussi des situations où l'entente de gré à gré peut être utilisée même si les contrats attribués dépassent les seuils de principe établis pour ce type d'entente. La liste de ces exceptions a varié à travers le temps. Depuis 2008, il est possible pour un ministère ou un organisme gouvernemental de conclure un contrat de gré à gré lorsqu'une situation d'urgence le justifie et que la sécurité des personnes ou des biens est en cause, ou lorsqu'un seul cocontractant est envisageable, dans le but de protéger une garantie, un droit de propriété ou un droit exclusif²²⁴. Sous réserve de l'autorisation du dirigeant de l'organisme²²⁵, c'est également le cas lorsque le contrat touche une question de nature confidentielle ou protégée, et lorsqu'un appel d'offres public ne servirait pas l'intérêt public²²⁶.

²²⁰ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573.1; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 936.

²²¹ Le tableau de l'évolution des seuils déterminant le mode de sollicitation des contrats est disponible à l'annexe 12.

²²² Le fichier des fournisseurs du gouvernement, surnommé « Rosalie », a été institué en 1978. Les entreprises y étaient inscrites selon leur région, leur spécialité et le niveau des contrats auxquels elles étaient admissibles; *Règlement sur les contrats de construction des ministères et des organismes publics*, (1993) G.O. II, 6208, art. 64-89. Lorsque la spécialité recherchée n'était pas prévue au fichier, le donneur d'ouvrage devait procéder à un appel d'offres sur invitation auprès d'au moins trois fournisseurs de son choix ayant un établissement au Québec ou, à défaut, auprès des deux seuls fournisseurs ayant un établissement au Québec. Lorsqu'il s'agissait d'un contrat de services professionnels, le ministère ou l'organisme demandait, préalablement à l'émission de l'appel d'offres, confirmation auprès du fichier que la spécialité requise n'y était pas prévue, et procédait à un appel d'offres public ou, s'il s'agissait d'un contrat de génie, à un appel d'offres public régionalisé.

²²³ Le tableau de l'évolution des seuils déterminant le mode de sollicitation des contrats est disponible à l'annexe 12.

²²⁴ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 13.

²²⁵ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 13.

²²⁶ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 13.

Les exceptions sont sensiblement les mêmes pour les municipalités. Lorsque la vie ou la santé des citoyens ou encore l'état des équipements municipaux sont menacés, le maire dispose du pouvoir d'engager toute dépense qu'il juge nécessaire et d'octroyer le contrat en conséquence²²⁷.

Une municipalité peut également signer des « ententes promoteurs²²⁸ » avec des promoteurs pour le développement de son territoire. Les contrats de travaux de construction octroyés par les promoteurs²²⁹ ne sont pas assujettis aux règles municipales²³⁰, car ceux-ci sont des contrats privés. Toutefois, comme la municipalité sera ultérieurement propriétaire des infrastructures urbaines, cette dernière peut exiger des modalités de remise, notamment en ce qui concerne la qualité des travaux réalisés²³¹.

Finalement, les municipalités locales et les municipalités régionales de comté (MRC) pouvaient, entre 2001²³² et 2010, conclure de gré à gré des contrats de services professionnels avec le concepteur des plans et devis lorsque ceux-ci étaient utilisés dans le cadre de contrats d'adaptation, de modification ou de surveillance, et qu'ils avaient fait l'objet d'une demande de soumissions. Depuis 2010, cette exception est modifiée²³³. En effet, pour bénéficier de cette exemption d'appel d'offres, ces contrats doivent maintenant être directement liés aux fins pour lesquelles les plans et devis ont initialement été préparés ou, dans le cadre d'un contrat à prix forfaitaire, à une prolongation de la durée des travaux²³⁴.

3.1.4. Autres modes de sollicitation

Un autre mode de sollicitation des offres utilisé est l'appel de propositions. Comme mentionné précédemment, les sociétés d'État sont exclues du cadre normatif général encadrant l'octroi des contrats publics. Elles doivent toutefois adopter une politique de gestion contractuelle. À titre d'exemple, en réponse à cette obligation, Hydro-Québec utilise des appels de propositions, soit une « procédure d'appel à la concurrence caractérisée par la possibilité de négocier la ou les propositions déposées par les fournisseurs. Toute proposition du fournisseur représente un engagement. Cependant, Hydro-Québec se réserve le droit de négocier les éléments des propositions déposées par un ou des fournisseurs ou d'accepter la ou les propositions telles quelles²³⁵ ». L'appel de propositions est également utilisé pour les contrats en PPP²³⁶.

²²⁷ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573.2; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 937.

²²⁸ Par exemple, il peut s'agir d'un accord entre un promoteur et une municipalité par lequel, en considération de l'engagement de la municipalité à lui délivrer un permis de développement résidentiel, le promoteur s'engage à prendre en charge les travaux de construction des rues qui s'y trouveront.

²²⁹ Également appelés « Maîtrise d'œuvre privée » ou « MOP ».

²³⁰ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. 145.28.

²³¹ *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ, c. A-19.1, art. 145.23.

²³² *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2001, c. 68.

²³³ *Loi modifiant la Loi sur la Régie du logement et diverses lois concernant le domaine municipal*, L.Q. 2010, c. 42.

²³⁴ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573.3, al. 2; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 938, al. 2.

²³⁵ Pièce CEIC-R-3381.

²³⁶ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 21.

Dans le cas de projets ou de structures complexes, d'autres procédures préalables à l'octroi d'un contrat public peuvent être utilisées telles que l'appel d'intérêt ou l'appel de qualification. L'appel d'intérêt permet au donneur d'ouvrage de « connaître l'intérêt du milieu des affaires et de recueillir les commentaires des entreprises sur le projet²³⁷ ». L'appel de qualification permet de sélectionner les candidats répondant aux exigences du donneur d'ouvrage pour la suite du processus en fonction de critères énoncés pour le contrat visé. Par exemple, au niveau provincial, il est permis pour les contrats de construction de qualifier des fournisseurs et ensuite de lancer des appels d'offres sur invitation auprès de ceux-ci²³⁸.

3.2. Règles d'attribution en contexte d'appel d'offres

Lorsqu'un contrat doit être octroyé à la suite d'un appel d'offres, le donneur d'ouvrage doit avoir indiqué, dans les documents d'appel d'offres, la règle d'attribution du contrat. Celle-ci doit couvrir toutes les modalités prévues dans les accords et lois applicables²³⁹. Elle peut être basée sur un prix, sur la qualité ou sur une évaluation combinant la qualité avec le prix.

3.2.1. Basée sur le prix

Lorsque le prix est le seul élément sollicité, le contrat doit être adjugé au soumissionnaire ayant présenté le prix le plus bas²⁴⁰, sous réserve de l'admissibilité et de la conformité de la soumission. Cette règle est communément appelée la règle « du plus bas soumissionnaire conforme ». De façon générale, c'est la règle utilisée pour les contrats d'approvisionnement, de construction et de services de nature technique, tant par les ministères, les organismes gouvernementaux que par les municipalités²⁴¹.

3.2.2. Basée sur la qualité

Lorsqu'on sollicite uniquement une évaluation de la qualité, l'attribution doit être faite au soumissionnaire ayant obtenu le meilleur pointage lors de l'évaluation des offres.

²³⁷ Pièce CEIC-R-3392, p. 15.

²³⁸ *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5, art. 22.

²³⁹ *Accord sur le commerce intérieur*, 1^{er} juillet 1995, art. 506, par. 6; *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 5; *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 5; *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5, art. 5.

²⁴⁰ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573, par. 8; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 935, par. 8; *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 13; *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5, art. 16.

²⁴¹ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573, par. 7; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 935, par. 7; *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 13; *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5, art. 16.

Les règles d'évaluation, incluant les critères retenus et leur poids respectif, doivent être connues avant l'appel d'offres²⁴². Les critères d'évaluation de la qualité peuvent porter sur la qualité ou la quantité des biens, des services ou des travaux; sur les modalités de livraison; sur les services d'entretien; sur l'expérience et la capacité financière requises de l'assureur, du fournisseur ou de l'entrepreneur, ou sur tout autre critère directement relié au marché²⁴³. Le donneur d'ouvrage doit également mettre en place un comité de sélection chargé d'évaluer la qualité des soumissions sur la base des critères établis.

L'attribution fondée sur la qualité est surtout utilisée lorsque le prix du bien ou du service obtenu est fixe²⁴⁴ et que le donneur d'ouvrage cherche à obtenir la meilleure qualité pour ce prix. Cette règle est généralement utilisée pour les contrats de services professionnels lorsqu'un tarif gouvernemental ou ministériel existe à l'égard des services visés. Les contrats d'ingénierie, d'architecture et d'ingénierie des sols et des matériaux sont attribués de cette façon au niveau provincial²⁴⁵.

3.2.3. Basée sur une combinaison qualité-prix

Il est également possible d'obtenir un compromis entre la qualité et le prix. Dans ce contexte, une formule établie à l'avance par le donneur d'ouvrage permet d'évaluer la meilleure combinaison qualité-prix. Les formules diffèrent en fonction des donneurs d'ouvrage. Au provincial, la formule contient un paramètre permettant de pondérer l'importance accordée au critère qualité, afin de déterminer le plus bas prix ajusté par la qualité²⁴⁶. Quant à elle, la formule utilisée au niveau municipal depuis 2002 pour les contrats de services professionnels détermine le meilleur pointage final à l'aide d'une formule fixe combinant qualité et prix²⁴⁷.

Cette méthode en deux étapes consiste à évaluer la qualité des offres reçues, puis à ouvrir les enveloppes de prix seulement pour les soumissions obtenant la qualité minimale requise. Le contrat est octroyé à la soumission présentant le meilleur résultat en fonction de la formule précédemment établie.

3.3. Conditions préalables à l'attribution d'un contrat par appel d'offres

Les règlements relatifs aux contrats de construction, de services et d'approvisionnement des organismes publics entrés en vigueur en 2008 prévoient²⁴⁸ qu'un fournisseur désirant obtenir un contrat public de 25 000 dollars ou plus doit préalablement obtenir une attestation de Revenu

²⁴² *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573.1.0.1, al. 2; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 936.0.1, al. 2; *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 5(6).

²⁴³ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573.1.0.1, al. 1; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 936.0.1, al. 1.

²⁴⁴ *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 23.

²⁴⁵ *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 24.

²⁴⁶ *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, annexe 2.

²⁴⁷ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 573.1.0.1.1; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 936.0.1.1.

²⁴⁸ La mesure a été mise en application à compter du 1^{er} juin 2010.

Québec. Cette attestation doit être obtenue dans les 90 jours précédant la date et l'heure limites de la réception des soumissions ou de l'attribution du contrat, s'il s'agit d'un contrat conclu de gré à gré. Cette attestation est délivrée au fournisseur ayant produit les déclarations et les rapports prévus aux lois fiscales. De plus, il ne doit pas avoir de compte payable en souffrance à l'endroit du ministre du Revenu²⁴⁹. Dans le cas des contrats de construction, cette obligation doit également être remplie par les sous-traitants d'un entrepreneur ayant obtenu un contrat public²⁵⁰. Cette condition préalable s'applique également aux contrats de construction octroyés par les municipalités²⁵¹.

Depuis 2012, de nouvelles conditions se sont ajoutées. La période ayant fait l'objet de l'enquête s'échelonnant de 1996 à 2011, leur portée n'a cependant pas été décrite en détail. Ces nouvelles conditions ont toutefois été prises en compte lors de l'élaboration des recommandations et sont évoquées lorsque requis dans les pages qui suivent.

3.4. Gestion des suppléments

Pour les contrats des ministères et organismes, lorsqu'une situation entraîne un supplément, certaines autorisations sont nécessaires. De 1996 à 2000, tout supplément à un contrat devait être préalablement autorisé par le Conseil du trésor lorsque :

- le montant initial du contrat était inférieur à 100 000 dollars et que le supplément se chiffrait à plus de 25 % du montant du contrat;
- le montant initial du contrat était de 100 000 dollars ou plus et que le supplément dépassait 25 000 dollars ou 10 % de la valeur du contrat, selon la plus élevée des deux valeurs²⁵².

À partir du 1^{er} octobre 2000, la responsabilité d'autoriser les suppléments a été transférée au sous-ministre, au dirigeant de l'organisme ou au directeur général des achats lorsqu'il s'agit d'un contrat d'approvisionnement, de construction ou de services relevant de ce dernier. Les suppléments concernant des contrats de services professionnels continuent toutefois à être autorisés par le Conseil du trésor²⁵³.

²⁴⁹ *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5, art. 40.1-40.8; *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 50.1-50.6; *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 2, art. 37.1-37.6.

²⁵⁰ *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 5, art. 40.1, 40.4-40.5.

²⁵¹ *Règlement sur les contrats de construction des organismes municipaux*, RLRQ, c. C-19, r. 3, art. 2-9.

²⁵² *Règlement cadre sur les conditions des contrats des ministères et des organismes publics*, RLRQ, c. A-6.01, r. 0.02, art. 17. Toutefois, l'autorisation prévue n'est pas requise pour un contrat inférieur à 100 000 dollars si le supplément est attribuable à une variation de quantité dans un contrat à prix unitaire, au sens du *Règlement sur les contrats de construction des ministères et organismes publics*; *Règlement sur les contrats de construction des ministères et des organismes publics*, (1993) G.O. II, 6208.

²⁵³ *Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères publics*, RLRQ, c. A-6.01, r. 0.03, art. 87-89.

Dans le monde municipal, les projets d'infrastructure sont généralement financés par un emprunt à long terme autorisé par le conseil municipal²⁵⁴. Pour en faciliter la gestion et éviter de devoir faire un second emprunt, les municipalités ajoutent généralement une contingence (réserve budgétaire) aux montants des contrats leur permettant de gérer les imprévus. Toutefois, dès qu'un imprévu implique un montant supplémentaire à la contingence prévue au contrat, la dépense doit être approuvée par le conseil municipal.

3.5. Reddition de comptes

Dans le cas des ministères et organismes gouvernementaux, de 1993 à 2000, un rapport devait être transmis annuellement au ministre concernant les contrats alloués, le montant total des contrats accordés, leur distribution régionale ainsi que toute autre information pouvant être exigée²⁵⁵.

Les mêmes exigences se sont appliquées de 2000 à 2008. Toutefois, dans les cas où le sous-ministre, le dirigeant de l'organisme ou le directeur général des achats avait donné une autorisation, les ministères et les organismes devaient aussi transmettre un rapport au Conseil du trésor.

Depuis le 1^{er} octobre 2008, la LCOP exige cependant que tout organisme assujéti publie les renseignements concernant les contrats conclus d'une valeur excédant 25 000 dollars. Les conditions et les modalités de cette publication sont fixées par le gouvernement²⁵⁶. Le gouvernement a adopté deux politiques pour fournir des lignes de conduite quant à la gestion des contrats et encadrer la reddition de comptes sur la gestion contractuelle²⁵⁷.

Quant aux municipalités, depuis 2001, la liste des contrats attribués doit apparaître dans le système électronique d'appel d'offres approuvé par le gouvernement. Le site Internet de la municipalité²⁵⁸ doit également contenir une mention de la publication de la liste et un hyperlien donnant accès à cette liste²⁵⁹. Cette dernière indique, pour chaque contrat, le nom de chaque fournisseur, le montant de la contrepartie et l'objet du contrat²⁶⁰. Lorsqu'une municipalité est dotée d'un comité exécutif et que celui-ci est autorisé à conclure des contrats au nom de la municipalité, ce dernier doit présenter mensuellement au conseil municipal la liste des contrats qu'il a conclus au cours du

²⁵⁴ Le contexte particulier du financement des projets d'infrastructure au niveau municipal est présenté à l'annexe 14.

²⁵⁵ *Règlement sur les contrats de construction des ministères et des organismes publics*, (1993) G.O. II, 6208, art. 63; *Règlement sur les contrats d'approvisionnement des ministères et des organismes publics*, RLRQ, c. A-6.01, r. 0.04, art. 44; *Règlement sur les contrats de services des ministères et des organismes publics*, (2000) G.O. II, 5635, art. 90.

²⁵⁶ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 22.

²⁵⁷ Pièce 2P-24; pièce 2P-25.

²⁵⁸ Si la municipalité n'a pas de site Internet, la mention et l'hyperlien doivent apparaître dans le site de la MRC où est située la municipalité. Si la MRC n'a pas de site Internet, la municipalité doit choisir un autre site et donner, dans un avis public, l'adresse au moins une fois par année.

²⁵⁹ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 477.6; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 961.4.

²⁶⁰ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 474.1, al. 5; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 955, al. 5.

mois précédent²⁶¹. Cette liste doit contenir les mêmes éléments que celle présentée annuellement par le maire²⁶².

Lorsque le contrat a fait l'objet d'un appel d'offres, la liste doit présenter le nom de chaque soumissionnaire, le montant de sa soumission et toute soumission jugée non conforme plus basse que celle retenue²⁶³. Dans le cas des contrats conclus de gré à gré, la municipalité doit divulguer la disposition en vertu de laquelle le contrat est conclu de cette manière²⁶⁴.

3.6. Règles particulières

Un certain nombre de règles particulières influent également sur l'octroi et la gestion des contrats publics. Elles ont une grande importance dans les stratagèmes étudiés par la Commission.

3.6.1. Subvention à des fins de construction

De nombreux programmes de subvention ont été créés pour venir en aide aux municipalités en matière d'infrastructures. Ils visent généralement la construction d'infrastructures ou la mise à niveau des infrastructures existantes pour répondre à une réglementation (eau potable ou eaux usées). Ils peuvent aussi avoir pour objectif de doter une municipalité ou une région d'un équipement pouvant contribuer à son essor culturel, sportif, touristique ou économique. Des programmes peuvent aussi être mis en place pour soutenir l'économie.

Les coûts admissibles aux subventions sont généralement les coûts directs²⁶⁵, les frais incidents²⁶⁶ et les autres coûts²⁶⁷. Ceux-ci doivent être engagés et payés par le bénéficiaire de la subvention, et facturés par un tiers en vertu d'un contrat pour des biens et services nécessaires à la réalisation des travaux²⁶⁸. Ces dépenses doivent normalement être engagées après l'annonce du programme, et les travaux ne peuvent généralement débiter avant la signature de la promesse de subvention. En outre, les frais incidents pris en compte dans le calcul de la subvention peuvent être limités par rapport à l'ensemble des coûts admissibles²⁶⁹.

À l'opposé, les coûts non admissibles englobent les salaires et avantages sociaux des employés du bénéficiaire de la subvention, les coûts de réparation et d'entretien périodique, l'ameublement, les

²⁶¹ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 477.3, al. 1.

²⁶² *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 477.3.

²⁶³ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 477.5, al. 3; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 961.3, al. 3.

²⁶⁴ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 477.5, al. 4; *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 961.3, al. 4.

²⁶⁵ Coûts de construction, frais d'arpentage, coût de contrôle de la qualité au chantier, coût d'acquisition de bâtiments.

²⁶⁶ Coûts de planification et d'évaluation pour la conception (ingénieurs, arpenteurs, architectes, conseillers juridiques, comptables), surveillance et gestion de projet.

²⁶⁷ Études d'évaluation d'impacts sur l'environnement, coûts inhérents à l'obtention d'autorisations gouvernementales, coût de formation du personnel du bénéficiaire pour l'opération de l'infrastructure, coûts de mise en service, coûts de vérification et d'évaluation exigés par le gouvernement.

²⁶⁸ Pièce CEIC-R-3379, p. 19.

²⁶⁹ Par exemple, les frais incidents ne doivent pas excéder 20 % des coûts directs admissibles.

coûts de location de terrains, d'édifices, d'équipements et d'autres installations, les frais de lobbyisme, les frais de financement, et les intérêts sur les emprunts et les prêts.

Les projets font habituellement l'objet d'un protocole d'entente définissant les travaux admissibles, les modalités de l'aide financière et toute autre condition. De plus, le programme peut prévoir des règles relatives à l'octroi des contrats, par exemple, les seuils au-delà desquels la municipalité doit procéder par appel d'offres public. Enfin, les programmes de subvention fixent généralement une date à laquelle les travaux doivent être terminés pour être admissibles au programme. Ainsi, une municipalité peut être le « maître d'œuvre » pour réaliser un projet, même si la presque totalité de ses coûts est assumée par des subventions provinciales ou fédérales.

De 1981 à 2008, tout contrat attribué par un ministère ou un organisme gouvernemental grâce à une subvention supérieure à 50 000 dollars devait faire l'objet d'un appel d'offres²⁷⁰. De plus, les entrepreneurs autorisés à répondre à l'appel d'offres devaient avoir leur principal établissement au Québec²⁷¹. Dans le cas où la valeur estimée des travaux était inférieure à 1 million de dollars, le ministre accordant la subvention pouvait permettre au donneur d'ouvrage bénéficiaire de restreindre le droit de soumissionner aux entreprises ayant leur principal établissement dans la région où avaient lieu les travaux²⁷². En outre, le ministre pouvait fixer les limites territoriales de cette région²⁷³. Le ministre pouvait aussi accorder la permission de lancer un appel d'offres sur invitation à au moins 5 entrepreneurs compétents et solvables si la subvention était inférieure à 500 000 dollars. Ce nombre pouvait être porté à 8 si la subvention était supérieure à ce seuil²⁷⁴.

3.6.2. Contrat de construction visant la fabrication et la pose d'enrobé bitumineux à tarifs non négociables conclu de gré à gré (contrat tarifé)

Jusqu'au 30 septembre 2000, un contrat visant la fabrication et la pose d'enrobé bitumineux (asphalte) pouvait être octroyé de gré à gré à une centrale d'enrobage ayant satisfait aux conditions d'un appel de qualification publié dans le système électronique d'appel d'offres²⁷⁵. Le montant estimé des travaux devait toutefois être inférieur à 250 000 dollars²⁷⁶. Puis, de 2000 à 2008, tous les contrats de fabrication et de pose d'enrobé bitumineux de moins de 500 000 dollars pouvaient être octroyés de gré à gré²⁷⁷. La *Loi sur l'administration publique* prévoyait toutefois qu'un ministre pouvait conclure un contrat à des conditions différentes de celles prévues par un règlement s'il était autorisé à le faire par le gouvernement ou le Conseil du trésor²⁷⁸. En vertu de cette loi, le ministère des Transports du Québec (MTQ) a haussé les seuils pour les contrats visant la fabrication et la

²⁷⁰ *Règlement sur les subventions à des fins de construction*, RLRQ, c. A-6, r. 29, art. 2.

²⁷¹ *Règlement sur les subventions à des fins de construction*, RLRQ, c. A-6, r. 29, art. 4.

²⁷² *Règlement sur les subventions à des fins de construction*, RLRQ, c. A-6, r. 29, art. 4(a).

²⁷³ *Règlement sur les subventions à des fins de construction*, RLRQ, c. A-6, r. 29, art. 4(b).

²⁷⁴ *Règlement sur les subventions à des fins de construction*, RLRQ, c. A-6, r. 29, art. 6.

²⁷⁵ Pièce 4P-53, p. 48; pièce CEIC-R-3382; pièce 4P-44, p. 31-34.

²⁷⁶ *Règlement sur les contrats de construction des ministères et des organismes publics*, (1993) G.O. II, 6208, art. 4(4a).

²⁷⁷ *Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics*, (2000) G.O. II, 5635, art. 12(12).

²⁷⁸ *Loi sur l'administration publique*, RLRQ, c. A-6.01, art. 60, abrogé 2000 c. 8, art. 59; 2006, c. 29, art. 28.

pose d'enrobé bitumineux. Ainsi, pour la période de mars 2002 à décembre 2007, le MTQ pouvait accorder un contrat tarifé de gré à gré si le montant était compris entre 500 000 dollars et 1 million de dollars, et que ce contrat faisait l'objet d'une autorisation spécifique du Conseil du trésor²⁷⁹. De décembre 2007 au 30 septembre 2008, le seuil a été élevé à nouveau jusqu'à 1,5 million de dollars, toujours avec une autorisation spécifique du Conseil du trésor²⁸⁰.

Cette disposition de la *Loi sur l'administration publique* a été abrogée avec l'adoption de la LCOP à la fin de 2008. Le MTQ poursuit néanmoins cette pratique en utilisant la disposition de la LCOP qui permet de conclure un contrat de gré à gré, sans limites de valeur, lorsqu'il est possible de démontrer qu'un appel d'offres public ne sert pas l'intérêt public²⁸¹. Un tel contrat doit être autorisé par le sous-ministre, qui doit en informer annuellement le Conseil du trésor²⁸².

Aux fins de ces contrats, le MTQ établit chaque année le tarif pour l'enrobé produit par chacune des 185²⁸³ centrales d'enrobage qualifiées²⁸⁴ ainsi que le tarif pour diverses tâches liées à la pose d'enrobé²⁸⁵. Il établit ces prix à l'aide d'un modèle d'évaluation du prix de revient dont il indexe annuellement les facteurs²⁸⁶. Chaque centrale est informée du tarif fixé pour ses produits²⁸⁷. Pour ce type de contrat, le MTQ achète le bitume directement aux fournisseurs, qui le livrent aux centrales d'enrobage exécutant des contrats à tarifs non négociables. Le prix de ce produit pétrolier résulte d'un appel d'offres public mensuel²⁸⁸.

Le MTQ conclut un contrat à tarifs non négociables après avoir vérifié qu'il n'y a pas de concurrence pour l'exécution des travaux concernés. À cette fin, il vérifie si l'écart des estimations (basées sur les tarifs fixés par le MTQ) entre les centrales d'enrobage situées le plus près des travaux est égal ou supérieur à 5 %. Si c'est le cas, il propose un contrat de gré à gré à tarifs non négociables à la centrale pour laquelle le montant calculé est le plus bas. Si l'écart est plus petit que 5 %, le MTQ juge qu'il y a concurrence entre usines d'enrobage et il procède à un appel d'offres. Ce critère de 5 % d'écart entre les estimations pour évaluer s'il y a concurrence ou non a eu cours durant toute la période examinée par la Commission. Depuis 2013, le MTQ a haussé ce critère à 15 %. Il en résulte qu'il procède beaucoup plus souvent par appel d'offres pour ce type de travaux. Si le prix de la plus basse soumission dépasse le meilleur prix tarifé selon la méthode du MTQ, alors celui-ci annule l'appel d'offres et conclut le contrat à tarif non négociable le plus économique²⁸⁹.

²⁷⁹ Pièce CEIC-R-3383, art. 4.4.2.

²⁸⁰ Pièce CEIC-R-3384, art. 4.2.2.

²⁸¹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 13(4).

²⁸² *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 13.

²⁸³ Pièce 130P-1552, p. 37 : nombre de centrales d'enrobage en 2013.

²⁸⁴ Pièce 4P-53, p. 57-63.

²⁸⁵ Pièce 4P-53, p. 2-22.

²⁸⁶ Pièce 4P-53, p. 56.

²⁸⁷ Pièce 4P-53, p. 72-75.

²⁸⁸ Pièce CEIC-R-3385.

²⁸⁹ Pièce 4P-53, p. 49.

Ce type de contrats représente 70 % de la valeur des contrats de construction conclus de gré à gré par le MTQ durant la période de 1997 à 2012, soit près de 1 milliard de dollars²⁹⁰. Ils représentent près du tiers de l'ensemble des travaux d'asphaltage²⁹¹ et 6 % de tous les travaux de construction du MTQ pour cette période²⁹². Ils sont très souvent utilisés dans le cadre de la programmation de fin de saison (rallonge budgétaire), qui permet de dépenser certaines sommes budgétées, mais non attribuées aux projets inclus à la programmation annuelle.

3.6.3. Appels d'offres sans prix et négociation des honoraires professionnels en génie²⁹³

Le MTQ est l'un des plus importants acheteurs de services professionnels de génie du secteur public²⁹⁴. Conformément au cadre juridique applicable, le principal mode de sollicitation qu'il utilise est l'appel d'offres public régionalisé basé sur une démonstration de la qualité seulement. Les processus d'appels d'offres et de sélection relèvent de la responsabilité d'une unité centrale du MTQ spécialisée en gestion contractuelle²⁹⁵.

De 2000 à 2008, le MTQ procédait surtout à des appels d'offres sur invitation pour les services de génie. Il obtenait le nom des firmes à solliciter auprès du fichier des fournisseurs du gouvernement. L'usage de ce fichier visait à ce que chaque firme inscrite ait une chance égale de soumissionner²⁹⁶. Depuis le 1^{er} octobre 2008, le MTQ fait généralement des appels d'offres publics pour les contrats de services professionnels en génie qu'il ne peut attribuer dans le cadre d'un programme de contrats à exécution sur demande dont le fonctionnement est présenté plus loin.

La sélection de la meilleure proposition pour chaque appel d'offres est effectuée par des comités de sélection constitués par l'unité responsable de la gestion contractuelle²⁹⁷. Ces comités sont composés de trois ou cinq membres, dont au moins un n'est pas un employé actif du MTQ²⁹⁸, selon que le contrat est estimé à moins ou plus de 2 millions de dollars. Compte tenu du grand nombre de contrats à évaluer, le MTQ a constitué une banque de membres externes qui participent à tour de rôle aux comités de sélection. Les membres d'un comité, dont l'identité est gardée secrète, évaluent individuellement les offres des firmes et attribuent un pointage en fonction de six critères²⁹⁹. Ces critères accordent une place importante à l'expérience pertinente de la firme et du personnel affecté au projet. Le critère de la proximité de la firme du lieu des travaux a été

²⁹⁰ Pièce 130P-1552, p. 25.

²⁹¹ Pièce 130P-1552, p. 39.

²⁹² Pièce 130P-1552, p. 25-26 (964 millions de dollars/15 548 millions de dollars = 6,2 %).

²⁹³ Ces dispositions et pratiques s'appliquent pour la plupart à l'architecture également, un type de service professionnel relativement peu utilisé par le MTQ.

²⁹⁴ Pièce CEIC-R-3386, p. 39.

²⁹⁵ Pièce 4P-48, art. 2.2.

²⁹⁶ *Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics*, (2000) G.O. II, 5635, art. 53(3), 54, 124, 139-140.

²⁹⁷ *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 26, 28.

²⁹⁸ Plusieurs membres externes des comités de sélection sont des retraités du MTQ.

²⁹⁹ Les six critères habituels : organisation; approche préconisée; expérience de la firme; expérience du chargé de projet; expérience des autres ressources proposées; proximité du lieu de réalisation des travaux – méthode d'évaluation remplacée en 2012 par l'évaluation du rendement de la firme sur trois ans.

remplacé en 2012 par l'évaluation du rendement de la firme sur une période de trois ans. Les firmes sont avisées du résultat par l'unité centrale spécialisée du MTQ, et le dossier est transféré à la direction territoriale concernée du MTQ, qui voit à négocier le prix du contrat³⁰⁰ et à le conclure avant de veiller à sa réalisation.

S'il s'agit d'un cas moins fréquent de travail payé à l'heure, le contrat indique les taux horaires applicables aux diverses catégories d'employés de la firme, calculés selon la méthode gouvernementale et ne pouvant dépasser le maximum prévu par cette méthode. Dans les autres cas, le prix du contrat résulte de la négociation d'un montant forfaitaire évalué, soit :

- à partir d'une estimation du nombre d'heures nécessaires pour réaliser le mandat aux taux horaires déterminés avec la méthode gouvernementale (c'est l'approche la plus fréquente);
- en fonction d'un pourcentage du coût estimé du projet de construction pour lequel la firme est engagée³⁰¹.

Généralement, la négociation est menée par l'ingénieur du MTQ en région qui est chargé du projet. Le contrat doit être approuvé par son supérieur³⁰².

La méthode à pourcentage repose sur une grille adoptée par le Conseil du trésor. Elle indique le pourcentage à utiliser pour calculer le montant d'honoraires en fonction du coût estimé du projet de construction et de sa complexité³⁰³. Cette grille procure un point de repère pour évaluer si le montant forfaitaire négocié est acceptable³⁰⁴. Toutefois, le règlement gouvernemental indique que cette grille ne s'applique pas aux services de génie nécessitant l'affectation de personnel en permanence sur le chantier³⁰⁵. C'est souvent le cas pour la surveillance des travaux de construction, catégorie qui occasionne plus de 40 % des dépenses du MTQ en services de génie³⁰⁶. En mai 2013, le MTQ s'est doté lui-même d'une grille de pourcentage plus généreuse que celle jointe au règlement gouvernemental (les montants prévus sont de 55 % à 88 % plus élevés selon la catégorie de travaux habituels pour le MTQ³⁰⁷).

3.6.4. Programme de contrats à exécution sur demande (PCED)

Le *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2008, permet d'attribuer des contrats à exécution sur demande pour des services professionnels de génie ou d'arpentage relativement aux infrastructures de transport³⁰⁸. Ce procédé permet de conclure

³⁰⁰ Pièce CEIC-R-3387, p. 12.

³⁰¹ *Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des ingénieurs*, RLRQ, c. C-65.1, r. 12, art. 10-29.

³⁰² Pièce CEIC-R-3387, p. 1, 2, 12.

³⁰³ Pièce CEIC-R-3388, p. 3.

³⁰⁴ Pièce CEIC-R-3387, p. 3.

³⁰⁵ *Tarif d'honoraires pour services professionnels fournis au gouvernement par des ingénieurs*, RLRQ, c. C-65.1, r. 12, art. 9(5).

³⁰⁶ La surveillance des travaux représente 1,25 milliard de dollars sur les 2,9 milliards de dollars de dépenses en services de génie pour la période 1997-1998 à 2011-2012.

³⁰⁷ Pièce CEIC-R-3389.

³⁰⁸ *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 40.

rapidement autant de contrats que nécessaire³⁰⁹ pendant une période allant jusqu'à trois ans avec les firmes ayant été qualifiées par un comité de sélection tenu à la suite d'un avis public de qualification régionalisé publié dans le système électronique d'appel d'offres.

Dans sa région, chaque firme peut se qualifier pour une seule spécialité, par exemple, le génie routier, celui des ponts ou celui des sols et matériaux. Chaque direction territoriale (DT) du MTQ confie directement, sans appel d'offres, des mandats aux firmes qualifiées de sa région. Chaque mandat ne peut excéder 200 000 dollars, excepté pour la surveillance de chantier; dans ce cas, le maximum est de 350 000 dollars. Le Règlement rappelle que ces contrats doivent être attribués selon une répartition équitable³¹⁰, en respectant les principes d'intégrité et de bonne utilisation des fonds publics énoncés par la Loi³¹¹.

Sur la base de ces principes, chaque ingénieur du MTQ en région, chargé de projets à exécuter, choisit à quelle firme qualifiée il confie les mandats à réaliser. Il négocie le coût de chaque mandat avec les firmes concernées, selon les méthodes présentées précédemment.

De 2006 à 2012, les contrats à exécution sur demande ont totalisé 625 millions de dollars, soit la moitié de tous les contrats de services professionnels du MTQ liés à la construction, et 95 % de leur nombre³¹².

3.6.5. Contrats de gré à gré pour la surveillance de la construction des ouvrages

Dans un projet de construction, les services professionnels sont requis dans deux grandes phases : la conception du projet et la surveillance des travaux de construction. Jusqu'à la fin de 2011, le MTQ confiait habituellement, par un contrat de gré à gré, la surveillance des travaux de construction à la même firme qui en avait réalisé la conception³¹³. Pour justifier cette pratique, le Ministère évoquait la disposition législative permettant à un organisme public de conclure un contrat de gré à gré lorsqu'il estime qu'un appel d'offres ne sert pas l'intérêt public³¹⁴.

À la fin de 2011, engagé dans la recherche de solutions pour mieux contrôler les dépassements de coûts de ses projets, le MTQ a décidé que le concepteur d'un ouvrage ne pourrait plus agir à titre de surveillant de sa construction. Ce partage des responsabilités permet au surveillant de poser un regard plus objectif sur les coûts imprévus de construction découlant d'erreurs survenues au moment de la conception de l'ouvrage.

Pour la période examinée par la Commission, la valeur des contrats de services professionnels conclus de gré à gré par le MTQ atteignait environ 850 millions de dollars sur la valeur totale de

³⁰⁹ *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 30.

³¹⁰ *Règlement sur les contrats de services des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, r. 4, art. 40.

³¹¹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 2.

³¹² Pièce 130P-1552, p. 20.

³¹³ *Règlement sur les contrats de services des ministères et des organismes publics*, RLRQ, c. A-6.01, r. 0.07, art. 4(2); *Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères publics*, RLRQ, c. A-6.01, r. 0.03, art. 12(17).

³¹⁴ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 13(4).

2,9 milliards de dollars correspondant à l'ensemble des contrats de services professionnels liés à la construction. Plus de 90 % de la valeur des contrats de gré à gré découlent des contrats de surveillance confiés au concepteur de l'ouvrage³¹⁵.

3.6.6. Particularités relatives aux projets majeurs d'infrastructures

Pendant longtemps, les projets majeurs d'infrastructures n'ont fait l'objet d'aucun encadrement particulier. Les choses ont toutefois changé en 2004. Après cette date, quatre politiques gouvernementales ont en effet encadré la gouvernance des projets majeurs d'infrastructures.

La première politique, en vigueur de 2004 à 2008, se limitait aux PPP³¹⁶. Elle avait essentiellement pour objectif d'encourager le recours à ce mode de réalisation de projets et était soutenue par l'Agence des partenariats public-privé du Québec.

Complètement différente, la seconde politique englobait l'ensemble des grands projets d'infrastructures publiques et visait l'adoption des meilleures pratiques en matière de planification des grands projets³¹⁷. Elle a été suivie deux ans plus tard par l'adoption d'une politique similaire³¹⁸, tenant compte de la création d'Infrastructure Québec (IQ), organisme ayant succédé à l'Agence des PPP. Le gouvernement a par ailleurs profité du remplacement d'IQ par la Société québécoise des infrastructures (SQI) pour adopter, en 2014, une nouvelle version de cette politique.

Les politiques gouvernementales ont permis de mieux définir le concept de projets majeurs. Aujourd'hui, selon les critères définis par le Conseil du trésor³¹⁹, les projets d'infrastructure routière de plus de 100 millions de dollars sont considérés comme des projets majeurs, ainsi que tout autre projet d'infrastructure publique de plus de 50 millions de dollars³²⁰.

Ces politiques avaient également en commun d'exiger l'élaboration d'un dossier d'affaires exhaustif à partir duquel est prise la décision gouvernementale de réaliser ou non le projet d'infrastructure. Depuis 2010, l'élaboration du dossier d'affaires final doit toutefois être réalisée en collaboration avec IQ (aujourd'hui SQI). Ce dernier doit d'ailleurs être approuvé par le conseil d'administration d'IQ (SQI), puis par le Conseil du trésor avant d'être soumis au Conseil des ministres.

Le *Guide d'élaboration du dossier d'affaires des grands projets d'infrastructure publique*, publié en 2011 par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), est venu compléter les politiques-cadres. Le guide sépare les projets ne combinant pas la conception avec la construction (modes traditionnel ou gérance) des projets combinant la conception avec la construction (modes clés en main et PPP). Il prévoit notamment que les dossiers d'affaires seront soumis à un comité de revue diligente, qui aura pour mandat de s'assurer que les hypothèses et les méthodologies sont adéquates tant à la phase initiale que finale. Ce comité est composé d'experts indépendants sélectionnés par le Bureau de la

³¹⁵ Pièce 130P-1552, p. 18.

³¹⁶ Pièce CEIC-R-3390.

³¹⁷ Pièce CEIC-R-3391.

³¹⁸ Pièce CEIC-R-3392.

³¹⁹ *Loi sur les infrastructures publiques*, RLRQ, c. I-8.3, art. 16, al. 2.

³²⁰ Pièce CEIC-R-2487.

gouvernance des projets d'infrastructure du SCT³²¹. Il ajoute aussi l'obligation pour le dirigeant de l'organisme public responsable du projet d'approuver le dossier d'affaires final³²².

4. POIDS ÉCONOMIQUE DES CONTRATS PUBLICS

Les contrats publics constituent, au Québec comme ailleurs, un marché d'une ampleur souvent insoupçonnée.

La source la plus complète d'information sur les contrats attribués par les organismes publics, excluant les sociétés d'État³²³ et les organismes fédéraux présents au Québec, est la base de données du SEAO. Or, comme mentionné précédemment, l'obligation de recourir au SEAO pour faire connaître ses appels d'offres n'a été effective qu'à compter de 2008 pour les entités des réseaux de la santé et de l'éducation, et de 2010 pour le milieu municipal³²⁴. En conséquence, la vue d'ensemble du marché des contrats publics se limite aux quatre derniers exercices financiers. Elle n'en demeure pas moins significative.

Pour les exercices 2011-2012 à 2014-2015, les organismes publics québécois ont octroyé près de 120 000 contrats d'une valeur de 53 milliards de dollars (voir tableau 1). C'est donc dire que chaque année, ce marché de quelque 30 000 contrats dépasse les 13 milliards de dollars. En prenant en compte l'ensemble des contrats publics, les ministères et organismes ont attribué, avec le milieu municipal, près des trois quarts (72,4 %) de la valeur totale des contrats publics.

³²¹ Pièce CEIC-R-3393, p. 12.

³²² Pièce CEIC-R-3393, p. 38.

³²³ Les informations contractuelles relatives aux sociétés d'État n'existent pas, à moins de réaliser une analyse pour chacune d'entre elles et d'agréger le tout.

³²⁴ Dans la présente section, le milieu municipal englobe les villes, les municipalités, les MRC, les régies intermunicipales, les communautés métropolitaines et les sociétés de transport en commun.

Tableau 1 – Nombre et valeur des contrats publics selon le réseau et la nature des contrats, années financières 2011-2012 à 2014-2015

		Ministères et organismes	Réseau de l'éducation	Réseau de la santé	Monde municipal	Total
Approvisionnement	Nombre de contrats	4 358	9 612	8 766	14 430	37 166
		11,7 %	25,9 %	23,6 %	38,8 %	100 %
	Valeur des contrats	2,6 G\$	1,3 G\$	4,5 G\$	3,6 G\$	11,9 G\$
		21,5 %	10,5 %	37,5 %	30,5 %	100 %
Services de nature technique	Nombre de contrats	5 580	3 905	3 897	9 519	22 901
		24,4 %	17,1 %	17,0 %	41,6 %	100 %
	Valeur des contrats	1,4 G\$	0,7 G\$	1,1 G\$	5,1 G\$	8,3 G\$
		16,9 %	8,5 %	13,6 %	60,9 %	100 %
Services professionnels	Nombre de contrats	11 856	4 037	3 344	7 029	26 266
		45,1 %	15,4 %	12,7 %	26,8 %	100 %
	Valeur des contrats	5,3 G\$	0,5 G\$	1,6 G\$	2,3 G\$	9,7 G\$
		54,9 %	5,0 %	16,1 %	24,0 %	100 %
Travaux de construction	Nombre de contrats	6 595	9 748	3 569	13 472	33 384
		19,8 %	29,2 %	10,7 %	40,4 %	100 %
	Valeur des contrats	7,6 G\$	3,4 G\$	1,6 G\$	10,4 G\$	23,0 G\$
		33,1 %	14,7 %	6,9 %	45,3 %	100 %
Total	Nombre de contrats	28 389	27 302	19 576	44 450	119 717
		23,7 %	22,8 %	16,4 %	37,1 %	100 %
	Valeur des contrats	16,9 G\$	5,8 G\$	8,8 G\$	21,5 G\$	53,0 G\$
		31,9 %	11,0 %	16,6 %	40,5 %	100 %

Source : Rapports du SÉAO, *Nombre et valeur des contrats adjugés par type et nature*, pour les années financières 2011-2012 à 2014-2015, données extraites en date du 10 juillet 2015.

Les contrats d'approvisionnement ont été les plus nombreux et sont particulièrement importants pour les réseaux de l'éducation et de la santé. Ces réseaux utilisent en effet ce type de contrats pour l'acquisition de matériel scolaire ou, encore, pour l'achat d'équipements médicaux et de médicaments. Le MTQ recourt aussi à ce type de contrats pour l'acquisition de matériaux

nécessaires à la construction ou à l'entretien des infrastructures dont il a la responsabilité. Pensons au bitume, aux sels de déglçage, aux lampadaires, etc.

Les ministères et organismes concluent aussi chaque année un nombre important de contrats de services professionnels. En nombre, ces contrats correspondaient en effet à 45 % du total et, en valeur, à 55 % de l'ensemble de ces contrats attribués (voir tableau 1). Ils concernent notamment les contrats dans les domaines du génie, de l'arpentage, de l'architecture, de la gestion de chantiers, etc. Du même type que les contrats de services professionnels, les contrats de services de nature technique sont relativement moins utilisés. Ils concernent notamment les contrats de déneigement, d'entretien ménager ou de déménagement.

Finalement, on estime que près de 50 % de la valeur des contrats octroyés par les organismes publics sont liés à l'industrie de la construction. Parmi les ministères et organismes, le MTQ et la SQI attribuent le plus de contrats de construction. Le premier s'occupe principalement des travaux de voirie et de génie civil, alors que le second œuvre dans la construction et l'entretien de bâtiments utiles aux missions de l'État québécois. Pour le milieu municipal, que ce soit en nombre ou en valeur, les travaux de construction ont représenté plus de 40 % des activités contractuelles.

Les appels d'offres arrivent en tête de liste de tous les modes de sollicitation privilégiés (voir tableau 2). Ainsi, parmi l'ensemble des contrats de travaux de construction attribués par les autorités publiques, en nombre, plus de 70 % de ceux-ci et, en valeur, plus de 96 % d'entre eux, ont été octroyés de cette manière.

Tableau 2 – Nombre et valeur des contrats de travaux de construction selon le mode de sollicitation, années financières 2011-2012 à 2014-2015

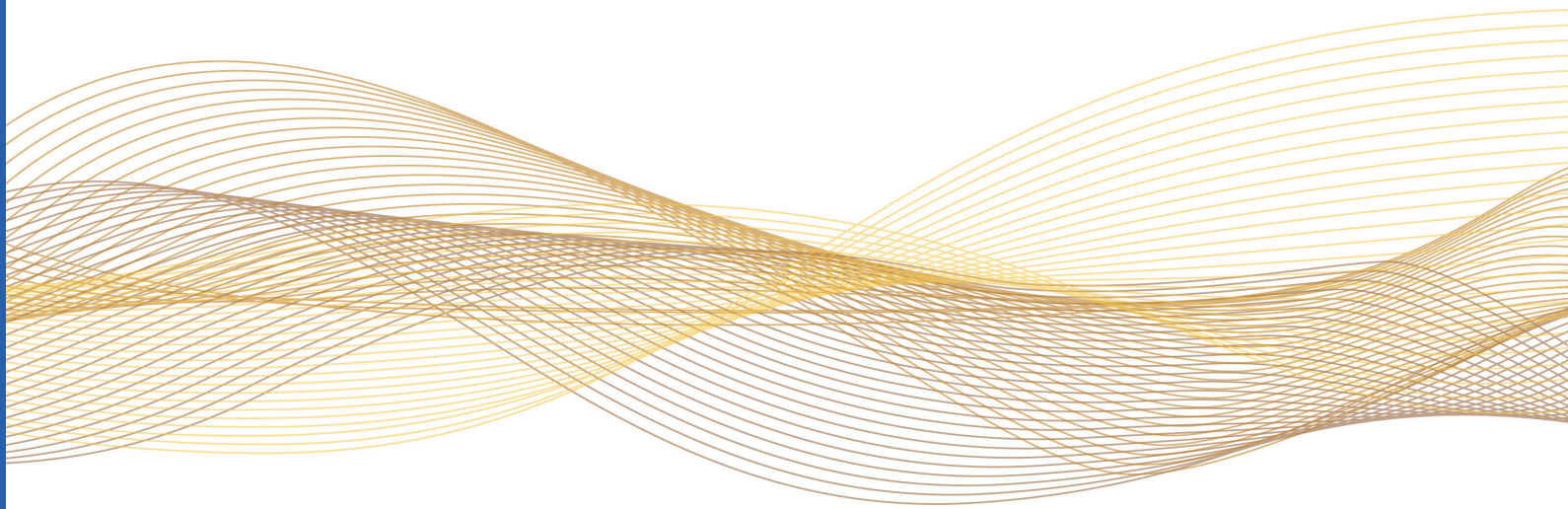
Type	Nombre de contrats		Valeur des contrats	
	Nombre	%	G\$	%
Appel d'offres	23 479	70,3	22,2	96,5
Invitation	7 512	22,5	0,4	1,8
Gré à gré	2 393	7,2	0,4	1,7
Total général	33 384	100,0	23,0	100,0

Source : Rapports du SEAO, *Nombre et valeur des contrats adjugés par type et nature*, pour les années financières 2011-2012 à 2014-2015, données extraites en date du 27 mai 2015.

Chiffres à l'appui, on peut donc affirmer que l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction représentent un enjeu important en matière de finances publiques.

Chapitre 2

L'industrie de la construction



L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION

Le présent chapitre dresse le portrait de l'industrie de la construction : sa structure de fonctionnement, ses principaux acteurs et son poids financier relatif dans l'économie du Québec.

1. STRUCTURE DE FONCTIONNEMENT DE L'INDUSTRIE

Depuis l'adoption du projet de loi 142 le 14 décembre 1993³²⁵, l'industrie québécoise de la construction est divisée en quatre grands secteurs³²⁶ :

- Le génie civil et la voirie, soit la construction d'ouvrages d'utilité publique ou privée tels que les routes, les aqueducs, les égouts, les ponts, les barrages, les lignes électriques et les gazoducs;
- L'institutionnel et le commercial, soit la construction de bâtiments réservés principalement à des fins institutionnelles ou commerciales, tels que les écoles, les hôpitaux et les centres commerciaux;
- L'industriel, soit la construction de bâtiments réservés principalement à la réalisation d'une activité économique telle que l'exploitation des richesses minérales, la transformation des matières premières et la production de biens;
- Le résidentiel, soit la construction de bâtiments dont plus de 85 % de la superficie est réservée à l'habitation et dont le nombre d'étages au-dessus du sol n'excède pas six dans le cas de bâtiments neufs ou huit dans les autres cas.

Les contrats publics dont il est question dans le présent rapport concernent plus particulièrement les secteurs du génie civil et de la voirie ainsi que l'institutionnel et le commercial.

2. PRINCIPAUX ACTEURS

Mosaïque formée de nombreux acteurs, l'industrie québécoise de la construction est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît.

2.1. Salariés

Selon l'Enquête sur la population active de Statistique Canada, en 2014, l'industrie de la construction (excluant les services professionnels et les fournisseurs de matériaux) a employé directement 255 600 personnes. C'est l'équivalent de 6,3 % de la main-d'œuvre au Québec, soit environ 1 personne sur 16. Depuis 1996, le secteur a connu une augmentation de 90 % du nombre d'emplois contre 30 % de croissance totale au Québec³²⁷. Conséquemment, depuis 2002, l'industrie

³²⁵ *Loi modifiant la Loi sur les relations de travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction et modifiant d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1993, c. 61; pièce CEIC-R-3505, p. 206.

³²⁶ Pièce CEIC-R-3394.

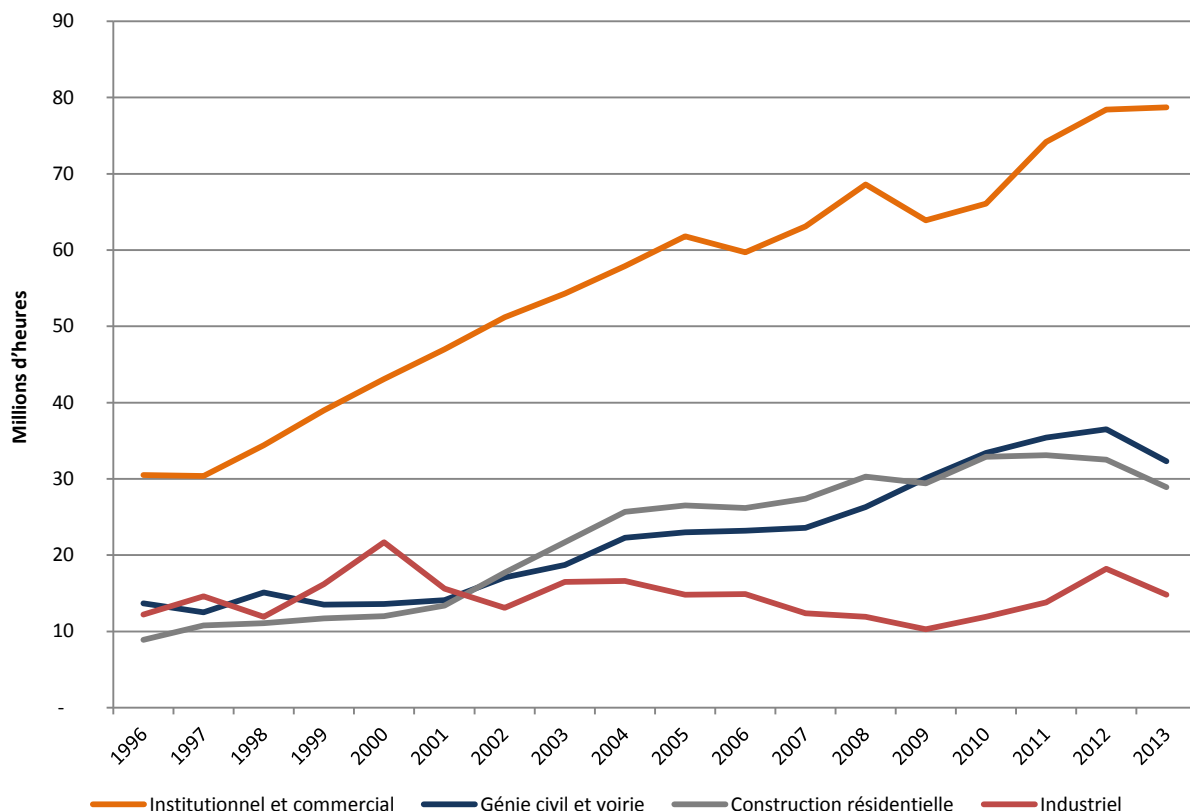
³²⁷ Pièce CEIC-R-3395.

de la construction a accueilli entre 11 000 et 16 000 nouveaux travailleurs annuellement. Ces données illustrent bien son importance accrue dans l'économie du Québec au cours de la période examinée par la Commission.

La Commission de la construction du Québec (CCQ) compile en détail les heures travaillées par les quelque 157 300 salariés exerçant un métier ou une occupation dans les secteurs assujettis 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*, communément appelée la Loi R-20. Le graphique 1 présente l'évolution des heures assujetties au cours de la période examinée par la Commission. Une analyse de ce graphique démontre que :

- Le secteur institutionnel et commercial procure le plus d'heures de travail aux salariés des métiers et occupations de la construction. Les heures de travail assujetties sont passées de 30 millions à près de 80 millions de 1996 à 2012. On observe que les heures de travail sont en croissance pour 13 des 15 années de la période examinée par la Commission;
- Le secteur du génie civil et de la voirie a connu deux périodes de croissance, de 2002 à 2004, et de 2008 à 2012. Le niveau d'activité de ce secteur a quasiment triplé, les heures de travail assujetties passant d'un creux de 12,5 millions en 1997 à un sommet de 36,5 millions en 2012;
- Le niveau d'activité du secteur résidentiel a lui aussi triplé durant la période examinée. Après avoir stagné autour de 10 millions de 1996 à 2000, les heures de travail assujetties ont atteint 30 millions en 2008. Après un léger recul, le secteur a atteint un nouveau sommet de 33 millions d'heures en 2011 avant de reculer à nouveau sous le niveau de 2008;
- Le niveau d'activité du secteur industriel a, pour sa part, oscillé entre 10 millions et 20 millions d'heures assujetties avec des creux en 1998 et 2009, et des sommets en 2000 et 2012.

Graphique 1 – Évolution des heures de travail assujetties à la CCQ selon les quatre secteurs de l'industrie au Québec, de 1996 à 2013



2.2. Syndicats

Les travailleurs de la construction ont l'obligation d'adhérer à l'une des associations reconnues par la Loi R-20. Cette adhésion s'exerce lors d'un scrutin secret tenu sous la surveillance de la CCQ³²⁸. Les cinq associations syndicales reconnues sont brièvement décrites ici.

2.2.1. Conseil provincial du Québec des métiers de la construction (International)

Fondé en 1964, le Conseil provincial du Québec des métiers de la construction (International) [CPQMC-I] regroupe approximativement 43 000 salariés, au sein de 28 sections locales qui lui sont affiliées. Le CPQMC-I représente ainsi 24,4 % des travailleurs de l'industrie de la construction.

³²⁸ Les salariés admissibles au vote doivent être titulaires d'un certificat de compétence et doivent également avoir effectué au moins 300 heures de travail au Québec au cours des 12 premiers des 15 mois précédant le mois du scrutin. Celui-ci a lieu le 11^e mois précédant la date d'expiration de la convention collective. La présomption d'allégeance s'applique aux travailleurs n'exerçant pas leur droit de vote. En conséquence, ils demeurent avec le syndicat qu'ils avaient précédemment choisi.

Avec la FTQ-Construction, elle se distingue au moyen de sa structure par métier ou par occupation.

Chacune des 28 sections locales composant le CPQMC-I fait partie d'une union internationale. Elles sont soumises à la constitution ou aux statuts et règlements de cette dernière. Bien qu'elle ne soit pas autonome par rapport à son union internationale, une section locale jouit néanmoins d'une pleine autonomie à l'égard du CPQMC-I³²⁹.

2.2.2. CSD-Construction

Créée en juin 1972 à la suite d'une scission au sein de la CSN, la Centrale des syndicats démocratiques (CSD) compte plus de 70 000 membres. La CSD-Construction préconise un syndicalisme de type industriel en se déployant par région plutôt que par métier. Ses 8 sections régionales se divisent en 33 sous-sections. Elle compte un peu plus de 22 000 titulaires de certificats de compétence, représentant 12,7 % des travailleurs de l'industrie de la construction³³⁰.

2.2.3. CSN-Construction

Fondée en 1921, la Confédération des travailleurs catholiques du Canada (CTCC) se déconfectionnalise en 1960 pour devenir la Confédération des syndicats nationaux (CSN). Elle est aujourd'hui constituée d'environ 300 000 membres regroupés en 8 fédérations, dont la CSN-Construction, instituée en 1924³³¹.

Partie intégrante de la CSN, la CSN-Construction préconise aussi un syndicalisme de type industriel et se déploie par région plutôt que par métier. Elle représente plus de 16 000 travailleurs titulaires de certificats de compétence. En vertu du scrutin tenu en 2012, la représentativité actuelle de la CSN-Construction est de 8,5 %³³².

2.2.4. FTQ-Construction

Faisant partie de la Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec (FTQ), qui représente 600 000 travailleurs syndiqués du Québec, la FTQ-Construction a été fondée en 1980 sous l'initiative de Jean Lavallée. Ce dernier a présidé la FTQ-Construction de 1980 à 2008.

La FTQ-Construction est structurée par métier. Elle regroupe 18 syndicats locaux ayant leur propre structure. Agissant au nom de près de 75 000 titulaires de certificats de compétence, la centrale représente 43,9 % des travailleurs de l'industrie de la construction³³³.

³²⁹ Pièce 453P-3362, p. 1.

³³⁰ Pièce 6P-118; témoignage de Louis Delagrave, transcription du 17 septembre 2012, p. 17.

³³¹ Pièce CEIC-R-3396.

³³² Pièce 6P-118; témoignage de Louis Delagrave, transcription du 17 septembre 2012, p. 17.

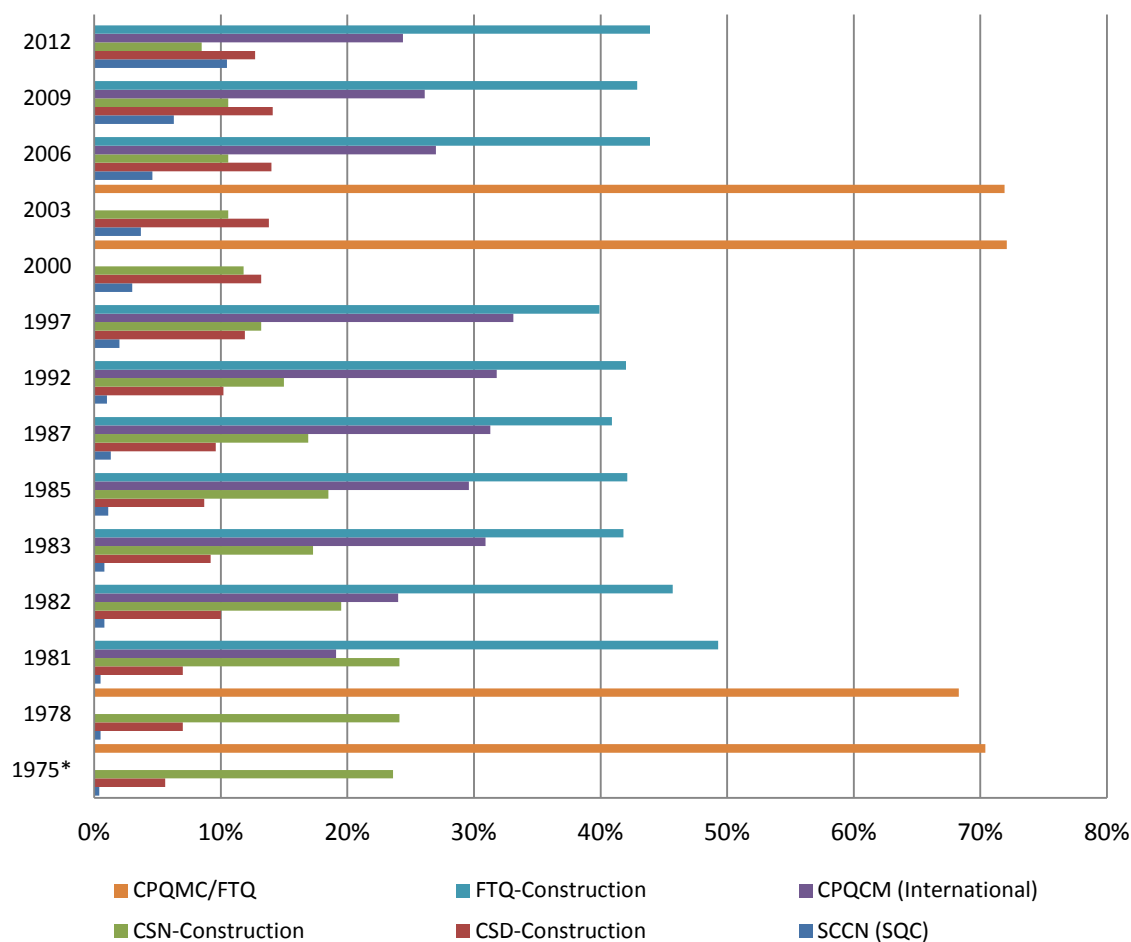
³³³ Pièce 6P-118; témoignage de Louis Delagrave, transcription du 17 septembre 2012, p. 17.

2.2.5. Syndicat de la construction de la Côte-Nord et de Sept-Îles

En 1975, une modification à la Loi R-20 reconnaît le Syndicat de la construction de la Côte-Nord et de Sept-Îles (SCCN). Celui-ci change de nom en 1998 pour s'appeler le Syndicat québécois de la construction (SQC). Tout comme la CSN-Construction, cette association pratique un syndicalisme industriel. Près de 17 000 membres sont titulaires de certificats de compétence, représentant 10,5 % des travailleurs de l'industrie³³⁴.

La représentativité de ces associations a évolué avec le temps. Le graphique ci-dessous montre l'évolution de la représentativité syndicale dans l'industrie de la construction sur une période de 40 ans. On constate le rôle prédominant qu'y a joué le CPQMC-I et, à partir de 1981, la FTQ-Construction.

Graphique 2 – Représentativité syndicale dans l'industrie de la construction, 1975-2012



Source : CCQ, *Histoire du vote d'allégeance syndicale dans la construction*, Direction recherche et organisation, mars 2007.

* Excluant les effectifs non attribués

³³⁴ Pièce 6P-118; témoignage de Louis Delagrave, transcription du 17 septembre 2012, p. 17.

2.3. Entreprises de construction

En 2014, l'industrie de la construction comptait 25 724 employeurs³³⁵, principalement actifs dans la construction résidentielle (14 991) et dans le secteur institutionnel et commercial (15 981), mais également dans les travaux de génie civil et de voirie (2 683) et de procédés industriels (1 738). Un grand nombre d'entre eux œuvrent dans plus d'un secteur. De fait, au cours des dernières années³³⁶, de 25 à 30 % des entreprises ont eu des activités dans deux secteurs de l'industrie, de 3 à 4 %, surtout les plus importantes, ont été actives dans 3 secteurs, et 1 % dans les 4 secteurs.

Tableau 3 – Nombre d'employeurs selon la région de domicile et par secteur, 2014

Région	Génie civil et voirie		Industriel		Institutionnel et commercial (IC)		Résidentiel		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Bas-Saint-Laurent–Gaspésie	212	7,9 %	64	3,7 %	717	4,5 %	529	3,5 %	979	3,8 %
Saguenay–Lac-Saint-Jean	230	8,6 %	149	8,6 %	602	3,8 %	575	3,8 %	977	3,8 %
Québec	494	18,4 %	236	13,6 %	2 883	18,0 %	2 595	17,3 %	4 235	16,5 %
Mauricie–Bois-Francs	218	8,1 %	211	12,1 %	1 124	7,0 %	1 065	7,1 %	1 764	6,9 %
Estrie	103	3,8 %	100	5,8 %	735	4,6 %	784	5,2 %	1 119	4,4 %
Grand Montréal	1 109	41,3 %	795	45,7 %	8 653	54,1 %	8 395	56,0 %	14 709	57,2 %
Île de Montréal	196	7,3 %	164	9,4 %	1 684	10,5 %	1 125	7,5 %	2 581	10,0 %
Montréal	409	15,2 %	346	19,9 %	2 997	18,8 %	3 232	21,6 %	5 276	20,5 %
Laval–Laurentides–Lanaudière	504	18,8 %	285	16,4 %	3 972	24,9 %	4 038	26,9 %	6 852	26,6 %
Outaouais	86	3,2 %	33	1,9 %	682	4,3 %	719	4,8 %	1 110	4,3 %
Abitibi-Témiscamingue	92	3,4 %	67	3,9 %	308	1,9 %	206	1,4 %	435	1,7 %
Côte-Nord	117	4,4 %	69	4,0 %	185	1,2 %	99	0,7 %	267	1,0 %
Extérieur	22	0,8 %	14	0,8 %	92	0,6 %	24	0,2 %	129	0,5 %
Ensemble du Québec	2 683	100,0 %	1 738	100,0 %	15 981	100,0 %	14 991	100,0 %	25 724	100,0 %

* Un employeur peut apparaître dans plus d'un secteur, mais n'est considéré qu'une fois dans le total.

Plus de la moitié des employeurs s'affairent dans la grande région de Montréal (voir tableau 3). La grande majorité (83 %) des entreprises de l'industrie emploient cinq salariés ou moins. Elles ne comptent toutefois que pour 19 % de la masse salariale, ce qui dénote une certaine concentration de l'industrie autour d'entreprises de plus grande taille. De fait, 20 entreprises ont un effectif compris entre 201 et 500 employés, et deux autres comptent plus de 500 employés³³⁷.

Par ailleurs, il convient de rappeler la présence de deux grands types d'entrepreneurs dans l'industrie de la construction : les entrepreneurs généraux et les entrepreneurs spécialisés.

³³⁵ Titulaires d'une ou de plusieurs licences délivrées par la Régie du bâtiment du Québec (RBQ).

³³⁶ De 2004 à 2013.

³³⁷ Pièce CEIC-R-3397.

Un entrepreneur général est un entrepreneur dont l'activité principale consiste à organiser, à coordonner, à exécuter ou à faire exécuter, en tout ou en partie, des travaux de construction³³⁸ compris dans 11 sous-catégories³³⁹. Pour sa part, un entrepreneur spécialisé est un entrepreneur dont l'activité principale consiste à exécuter ou à faire exécuter des travaux de construction compris dans l'une des 49 sous-catégories apparaissant au *Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et des constructeurs-propriétaires*³⁴⁰. Afin de donner une idée des ordres de grandeur, en 2013-2014, la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) dénombrait :

- 820 entrepreneurs généraux;
- 20 698 entrepreneurs spécialisés;
- 18 182 entrepreneurs généraux et spécialisés;
- 489 constructeurs-propriétaires en électricité; et
- 5 604 titulaires de licence délivrée par une corporation mandataire (CMEQ et CMMTQ³⁴¹).

La CCQ produit chaque année la liste des 100 entreprises déclarant le plus d'heures de travail assujetties à la Loi R-20. L'analyse de cette liste révèle que la part des heures de travail exécutées chez ce groupe d'employeurs est relativement stable. Le graphique 3 permet aussi de faire les observations suivantes :

- Les 100 employeurs déclarant le plus d'heures de travail assujetties font très peu de construction résidentielle.
- La part de marché du groupe des 100 employeurs déclarant le plus d'heures de travail assujetties est relativement stable. Dans ce contexte, leur volume de travail a augmenté sans réduire la part de marché des plus petits employeurs, compte tenu de la forte augmentation des heures de travail assujetties à la CCQ.

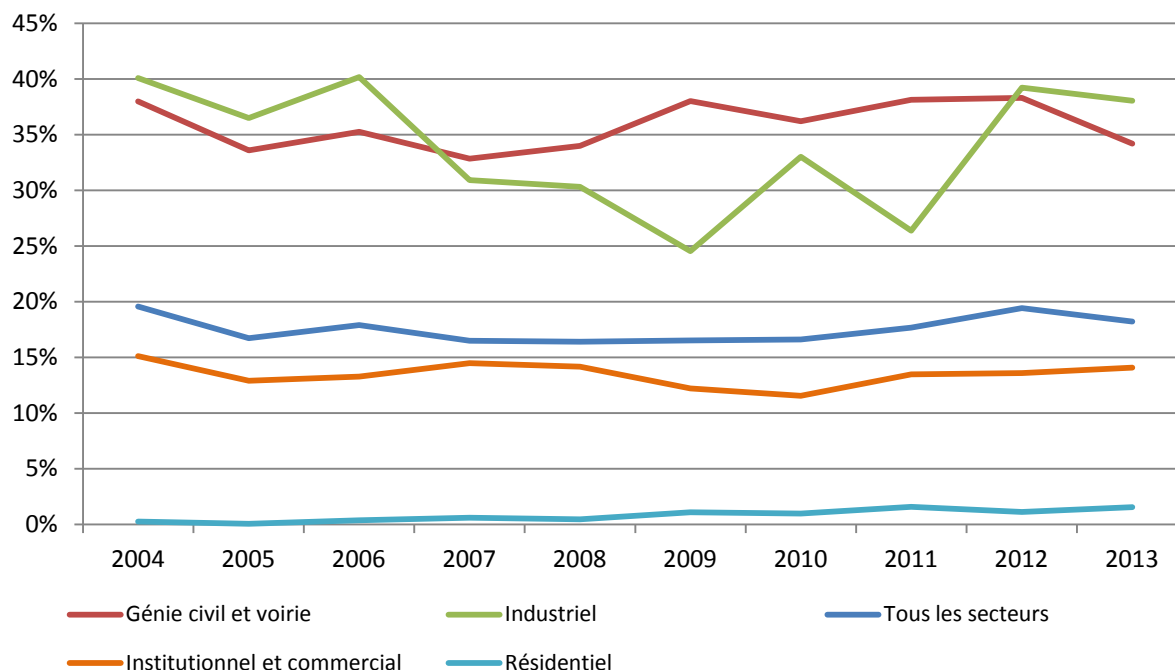
³³⁸ Les travaux de construction sont des travaux de fondation, d'érection, de rénovation, de réparation, d'entretien, de modification ou de démolition d'un bâtiment, d'un équipement destiné à l'usage du public, d'une installation non rattachée à un bâtiment, d'une installation d'équipement pétrolier ou d'un ouvrage de génie civil réalisé sur les lieux mêmes du chantier et à pied d'œuvre, y compris les travaux préalables d'aménagement du sol : Pièce CEIC-R-3398.

³³⁹ Pièce CEIC-R-3399.

³⁴⁰ Pièce CEIC-R- 3400, Annexes II et III, p. 3-7.

³⁴¹ Pièce CEIC-R-3401, p. 10.

Graphique 3 – Part du total des heures de travail assujetties et déclarées à la CCQ par les 100 plus importants employeurs de chaque année



Pour le secteur industriel, le graphique 3 montre que la part de marché des 100 employeurs les plus importants a diminué de 2004 à 2009, pour se rétablir de 2010 à 2013, surtout grâce aux investissements miniers du Plan Nord.

2.4. Association d'employeurs et associations d'entrepreneurs

Les entreprises œuvrant au sein de l'industrie de la construction sont légalement regroupées au sein d'une association d'employeurs – l'Association des entrepreneurs en construction du Québec (AECQ) – et de cinq associations d'entrepreneurs :

- l'Association de la construction du Québec (ACQ);
- l'Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec (ACRGQTQ);
- l'Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec (APCHQ) connue, avant 2014, sous le nom d'Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec;
- la Corporation des maîtres électriciens du Québec (CMEQ);
- la Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec (CMMTQ).

Ces six associations sont brièvement présentées dans les pages suivantes.

2.4.1. Association des entrepreneurs en construction du Québec

L'AECQ apparaît en réponse à une recommandation de la Commission d'enquête sur l'exercice de la liberté syndicale dans l'industrie de la construction (Commission Cliche). En effet, à la suite des conflits intersyndicaux ayant entraîné le saccage de la Baie-James en 1974, la Commission Cliche recommande de créer une association patronale afin de s'occuper des relations du travail.

Le projet de loi 47, sanctionné le 27 juin 1975, donne naissance à l'AECQ. Celle-ci s'est alors vu confier le rôle d'agent négociateur patronal unique de la convention collective des salariés de l'industrie de la construction. Les autres associations négociant pour la partie patronale, décrites ci-après, sont relevées de ce mandat, mais elles continuent d'offrir des services à leurs membres dans d'autres domaines.

La loi oblige tout employeur à devenir membre de l'AECQ afin que celle-ci puisse remplir adéquatement son mandat. L'adhésion y est donc obligatoire. Créée en février 1976, l'AECQ regroupe ainsi la totalité des employeurs de la construction de la province de Québec assujettis à la Loi R-20. Elle exerce ce rôle d'agent négociateur unique jusqu'en 1995. En effet, l'adoption successive des projets de loi 142³⁴² en décembre 1993, et 46 en février 1995³⁴³, vient diviser l'industrie en secteurs, tout en maintenant un tronc commun. De manière plus précise, le projet de loi 46 stipule que chacun des secteurs négociera dorénavant une convention collective distincte, assortie toutefois d'un tronc commun, c'est-à-dire de dispositions communes aux quatre conventions sectorielles. Celles-ci concernent :

- la sécurité syndicale;
- la représentation syndicale;
- la procédure de règlements des griefs;
- l'exercice de recours à l'encontre de mesures disciplinaires;
- l'arbitrage;
- le régime complémentaire d'avantages sociaux de base.

Bien que l'AECQ ait le mandat de négocier ces clauses communes, les associations sectorielles d'employeurs détiennent chacune un poids relatif lors de la ratification de l'entente sur les dispositions communes aux quatre conventions.

Soulignons enfin que le conseil d'administration de l'AECQ est constitué des représentants désignés par les autres associations sectorielles (ACQ, ACRGTQ, APCHQ) et par les corporations d'entrepreneurs (CMEQ et CMMTQ). Aujourd'hui, l'AECQ distribue aux associations d'entrepreneurs sectorielles (ACQ, ACRGTQ et APCHQ) 97,5 % des cotisations perçues des employeurs de l'industrie.

³⁴² *Loi modifiant la Loi sur les relations de travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction et modifiant d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1993, c. 61.

³⁴³ *Loi modifiant la Loi sur les relations de travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction et modifiant d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1993, c. 61.

2.4.2. Association de la construction du Québec³⁴⁴

L'ACQ a été fondée en 1965 sous le nom de Fédération de la construction du Québec (FCQ). Elle a pris sa dénomination actuelle en 1989, à la suite du regroupement de la FCQ et de l'Association de la construction de Montréal et du Québec (ACMQ).

Formée en fédération, elle regroupe 11 associations affiliées présentes dans 15 villes du Québec et compte plus de 5 000 membres. Ces derniers sont des entrepreneurs généraux, des entrepreneurs spécialisés ainsi que des fournisseurs de biens et de services de tous les secteurs de l'industrie, principalement des secteurs institutionnel et commercial ainsi qu'industriel. À l'heure actuelle, elle rassemble :

- 2 595 entrepreneurs généraux;
- 2 507 entrepreneurs spécialisés;
- 316 fournisseurs;
- 114 professionnels.

À compter de 1995, l'ACQ est également devenue l'agent négociateur de tous les employeurs des secteurs institutionnel et commercial ainsi qu'industriel. Elle est donc responsable :

- de négocier, d'appliquer et d'interpréter les conventions collectives de ces deux secteurs;
- d'informer les employeurs de leurs obligations légales et réglementaires;
- de représenter les employeurs auprès de divers intervenants de l'industrie;
- d'intervenir en matière de formation professionnelle et de gestion de la main-d'œuvre auprès des comités de l'industrie pour favoriser le développement et la qualification d'une main-d'œuvre répondant aux besoins des employeurs.

Il faut enfin noter que tout employeur déclarant des heures de travail assujetties à la Loi R-20 dans les secteurs institutionnel et commercial ainsi que dans le secteur industriel a accès aux services de l'ACQ en matière de relations du travail et de santé et sécurité du travail sans aucune obligation d'être membre de l'une ou l'autre de ses associations affiliées.

2.4.3. Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec

L'ACRGTQ succède en 1968 à la Quebec Road Builders, qui fut incorporée en 1944. Cet OBNL regroupe les principales entreprises actives dans la réalisation de travaux de construction de génie civil et de voirie au Québec. Ces entreprises interviennent également dans les projets de barrages hydroélectriques, d'oléoducs, d'éoliennes, de quais, etc. L'ACRGTQ représente l'ensemble des employeurs de ce vaste secteur en vertu de la Loi R-20. Elle a le mandat de négocier la convention collective du secteur du génie civil et de la voirie de l'industrie de la construction et d'accompagner

³⁴⁴ Pièce 456P-3365, p. 12-13.

les employeurs auprès des instances administratives et judiciaires responsables de son application³⁴⁵. L'adhésion des employeurs à l'ACRGTQ demeure volontaire³⁴⁶.

L'ACRGTQ représente plus de 2 700 entreprises actives au sein de l'industrie de la construction de routes, d'ouvrages de génie civil et de grands travaux, lesquelles emploient plus de 41 000 salariés ayant travaillé 32,3 millions d'heures en 2013. Les entrepreneurs œuvrant dans le secteur du génie civil et de la voirie emploient en moyenne 8,5 salariés, alors que la moyenne pour l'ensemble des secteurs de l'industrie est de 4,8³⁴⁷.

2.4.4. Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec

Fondée en 1961 et incorporée en 1962, l'APCHQ est un organisme à adhésion volontaire transigeant avec plus de 17 000 entreprises réunies au sein de 15 associations régionales³⁴⁸. À titre d'agent négociateur patronal des relations de travail dans le secteur résidentiel, elle défend les intérêts de plus de 14 500 employeurs embauchant plus de 57 000 salariés³⁴⁹.

2.4.5. Corporation des maîtres électriciens du Québec

La CMEQ a été créée en 1950 à la suite de l'adoption de la loi maintenant connue sous le nom de la *Loi sur les maîtres électriciens* (LME³⁵⁰). Cette loi stipule que la CMEQ a pour but :

- d'assurer la sécurité du public;
- d'augmenter la compétence et l'habileté de ses membres;
- de réglementer leur discipline et leur conduite dans le métier; et
- de leur fournir des services³⁵¹.

Depuis 2001, la CMEQ a aussi le mandat d'appliquer la *Loi sur le bâtiment* (LB) relativement à la qualification professionnelle de ses membres. À cette fin, elle vérifie et contrôle leur qualification en vue de s'assurer de leur probité et de leur compétence.

Le maître électricien est titulaire d'une licence d'entrepreneur en électricité. Pour obtenir celle-ci, il doit obligatoirement réussir l'examen visant à vérifier ses connaissances en lien avec le métier et la fonction d'entrepreneur. Il doit aussi être membre de la CMEQ, puisque la Corporation est à adhésion obligatoire. Le maître électricien est celui exécutant ou faisant exécuter par ses salariés électriciens des travaux d'installation électrique.

³⁴⁵ Pièce CEIC-R-3402; témoignage de M^e Denis Houle, transcription du 4 juin 2012, p. 29.

³⁴⁶ Pièce 439P-3349, p. 4.

³⁴⁷ Pièce CEIC-R-3403.

³⁴⁸ Pièce CEIC-R-3404.

³⁴⁹ Pièce CEIC-R-3405.

³⁵⁰ Témoignage de Simon Bussièrès, transcription du 17 septembre 2014, p. 243-244; *Loi sur les maîtres électriciens*, RLRQ, c. M-3 au 1^{er} septembre 2014, 194P-2034; pièce 194P-2046, p. 2.

³⁵¹ Témoignage de Simon Bussièrès, transcription du 17 septembre 2014, p. 245-246; pièce 194P-2046, p. 3; *Loi sur les maîtres électriciens*, RLRQ, c. M-3 au 1^{er} septembre 2014, 194P-2034, art. 9.

En 2008, le renouvellement de licence a été remplacé par un maintien de licence signifiant que l'entrepreneur n'a pas besoin de reconfirmer ses informations annuellement, mais doit seulement indiquer s'il y a eu des changements. De même, les états financiers ne sont plus requis même si la CMEQ peut toujours les demander³⁵².

La CMEQ est administrée par un conseil d'administration provincial et par un comité exécutif. Son siège social est à Montréal, et elle emploie une quarantaine de personnes³⁵³. La CMEQ a 3 342 membres, dont 80 % ont moins de 5 employés³⁵⁴. Ils génèrent à eux seuls environ 12,5 % du nombre total d'heures de travail assujetties déclarées à la CCQ pour l'ensemble des 31 métiers et occupations.

Les travaux d'installation électrique, auxquels le Chapitre V du *Code de construction* s'applique, leur sont exclusivement réservés. Les entrepreneurs électriciens peuvent contracter tant avec les entrepreneurs généraux qu'avec les donneurs d'ouvrage. Leurs services vont de la conception d'une installation électrique jusqu'à l'exécution de travaux dans le cadre d'une nouvelle construction, de rénovation, de réparation, d'entretien ou de modification d'installations électriques, dans tous les secteurs de l'industrie de la construction.

Même si la CMEQ est désignée « Association d'entrepreneurs » au sens de la Loi R-20, elle ne détient aucun rôle formel dans les négociations collectives, mais peut siéger au conseil d'administration de la CCQ.

2.4.6. Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec

La CMMTQ est une corporation professionnelle créée en 1949 par la *Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie* (LMMT³⁵⁵). La CMMTQ est une corporation à but non lucratif³⁵⁶.

Selon sa loi constitutive, la CMMTQ a pour objectif d'augmenter la compétence et l'habileté de ses membres en vue d'assurer au public une plus grande sécurité et une meilleure protection quant à l'hygiène et à la santé. Elle doit aussi réglementer la discipline et la conduite professionnelle des maîtres mécaniciens en tuyauterie et, depuis 2011, administrer et appliquer la *Loi sur le bâtiment* relativement à leur qualification professionnelle et les garanties financières exigibles. Enfin, la CMMTQ émet les licences d'entrepreneur en construction pour les spécialités de la plomberie et du chauffage prévues à sa Loi.

³⁵² Témoignage de Simon Bussière, transcription du 17 septembre 2014, p. 246-252; pièce 194P-2046 p. 4; pièce 194P-2035.

³⁵³ Témoignages de Julie Senécal et Simon Bussière, transcription du 17 septembre 2014, p. 256-257, 262-263, 274-276; pièce 194P-2046, p. 7, 9; *Règlement sur la régie interne des membres de la Corporation des maîtres électriciens du Québec*, c. M-3, r. 4 – 1^{er} septembre 2014, 194P-2040; *Loi sur les maîtres électriciens*, c. M-3 au 1^{er} septembre 2014, art. 14, 17.1-17.4, 194P-2034.

³⁵⁴ Témoignages de Julie Senécal et Simon Bussière, transcription du 17 septembre 2014, p. 244, 264, 265, 268-269; pièce 194P-2046 : p. 2, 10-11; *Loi sur les maîtres électriciens*, c. M-3 au 1^{er} septembre 2014, art. 1 et 31, 194P-2034.

³⁵⁵ *Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec*, RLRQ, c. M-4.

³⁵⁶ Témoignage de Steve Boulanger, transcription du 18 septembre 2014, p. 15-16; pièce 195P-2055, p. 2; *Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie*, RLRQ c. M-4 – 1^{er} septembre 2014, 195P-2047.

En 2013, la CMMTQ a émis 228 licences, en a maintenu 2 251, en a modifié 482 et en a suspendu 54. La plupart des suspensions visent des entrepreneurs ne maintenant pas leur cautionnement ou n'ayant pas payé leur cotisation annuelle à la CMMTQ. Il y a eu 106 annulations de licences, la plupart pour non-paiement des droits et frais de maintien de licence³⁵⁷.

La CMMTQ est administrée par un conseil d'administration provincial dont les administrateurs proviennent de toutes les régions du Québec et de toutes les spécialités techniques visées par la loi. Elle compte une trentaine d'employés³⁵⁸ et environ 2 500 membres. Approximativement 85 % des entreprises membres ont 5 salariés ou moins, et 75 % possèdent d'autres sous-catégories de licences gérées par la RBQ ou la CMEQ³⁵⁹.

Un maître mécanicien en tuyauterie est un entrepreneur en construction. Certaines spécialités – plomberie, chauffage et combustion – sont à adhésion obligatoire à la CMMTQ, et la licence est émise par celle-ci. Certaines spécialités – réfrigération et systèmes d'extinction – sont à adhésion volontaire, et la licence est émise par la RBQ.

Les travaux visés par la LMMT sont l'installation, la réparation, la modification et les travaux de réfection. Certains travaux ne sont pas prévus à la LMMT, mais le sont à la LB, dont les travaux d'entretien et les travaux exécutés à l'extérieur d'un bâtiment, sur un territoire d'une municipalité sans égouts publics dont la population ne dépasse pas 5 000 habitants, et sur un territoire non organisé.

2.4.7. Corporation des entrepreneurs généraux du Québec

Aux six associations décrites ci-dessus, il apparaît utile, pour les fins de la Commission, de décrire une septième association : la Corporation des entrepreneurs généraux du Québec (CEGQ). Au milieu des années 1990, des entrepreneurs généraux actifs dans le domaine du bâtiment constatent l'absence d'une association ayant comme mandat de défendre spécifiquement leurs intérêts.

Ils fondent donc, en 1996, la CEGQ. Sa mission est notamment de défendre les intérêts collectifs des entrepreneurs généraux œuvrant dans le secteur ICI (industriel, commercial et institutionnel) tout en faisant la promotion de leur rôle dans l'industrie de la construction. De plus, elle vise à assister ses membres dans la gestion de leur entreprise en leur proposant des moyens et des outils qui les aideront à améliorer leur performance.

³⁵⁷ Témoignage de Steve Boulanger, transcription du 18 septembre 2014, p. 38-40, 42-43; pièce 195P-2055, p. 15.

³⁵⁸ Témoignage de Steve Boulanger, transcription du 18 septembre 2014, p. 16-17; pièce 195P-2055, p. 3; *Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie*, RLRQ c. M-4 – 1^{er} septembre 2014, art. 12, 14.1, 195P-2047.

³⁵⁹ Témoignage de Steve Boulanger, transcription du 18 septembre 2014, p. 19-22, 26, 42-43, 46; pièce 195P-2055, p. 6-7; *Loi sur les maîtres mécaniciens en tuyauterie*, RLRQ c. M-4 – 1^{er} septembre 2014, art. 1 et 15, 195P-2047.

2.5. Firmes de génie³⁶⁰

Avec un chiffre d'affaires de 5,7 milliards de dollars³⁶¹ en 2012 et environ 18 000 employés, le génie-conseil constitue un des principaux secteurs d'activité économique au Québec. Avec des bureaux dans toutes les régions du Québec, ce secteur représente également une importante contribution au développement régional. Pour la période de 1997 à 2012, les revenus d'exploitation des firmes québécoises de génie ont crû en moyenne de 8,2 % par année. Par ailleurs, leurs marges bénéficiaires demeurent relativement confortables, atteignant en moyenne 11,1 %³⁶².

Ces firmes œuvrent dans différents segments de l'industrie des transports (incluant la voirie), soit l'énergie, les procédés industriels, l'environnement, les télécommunications, le bâtiment, etc. Elles offrent des services spécialisés comme les analyses et les études préliminaires, la conception, la préparation des plans et devis, la gestion de projets, la surveillance de travaux, la mise en service et l'exploitation.

En raison de la nature de leurs services, les firmes de génie-conseil travaillent autour de projets circonscrits dans le temps et l'espace, qui proviennent tant du secteur public que du secteur privé.

Pour faire face à la mondialisation des marchés et offrir des services concurrentiels sur la scène internationale, le génie-conseil québécois s'est profondément transformé au cours des dernières années. Alors que l'Association des ingénieurs-conseils du Québec (AICQ) regroupait environ 180 membres employant 8 000 personnes en 1997, on ne dénombre maintenant au Québec qu'une quarantaine d'entreprises, mais qui emploient environ 18 000 personnes.

Cette consolidation s'explique notamment par le fait que d'importantes firmes québécoises sont devenues des filiales ou des divisions d'entreprises étrangères de grande envergure :

- Tecsumt a été achetée par AECOM le 3 mars 2008³⁶³;
- Teknika HBA a fusionné le 12 juin 2008 avec Trow Global Holding Inc., qui devient Global Inc. le 4 avril 2011³⁶⁴;
- BPR a été achetée par l'américaine Tetra Tech le 5 octobre 2010³⁶⁵;
- Cegertec a été acquise par WorleyParsons le 11 avril 2012³⁶⁶;
- Genivar fusionne avec WSP le 1^{er} août 2012, puis la transaction permettant d'acquérir Parsons Brinckerhoff est conclue le 31 octobre 2014³⁶⁷; et
- Stantec annonce l'acquisition des actifs d'ingénierie de Dessau le 20 janvier 2015³⁶⁸.

³⁶⁰ Les paragraphes traitant du génie-conseil québécois proviennent en bonne partie d'une analyse réalisée par M. Jean-Claude Cloutier pour la Commission : pièce 459P-3499. Les données ont été mises à jour.

³⁶¹ Pièce CEIC-R-3406.

³⁶² Pièce CEIC-R-3406.

³⁶³ Pièce CEIC-R-3407.

³⁶⁴ Pièce CEIC-R-3408, en liasse.

³⁶⁵ Pièce CEIC-R-3409.

³⁶⁶ Pièce CEIC-R-3410, p. 16.

³⁶⁷ Pièce CEIC-R-3411.

Les travaux de la Commission ont également permis de mettre en lumière une autre caractéristique de l'industrie : le recours aux consortiums et aux coentreprises. Il s'agit de deux formes d'associations en vue de la réalisation d'un projet de construction. Le consortium prend la forme juridique d'un contrat d'affaires entre les personnes morales ou physiques impliquées. Un tel contrat précise les avantages et obligations de chaque partie dans le projet commun. Dans le cas d'une coentreprise, il y a création d'une personne morale distincte des parties qui en détiennent le capital. La formule de coentreprise est plus coûteuse à appliquer que le simple consortium, mais elle offre une meilleure protection juridique et financière aux parties.

De 1997 à 2011, les consortiums ont obtenu 686 contrats d'une valeur de 1,044 milliard de dollars, soit 3,5 % du nombre total de contrats de services professionnels et 36,3 % de la valeur totale des contrats de services professionnels (2,876 milliards de dollars³⁶⁹) octroyés par le MTQ.

Les consortiums et les coentreprises ont réalisé des contrats d'une valeur moyenne de 1,5 million de dollars. Celle-ci est nettement supérieure à celle des autres adjudicataires dans le domaine, qui se situe à moins de 100 000 dollars. Cet écart appréciable s'explique dans la mesure où les firmes peuvent s'associer précisément pour réaliser des contrats d'une envergure telle qu'elles ne pourraient les réaliser sur une base individuelle. Par ailleurs, il apparaît logique de présumer qu'en deçà d'un seuil minimal de valeur de contrat, il ne vaut pas la peine d'entreprendre les démarches pour mettre sur pied un partenariat de type consortium ou coentreprise.

Le graphique 4 permet de constater que l'importance relative des consortiums dans les contrats de services professionnels octroyés par le MTQ a fluctué entre 1997 et 2011. On peut y voir que le nombre de contrats octroyés à des consortiums a représenté environ 5 % de l'ensemble des contrats de services professionnels reliés à la construction. Toutefois, la valeur de ces contrats a augmenté à partir de 1998 pour culminer en 2003 et 2007. À ce moment, les contrats de services professionnels octroyés à des firmes de génie réunies en consortiums représentaient plus de 45 % de la valeur totale de ce type de contrats.

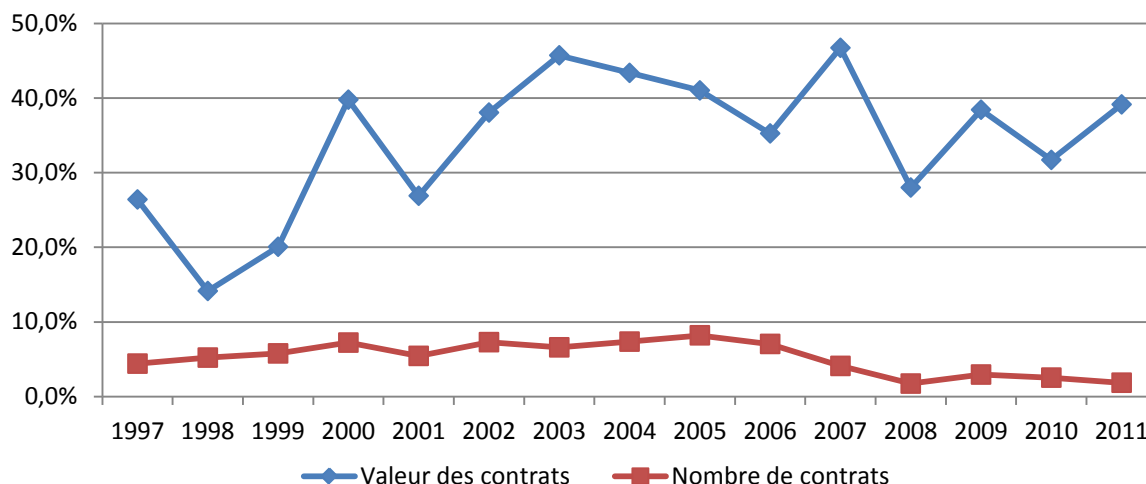
Selon l'AICQ, la formation de consortiums pour l'exécution de contrats n'est pas un phénomène particulier au Québec³⁷⁰. Il s'agirait plutôt d'une tendance observée un peu partout dans le monde au cours des dernières années. Cette tendance s'explique essentiellement par la nécessité pour les firmes de pouvoir présenter des soumissions dans lesquelles elles peuvent proposer une équipe de réalisation la plus crédible possible quant à l'expérience et aux champs de spécialisation de ses membres. Or, il arrive fréquemment qu'une firme ne possède pas l'expertise dans tous les domaines requis ou alors que ces compétences soient déjà mobilisées pour réaliser d'autres mandats. La mise en commun des ressources professionnelles permet ainsi au secteur du génie-conseil d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles. Cette forme de coopération était d'autant plus justifiée que les firmes ont dû faire face, pendant plusieurs années, à une pénurie relative d'ingénieurs dans le domaine du génie civil.

³⁶⁸ Pièce CEIC-R-3412.

³⁶⁹ Pièce 130P-1552; témoignage de Martin Comeau, transcription du 8 avril 2014, p. 10.

³⁷⁰ Pièce 446P-3355, p. 42.

Graphique 4 – Proportion du nombre et de la valeur des contrats de services professionnels octroyés par le MTQ à des consortiums sur l'ensemble de ce type de contrats, 1997-2011



Pour les firmes individuelles, cette formule permet aussi de mieux composer avec le caractère cyclique et discontinu de leurs marchés. Ainsi, quand les occasions d'affaires se font plus rares, la formule des consortiums permet d'assurer une stabilité minimale de l'offre de service, notamment en gardant en emploi les ressources les mieux qualifiées.

2.6. Firmes d'architectes

Alors que le marché des firmes de génie-conseil est constitué de peu d'entreprises, mais de taille importante, le phénomène est inverse dans le domaine de l'architecture. En effet, les firmes d'architecture sont plutôt nombreuses et de taille petite ou moyenne.

En 2011, le ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations dénombrait 502 établissements œuvrant dans le domaine de l'architecture. De ce nombre, seulement 2 % comptaient 50 employés et plus³⁷¹. Par ailleurs, l'Ordre des architectes du Québec (OAQ) évalue le nombre de ses membres à 3 600, auxquels il faut ajouter 800 stagiaires en architecture³⁷².

En 2012, le domaine de l'architecture québécoise a généré des revenus d'exploitation de 694 millions de dollars avec une marge bénéficiaire de 20,6 %³⁷³. De façon générale, 39 % des revenus proviennent des ventes aux OBNL et aux établissements publics, généralement dans les domaines de la santé, de l'éducation et pour des immeubles destinés au divertissement, aux loisirs et à la culture³⁷⁴.

³⁷¹ Pièce CEIC-R-3413.

³⁷² Témoignages de Nathalie Dion et Jean-Pierre Dumont, transcription du 15 octobre 2014. p. 169.

³⁷³ Pièce CEIC-R-3414.

³⁷⁴ Pièce CEIC-R-3415, en liasse, p. 6, 13 (tableau 360-0011).

Pour chaque dollar de revenu touché, les architectes généreraient, directement ou indirectement, six fois ce montant en travaux. Ils peuvent aussi avoir une influence sur les projets de construction en participant à la sélection d'un entrepreneur général, en choisissant certains sous-traitants et en recommandant certains matériaux³⁷⁵.

2.7. Fournisseurs de matériaux

Les matériaux et produits de construction constituent des intrants de première importance pour l'industrie de la construction. Pour construire ou réhabiliter une route ou un ouvrage d'art, l'entrepreneur peut, par exemple, avoir besoin de bitume ou de béton, de liants, de matières granulaires, de machinerie, de camions pour le transport et, évidemment, de main-d'œuvre. D'autres produits ou matériaux peuvent aussi être nécessaires sur les chantiers : glissières, panneaux de signalisation, fûts et luminaires pour l'éclairage, peinture, etc. En raison de leur importance, les marchés et la production de trois de ces produits méritent d'être regardés de plus près.

2.7.1. Le marché des matières granulaires

Les matières granulaires (sable et gravier) et les pierres constituent des substances essentielles à la construction de routes. Elles entrent dans la fabrication des enrobés bitumineux (asphalte) et servent également de matériaux pour les fondations ou les structures de chaussées. Elles sont également utilisées pour la fabrication du béton. Celui-ci est largement employé dans la réparation et la construction des structures et des ouvrages d'art.

L'ouverture et l'exploitation des carrières sont soumises à un contrôle et à une réglementation du gouvernement du Québec et des municipalités. Selon une étude réalisée par Les Conseillers ADEC inc. pour le compte de l'ACRGQTQ, plus de 50 % des ventes de granulats seraient destinées au génie civil (travaux de voirie, de conduites d'eau, d'aéroports, de chemins de fer, etc.). L'industrie du béton en accaparerait un autre 45 %, pour la construction d'immeubles et d'ouvrages divers³⁷⁶.

L'Institut de la statistique du Québec estime qu'en 2012, plus de 73 millions de tonnes de matériaux de construction ont été produites par les carrières et sablières du Québec. Ces matériaux avaient une valeur de près de 660 millions de dollars, et leur production donnait du travail à plus de 3 600 personnes³⁷⁷. Une étude réalisée au MTQ estimait à 314 le nombre de carrières et de sablières en activité au Québec en 2012³⁷⁸. De 1997 à 2013, la production de sable et de gravier a baissé d'environ 30 % au Québec. Au même moment, le prix de ces matières a plus que doublé, passant de 2,64 à 5,46 dollars la tonne³⁷⁹. Il s'agit là d'une croissance annuelle moyenne d'environ 5 % alors que l'inflation atteignait 1,8 % par année.

³⁷⁵ Pièce CEIC-R-3416, p. 3, 17, 18, 23.

³⁷⁶ Pièce 439P-3349, annexe 6.

³⁷⁷ Pièce CEIC-R-3417, p. 2, 7.

³⁷⁸ Pièce CEIC-R-3418, p. 8, 35.

³⁷⁹ Pièce CEIC-R-3419.

2.7.2. La production d'enrobés bitumineux et de bitume

Pour produire des enrobés bitumineux, communément appelés « asphalte », il faut des granulats, mais aussi du bitume. Au Québec, il n'y a que quatre fournisseurs possibles de bitume : Suncor, Kildair, McAsphalt et Bitumar.

Dans le marché de l'asphaltage, l'entreprise disposant d'actifs essentiels tels que les centrales d'enrobage dans une région donnée dispose d'un avantage économique important. Le tableau ci-dessous présente la répartition régionale des centrales d'enrobage. On peut y voir qu'entre 1997 et 2013, le nombre de centrales d'enrobage au Québec est passé de 154 à 185. En 2013, ces 185 centrales d'enrobage, parmi lesquelles on dénombre près d'une quarantaine d'usines mobiles, sont la propriété de 46 entreprises différentes.

Tableau 4 – La répartition régionale des centrales d'enrobage³⁸⁰

Directions territoriales (DT) du MTQ	N ^{bre} de centrales d'enrobage		N ^{bre} de propriétaires de centrales 2013
	1997	2013	
Abitibi-Témiscamingue	9	10	3
Bas-Saint-Laurent ¹	9	15	4
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine ¹	6	5	2
Capitale-Nationale	10	11	8
Chaudière-Appalaches	13	13	5
Côte-Nord	6	13	5
Estrie	6	7	4
Laurentides-Lanaudière	15	20	9
Laval-Mille-Îles	6	7	6
Mauricie-Centre-du-Québec	14	14	8
Montréal Est	13	19	8
Montréal Ouest	11	15	9
Montréal	8	8	6
Outaouais	9	11	6
Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau	8	8	3
Adresse inconnue et autre ²	11	9	9
Total	154	185	46 propriétaires de centrales d'enrobage au Québec en 2013³

¹ La DT du Bas-Saint-Laurent-Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine a été scindée en deux pour exposer l'aspect régional.

² Inclut les centrales mobiles inactives ainsi qu'une centrale d'enrobage du Nord-du-Québec.

³ Le nombre total de propriétaires n'est pas le résultat de l'addition de la colonne.

³⁸⁰ Pièce 130P-1552; témoignage de Martin Comeau, transcription du 8 avril 2014, p. 37.

En fin de compte, l'importance de matériaux tels que les granulats et le bitume apparaît clairement lorsqu'on sait que la valeur de ces intrants correspond à plus de 40 % du coût de réalisation d'une structure de chaussée en enrobés bitumineux³⁸¹.

2.7.3. La production de ciment et de béton

Les producteurs de ciment et de béton constituent des fournisseurs importants de l'industrie de la construction au Québec. En 2012, les quatre producteurs de ciment présents sur le territoire (Holcim, Lafarge Canada, Ciment Québec et Colacem) en ont produit 2,8 millions de tonnes, pour une valeur de 329 millions de dollars. Plus de 500 personnes travaillent dans ces cimenteries, auxquelles s'ajoutera celle de Ciment McInnis à Port-Daniel en 2016.

Ces cimenteries sont souvent également propriétaires d'usines de béton. En 2014, on dénombrait au Québec 160 usines de béton prêt à l'emploi³⁸² appartenant à plus de 50 producteurs³⁸³. Ces usines avaient des revenus de près de 1 milliard de dollars et elles employaient, directement et indirectement, plus de 3 200 personnes³⁸⁴. Plus d'une soixantaine de ces usines appartenaient à Béton Provincial, Ciment Québec, Lafarge Canada et Holcim. Rappelons que, dans la structure de coûts d'une usine de béton produisant 45 000 m³ de béton par année, l'acquisition des matériaux, dont essentiellement les granulats et le ciment, représente près de 60 % de ses coûts³⁸⁵.

3. POIDS ÉCONOMIQUE DE L'INDUSTRIE

Au cours de la période examinée par la Commission, les investissements dans la construction de bâtiments et d'ouvrages de génie civil ont connu une forte croissance. Atteignant les 48 milliards de dollars, les investissements privés et publics dans ces secteurs sont en effet passés d'environ 8 % du PIB au tournant des années 2000 à 13,3 % en 2013 (voir le graphique 5). Et c'est sans compter les retombées indirectes de l'industrie dans d'autres secteurs auxquels elle est reliée en amont et en aval : services professionnels en génie et en architecture, matériaux et fournitures, équipements, financement, assurances, etc.

³⁸¹ Pièce CEIC-R-3418, p. 14.

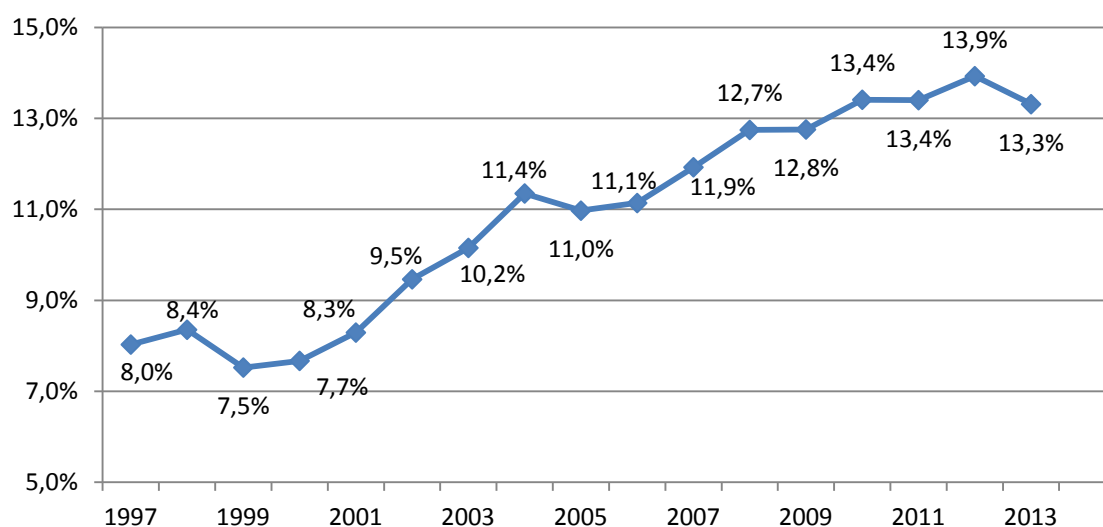
³⁸² Cent quarante-quatre d'entre elles détiennent la certification du Bureau de normalisation du Québec (BNQ).

³⁸³ Pièce CEIC-R-3420.

³⁸⁴ Pièce CEIC-R-3421, tableau 301-0006.

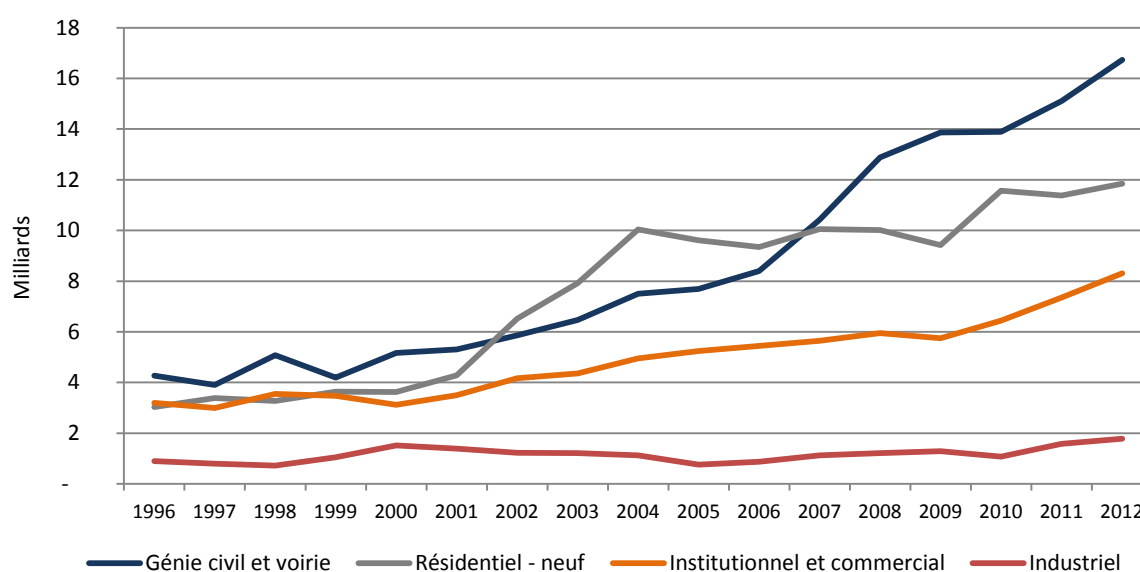
³⁸⁵ Pièce 439P-3349, annexe 6, p. 35.

Graphique 5 – Part du PIB attribuable aux investissements en construction au Québec, de 1997 à 2013³⁸⁶



Trois des quatre secteurs de l'industrie ont connu une forte augmentation d'activité durant la période examinée par la Commission (graphique 6). Il s'agit du secteur du génie civil et de la voirie, du secteur résidentiel neuf ainsi que du secteur institutionnel et commercial. Seul le secteur industriel présente une certaine stagnation.

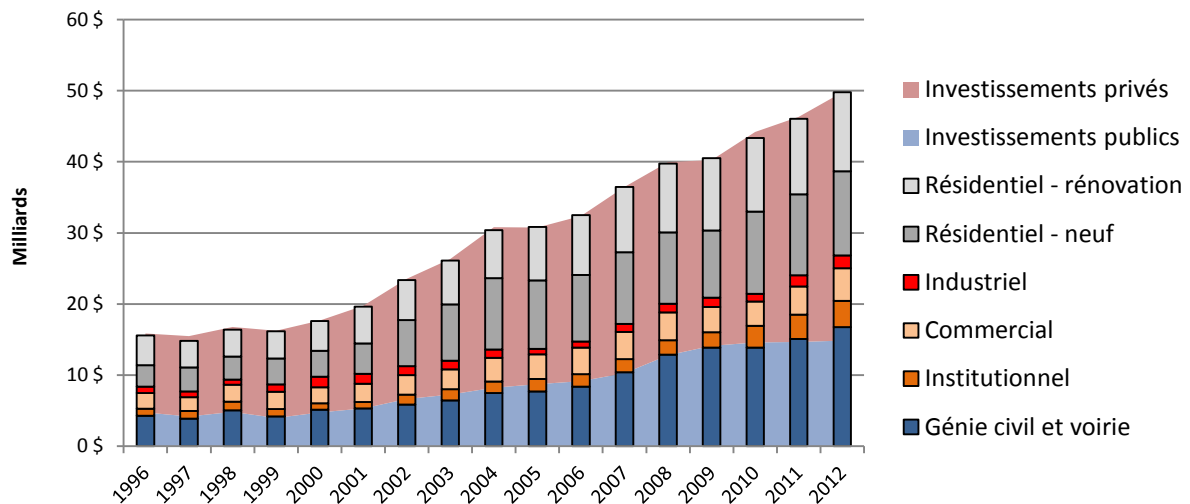
Graphique 6 – Investissements en construction au Québec selon les quatre secteurs de l'industrie au Québec, de 1996 à 2012



³⁸⁶ En dollars courants et incluant la construction non assujettie à la Loi R-20.

Autre constat : les investissements en génie civil et voirie effectués de 1996 à 2012 sont étroitement liés aux investissements publics, tandis que plus des deux tiers des investissements privés effectués à la même période concernaient la construction résidentielle (graphique 7).

Graphique 7 – Évolution des investissements publics et privés en construction et répartition selon les quatre secteurs de l'industrie au Québec, de 1996 à 2012



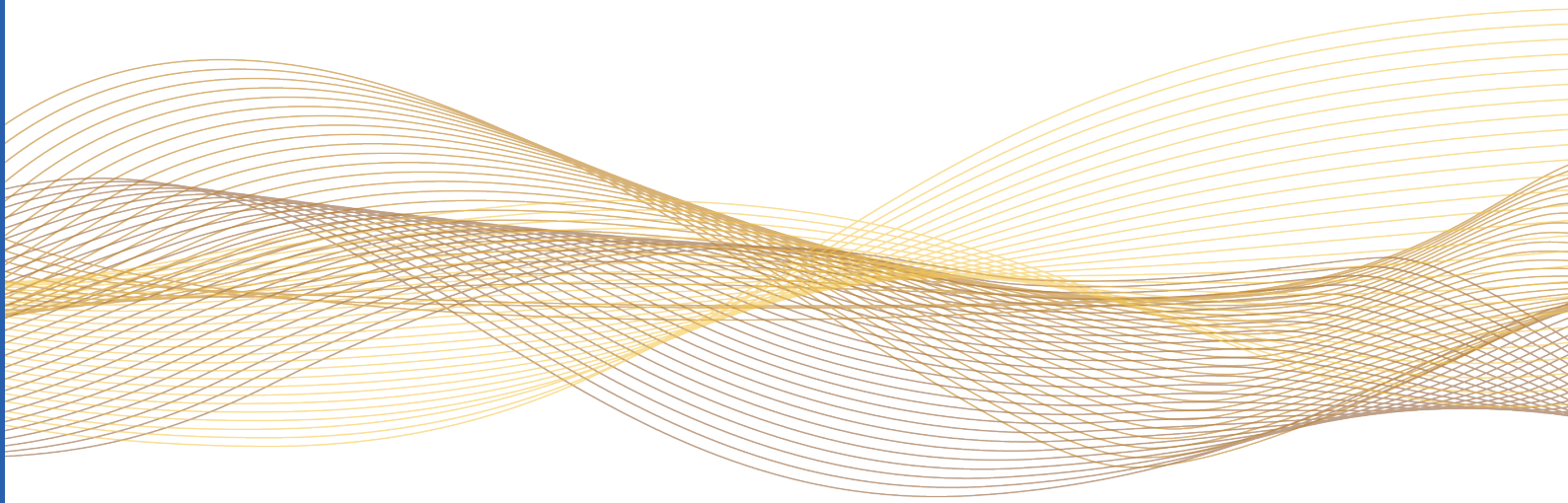
Les investissements en construction incluent les coûts de toute nature dont les heures travaillées; les services professionnels; les matériaux et leur transport; les frais d'administration et le profit des entreprises; ainsi que tout autre coût associé à ces investissements amortissables sur une période de plusieurs années.

Présente dans toutes les régions du Québec, l'industrie de la construction a toujours été considérée comme un puissant levier économique. Non seulement les investissements dans les infrastructures, les routes et les lieux de vie répondent à des besoins de base, mais ils génèrent à leur tour des revenus d'emploi, de taxes et d'impôts. Par effet d'entraînement, la construction fait aussi tourner plusieurs autres industries, telles que l'exploitation des ressources naturelles, la transformation et la fabrication, le transport et la distribution. Pour toutes ces raisons, en période de ralentissement économique, les gouvernements cherchent habituellement à stimuler la construction. Au Québec, les investissements publics ont représenté 29 % des investissements totaux de 1996 à 2012, la moyenne canadienne étant de 21 %³⁸⁷.

³⁸⁷ Pièce CEIC-R-3423, en liasse, tableaux 032-0002 et 384-0038.

Chapitre 3

Le financement politique



LE FINANCEMENT POLITIQUE

Les travaux de la Commission ont mis en lumière certaines des caractéristiques les plus importantes des règles relatives au financement politique. C'est le cas notamment du principe selon lequel seules les personnes physiques peuvent contribuer à un parti, et ce, pour un montant limité. Les lois électorales contiennent cependant d'autres particularités qu'il faut connaître pour mieux comprendre la portée de certains comportements constatés durant les audiences de la Commission. C'est l'objectif du présent chapitre.

1. LOIS ET PRINCIPES

Adoptée à l'unanimité le 26 août 1977, la *Loi régissant le financement des partis politiques* a été la première loi québécoise à réglementer les sources de financement des partis politiques provinciaux³⁸⁸. Cette loi visait à mettre fin aux « caisses électorales occultes³⁸⁹ » et aux actes de favoritisme dont bénéficiaient les généreux donateurs, notamment en matière d'octroi de contrats publics. Les règles énoncées devaient notamment empêcher la manipulation des élus et éliminer les « dettes de reconnaissance³⁹⁰ ».

Au niveau municipal, la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM) ne sera adoptée qu'en 1987³⁹¹. Avant cette date, la *Loi concernant les élections* de 1978 dans certaines municipalités et modifiant la *Loi sur les cités et villes* régit les contributions et les dépenses, d'abord dans les municipalités de 100 000 habitants et plus puis, à compter de 1979, dans celles de 20 000 habitants et plus.

Que ce soit au niveau provincial ou municipal, les règles imposées en matière de financement politique reposent sur les principes d'équité et de transparence³⁹². L'équité se traduit par le droit de l'électeur à contribuer, par l'accès à ces contributions à tout parti autorisé, et par l'imposition d'une limite unique aux dépenses électorales pour tous les candidats³⁹³. Il s'agit de « favoriser l'égalité des chances entre les partis³⁹⁴ ». Le principe de transparence se manifeste quant à lui à travers la remise de rapports financiers annuels, publics, faisant état des diverses sources de revenus et des dépenses d'un parti politique au cours d'une année financière et lors d'une élection.

³⁸⁸ À l'exception du remboursement des dépenses électorales introduit par la *Loi électorale* de 1963. Pièce CEIC-R-3531, p. 5-11, 73-74.

³⁸⁹ André LAROCQUE, *La réforme électorale. L'héritage démocratique du premier ministre René Lévesque*, dans Michel Dion (sous la direction de), *L'éthique gouvernementale*, Cahiers de recherche éthique 21, Éditions Fides, 1997, p. 321-323.

³⁹⁰ Pièce CEIC-R-3531, p. 11.

³⁹¹ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2. La LERM entre en vigueur le 1^{er} janvier 1988.

³⁹² Pièce CEIC-R-2298, p. 1.

³⁹³ Les détails du cadre normatif relatif aux dépenses électorales sont présentés à l'annexe 15.

³⁹⁴ Pièce CEIC-R-3531, p. 14.

Pour « solliciter ou recueillir des contributions, effectuer des dépenses ou contracter des emprunts³⁹⁵ », un parti politique doit être « autorisé » par le Directeur général des élections du Québec (DGEQ). Les lois électorales édictent les conditions d'obtention d'une autorisation³⁹⁶, parmi lesquelles figurent l'obligation d'avoir un chef, deux autres dirigeants, un représentant officiel³⁹⁷, et de prouver l'adhésion d'un certain nombre de membres (possédant la qualité d'électeurs) favorables à la demande d'autorisation³⁹⁸.

Les responsabilités d'un chef de parti en matière de financement et de dépenses électorales sont principalement d'ordre administratif. Il doit notamment voir à la nomination du représentant officiel, à l'approbation de celle du vérificateur et à la transmission des rapports dans les délais³⁹⁹.

2. CONTRIBUTION AUTORISÉE

En vertu des lois électorales, une contribution peut prendre la forme d'un don d'argent, de services rendus au parti ou encore de biens qui lui sont fournis « à titre gratuit et à des fins politiques⁴⁰⁰ ».

La contribution doit émaner des propres biens de l'électeur, être versée personnellement, « volontairement, sans compensation ni contrepartie », et elle ne doit pas faire l'objet d'un remboursement⁴⁰¹. Ces quatre dernières conditions ont été explicitement inscrites dans les lois électorales par l'entremise du projet de loi 113⁴⁰². Le non-respect de cette règle constitue une infraction assortie de plusieurs peines, dont une amende minimale de 5 000 dollars et la perte des

³⁹⁵ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 41, al. 1; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 395.

³⁹⁶ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 47-51.2, 52-58; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 395-399.3.

³⁹⁷ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 42 et *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 381.

³⁹⁸ Depuis le 17 décembre 2004, la *Loi électorale* exige au minimum 100 électeurs (art. 47, al. 1). Du 21 octobre 1998 au 16 décembre 2004, cette disposition prévoyait que la liste devait contenir minimalement 25 électeurs par circonscription sur un total de 20. Jusqu'au 20 octobre 1998, cette liste devait contenir un minimum de 1 000 noms. Au municipal, le nombre minimal de membres est déterminé en fonction du nombre d'habitants de la municipalité visée dans la demande d'autorisation (*Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 397).

³⁹⁹ Voici quelques-uns des articles énonçant les devoirs du chef d'un parti ou limitant l'étendue des actes qu'il peut poser : *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 42-43 (représentant officiel et ses délégués), 52 (instance de parti), 65 (renseignements au DGEQ), 67 (retrait d'autorisation), 107 et 109 (vérificateur du parti), 127, 127.21, 442 et 443 (délai de production de rapports), 405 et 406 (agent officiel et adjoints), 445 (dettes électorales); *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 397 (demande d'autorisation), 403 (retrait d'autorisation), 502 (délai de production de rapports), 384 (représentant et agent officiels, leurs adjoints et délégués), 388 et 390 (vérificateur du parti), 473 (dettes électorales).

⁴⁰⁰ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 88, al. 1; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 427.

⁴⁰¹ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 90; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 430.

⁴⁰² *Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales*, L.Q. 2010, c. 32, art. 3 et 14.

droits électoraux⁴⁰³. Jusqu'au 1^{er} avril 2015, les lois électorales retiraient également le droit de conclure des contrats publics à quiconque ne respecterait pas cette règle⁴⁰⁴.

2.1. Profil du contributeur

Le versement d'une contribution politique est un droit accordé à l'électeur. Selon les lois électorales, au niveau provincial, l'électeur est une personne physique, majeure, citoyenne canadienne et domiciliée⁴⁰⁵ au Québec depuis six mois⁴⁰⁶. La contravention à cette règle constitue une infraction dont la peine comprend l'imposition d'une amende minimale de 5 000 dollars (jusqu'en décembre 2011, l'amende minimale était de 1 000 dollars) et la perte des droits électoraux.

Au niveau municipal, l'électeur doit non seulement être majeur et citoyen canadien, mais également résider sur le territoire de la municipalité où aura lieu l'élection. La loi reconnaît aussi une catégorie supplémentaire d'électeurs : les propriétaires d'immeubles et occupants d'établissement d'entreprise⁴⁰⁷. Ainsi, la personne qui n'est pas domiciliée dans la municipalité où le parti politique de son choix est autorisé, mais qui possède un immeuble ou occupe un établissement d'entreprise⁴⁰⁸ dans cette municipalité depuis au moins 12 mois, est considérée comme un électeur de cette municipalité. Cette particularité de la LERM accorde aux associés d'une société en nom collectif le droit de contribuer auprès d'un parti autorisé dans une municipalité où ils ne sont pas domiciliés⁴⁰⁹.

⁴⁰³ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 568, 564.1 et 564.2; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 610 et 641.1

⁴⁰⁴ *Loi visant principalement la récupération de sommes payées injustement à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics*, L.Q. 2015, c. 6, art. 35, 39.

⁴⁰⁵ La notion de « domicile » est celle établie par le *Code civil du Québec*, à ses articles 73-83.

⁴⁰⁶ En outre, la personne ne doit pas être en curatelle, ni privée de ses droits électoraux à la suite d'une condamnation pour manœuvre électorale frauduleuse : *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 1; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 47. La liste des infractions qualifiées de manœuvres électorales frauduleuses est prévue à l'art. 567 de la *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3 et à l'art. 645 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2.

⁴⁰⁷ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 47.

⁴⁰⁸ L'expression « occupant d'un établissement d'entreprise » renvoie à la *Loi sur la fiscalité municipale*, qui la définit ainsi : « 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. » Cette « personne » est aussi bien un individu qu'un « groupement de personnes ou de biens, telle une société, une association ou une fiducie » : *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, c. F-2.1, art. 1.

⁴⁰⁹ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 54, al. 3.

2.2. Valeur maximale de la contribution

La valeur d'une contribution politique autorisée a fait l'objet d'une série de modifications ces dernières années.

En 1977, la contribution à un parti politique provincial était limitée à 3 000 dollars annuellement⁴¹⁰. Elle a ensuite été abaissée à 1 000 dollars⁴¹¹ en 2011, et à 100 dollars deux ans plus tard⁴¹².

Au niveau municipal⁴¹³, jusqu'au 18 juin 1999, la valeur totale d'une contribution autorisée au cours d'un même exercice financier ne pouvait excéder 750 dollars, somme « réparti[e] entre plusieurs des partis ». Puis une modification législative en fixe la valeur à 1 000 dollars « pour chacun des partis » autorisés, à l'instar de ce qui est prévu par la *Loi électorale*. Enfin, en 2013, une dernière modification réduit la valeur de la contribution de l'électeur à la somme de 300 dollars, tout en autorisant l'autofinancement pour un montant maximal de 700 dollars⁴¹⁴. Ces limites s'appliquent à toutes les formes de contribution autorisée : argent⁴¹⁵, biens et services⁴¹⁶.

Les modifications législatives ont non seulement abaissé la valeur maximale d'une contribution, elles ont également revu les règles encadrant son versement en espèces. Ainsi, depuis 2013, au provincial, la *Loi électorale* autorise un électeur à effectuer deux versements en espèces de 50 dollars chacun⁴¹⁷. Au municipal, une contribution en espèces doit être inférieure à 100 dollars⁴¹⁸. Le représentant officiel, son délégué ou le solliciteur autorisé qui recueille une contribution ne respectant pas les modalités de versement d'une contribution financière commet une infraction punissable d'une amende minimale de 5 000 dollars pour la personne physique et de 10 000 dollars pour la personne morale⁴¹⁹. Le montant de l'amende minimale était de 100 dollars jusqu'au 16 juin 1998, puis de 500 dollars jusqu'au 30 avril 2011.

⁴¹⁰ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 91.

⁴¹¹ Montant en vigueur du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2012.

⁴¹² Montant en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013.

⁴¹³ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 431.

⁴¹⁴ Depuis le 21 juin 2013, *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 431, al. 2.

⁴¹⁵ Il existe plusieurs modalités de versement d'un don d'argent : en espèces, par ordre de paiement (p. ex. : chèques), par carte de crédit ou virement de fonds. Les lois électorales déterminent les conditions relatives à chacune de ces modalités : *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 95; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 436. Voir annexe 16.

⁴¹⁶ Dans le cas d'une contribution en biens ou en services donnée par un « commerçant dans le cours des activités de son entreprise », sa valeur sera évaluée au prix le plus bas proposé au public au moment où elle a été offerte au parti (*Loi électorale*, art. 91, al. 4; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 427). En dehors de cette situation, la valeur de la contribution ainsi faite s'évaluera « au prix du détail le plus bas du marché dans la région et à l'époque où [les biens et services] sont offerts au public dans le cours normal des affaires » (*Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 91, al. 5; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 427, al. 3).

⁴¹⁷ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 93, al. 2.

⁴¹⁸ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 436.

⁴¹⁹ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 620, 641.1.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} mai 2011, la *Loi électorale* exige que toute contribution soit accompagnée d'une fiche, approuvée par le DGEQ, et contenant les informations suivantes⁴²⁰ : les nom et adresse de l'électeur-contributeur, le montant de la contribution et la déclaration signée de l'électeur-contributeur par laquelle il atteste que « sa contribution est faite à même ses propres biens, volontairement, sans compensation ni contrepartie, et qu'elle n'a fait ni ne fera l'objet d'un quelconque remboursement⁴²¹ ».

Mentionnons en dernier lieu que, dans le but d'encourager le « financement populaire », la *Loi sur les impôts* consentait à tout électeur la possibilité de déduire de son impôt une partie de sa contribution financière⁴²². Le crédit d'impôt pour contribution politique au provincial a toutefois été aboli par la *Loi modifiant la Loi électorale*⁴²³. Un flou juridique persiste cependant quant au droit des entreprises de déduire de telles dépenses.

2.3. Profil du solliciteur

Le représentant officiel⁴²⁴ d'un parti est le principal responsable des questions relatives au financement politique et, par conséquent, aux contributions. Toute sollicitation se fait sous sa responsabilité exclusive, « par l'entremise des personnes qu'il désigne à cette fin⁴²⁵ ». Ces personnes sont généralement appelées solliciteurs⁴²⁶ et reçoivent un certificat de sollicitation délivré et signé par lui⁴²⁷. Ce certificat nominatif les autorise à accomplir les quatre tâches associées à la sollicitation : procéder à des invitations, recevoir les contributions, remettre des reçus et encaisser les contributions.

Une liste de personnes autorisées à faire de la sollicitation sans toutefois percevoir les contributions sollicitées ni émettre ni recevoir des fiches de contribution existe également. Ces personnes se voient attribuer un certificat global. Ce type de certificat est souvent émis aux

⁴²⁰ Ces renseignements se retrouvaient aussi dans le reçu de contribution délivré à l'électeur-contributeur au municipal, à l'exception du texte de la déclaration qui y a été introduit le 1^{er} mai 2011 : *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 434.

⁴²¹ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 95.1, al. 2. Par ailleurs, le DGEQ émet un reçu annuel de contribution à l'électeur-contributeur (*Loi électorale*, art. 96). Avant le 30 avril 2011, le représentant officiel avait la responsabilité d'émettre ce reçu annuel.

⁴²² *Loi sur les impôts*, RLRQc. I-3, art. 776. Le montant déductible a connu des modifications entre 1995 et 2011.

⁴²³ *Loi modifiant la Loi électorale afin de réduire la limite des contributions par électeur, de diminuer le plafond des dépenses électorales et de relever le financement public des partis politiques du Québec*, L.Q. 2012, c. 26, art. 22. Le projet de loi 2 a été sanctionné le 7 décembre 2012.

⁴²⁴ Dès la nomination d'un représentant officiel ou d'un agent officiel, le DGEQ leur transmet des documents les renseignant sur leur fonction, ils obtiennent l'accès à un site Internet réservé et ils peuvent participer à une formation qui leur est consacrée. La formation n'est cependant pas obligatoire. Environ 50 % des représentants s'en prévalent. Toutefois, les représentants et agents officiels des partis au niveau provincial sont systématiquement rencontrés par le personnel du DGEQ.

⁴²⁵ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 92; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 433.

⁴²⁶ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 92, al. 2; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 432, al. 2; pièce CEIC-R-3425; pièce CEIC-R-3528.

⁴²⁷ Pièce CEIC-R-3425.

députés, aux ministres et au personnel de leur cabinet. Les personnes autorisées à effectuer des dépenses pour le parti politique doivent également détenir un tel certificat⁴²⁸.

3. AUTRES FORMES DE FINANCEMENT AUTORISÉ

Le financement d'un parti inclut non seulement les contributions qu'il reçoit, mais aussi diverses formes de financement autorisé.

3.1. Allocations publiques⁴²⁹

Au provincial, les partis politiques ont accès à des sources⁴³⁰ de financement public, versé par l'État, dont les allocations. Après une élection générale, le DGEQ détermine la valeur annuelle de l'allocation qui sera versée, au choix du parti concerné, sur une base mensuelle ou trimestrielle⁴³¹. Cette allocation doit servir à couvrir les dépenses relatives à l'administration courante, à la diffusion d'un programme politique, à la coordination de l'action politique des membres ou sympathisants, aux dépenses électorales et au remboursement du capital des emprunts⁴³². Le DGEQ publie chaque année dans la *Gazette officielle du Québec* un état sommaire des sommes ainsi versées⁴³³.

Au niveau municipal, la *Loi sur les cités et villes* prévoit que le budget de la Ville de Montréal et le budget de la Ville de Québec prennent en compte « un crédit pour le versement d'une allocation destinée au remboursement des dépenses faites pour l'administration courante de tout parti autorisé, pour la diffusion du programme politique [...] et pour la coordination de l'action politique de ses membres⁴³⁴ ». La loi ne pose pas d'exigence similaire pour les autres municipalités.

⁴²⁸ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 102.

⁴²⁹ Cette forme de financement public existe depuis 1975.

⁴³⁰ Citons à titre d'exemple le remboursement d'une partie des frais de vérification de rapports financiers ainsi qu'une partie des dépenses électorales.

⁴³¹ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 81. Pour plus de détails, voir l'annexe 17 portant sur le mode de calcul d'une allocation publique.

⁴³² *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 83.

⁴³³ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 86.

⁴³⁴ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 474.0.4, al. 1. Le trésorier de la municipalité verse mensuellement au représentant officiel d'un parti autorisé 1/12 de l'allocation, « sur production de pièces justificatives » : *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 474.0.4, al. 4. Par ailleurs, cette Loi prévoit le remboursement de dépenses « engagées à des fins de recherche ou de soutien », à certaines conditions : art. 474.0.3. L'exercice du calcul de l'allocation due se fait en fonction de critères précis et nécessite au préalable de déterminer la somme du crédit disponible dans le budget de la Ville, à partir duquel l'allocation sera déduite : *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 474.0.4, al. 2, 3.

3.2. Prêts et cautionnements⁴³⁵

Sous la responsabilité de son représentant officiel⁴³⁶, un parti autorisé peut contracter un emprunt auprès d'un électeur, d'une banque, d'une société de fiducie ou d'une coopérative de services financiers⁴³⁷.

Pour un parti politique provincial, la somme d'un emprunt, quel qu'en soit le créancier, n'est soumise à aucune limite. Il en va de même pour le montant de la caution exigible⁴³⁸. Dans le cas d'un parti municipal souhaitant contracter un emprunt auprès d'un électeur ou solliciter ce dernier à titre de caution, la LERM impose une limite de 10 000 dollars⁴³⁹. Néanmoins, le parti politique n'est astreint à aucune limite lorsque l'emprunt s'effectue auprès d'un établissement financier.

Quant aux modalités de remboursement, elles sont négociées entre le parti politique et son créancier. Les lois électorales n'obligent que le paiement annuel des intérêts dus.

3.3. Dons anonymes

Les dons anonymes ou « le passage du chapeau » n'est plus autorisé par les lois électorales depuis 2011⁴⁴⁰. Lorsqu'ils étaient encore autorisés, ces derniers n'étaient soumis à aucune limite, et le donateur anonyme n'était astreint à aucune contrainte, mis à part son anonymat. Seule contrainte imposée, au municipal : si ces dons représentaient plus de 20 % de la totalité des contributions reçues par un parti, la LERM exigeait que les sommes excédentaires soient versées à la trésorerie de la municipalité⁴⁴¹. Cette mesure devait limiter l'attrait des dons anonymes comme façon de contourner le financement populaire⁴⁴².

En dépit du peu de règles encadrant les dons anonymes, les partis avaient l'obligation de les déclarer dans leurs rapports financiers annuels en faisant état du montant total de dons anonymes recueillis, de la nature, du lieu et de la date des réunions ou manifestations politiques au cours desquelles ils ont été recueillis⁴⁴³.

⁴³⁵ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 104-106; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 446-449.

⁴³⁶ Quiconque contrevient à cette règle s'expose à une amende minimale de 500 dollars : *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 564; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 641.

⁴³⁷ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 88, al. 2 (4); *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 364, 428 (4).

⁴³⁸ L'acte de cautionnement mentionne les nom et adresse de l'électeur-caution et le montant de la caution. L'infraction à cette règle est aussi punissable d'une amende minimale de 500 dollars : *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 564; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 641.

⁴³⁹ Cette limite a été introduite en 1998.

⁴⁴⁰ *Loi anti-prête-noms en matière de contributions électorales*, L.Q. 2010, c. 32, art. 2, 7, 13, 17-18; pièce CEIC-R-2302, p. 41, 42.

⁴⁴¹ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 441, en vigueur jusqu'au 30 avril 2011.

⁴⁴² Pièce CEIC-R-3495.

⁴⁴³ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 114; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 480 (dans leur version en vigueur jusqu'au 30 avril 2011).

3.4. Prix d'entrée à une activité politique⁴⁴⁴

Une activité politique est une « activité tenue par une entité autorisée qui ne vise pas le financement⁴⁴⁵ ». Selon les lois électorales, les sommes qui y sont recueillies ne constituent pas des « contributions ». Le coût d'un billet d'entrée peut être assumé par une personne, qu'elle ait ou non la qualité d'électeur⁴⁴⁶. Le coût de toute admission supplémentaire est toutefois considéré comme une contribution et doit répondre aux règles établies⁴⁴⁷.

Par opposition, une « activité de financement » est une activité par laquelle un parti politique sollicite et recueille des contributions. Elle a pour objectif de « générer un excédent de revenus de contribution sur les dépenses servant à financer une entité politique⁴⁴⁸ ».

3.5. Travail bénévole⁴⁴⁹

Le travail bénévole ne constitue pas une « contribution » au sens des lois électorales. Dans son *Guide du représentant officiel*, le DGEQ précise toutefois qu'il doit s'agir d'un travail accompli par un individu, personnellement, volontairement, soit en dehors de toute contrainte, sanction ou représailles de quiconque et sans contrepartie, c'est-à-dire sans rémunération ni avantages obtenus de quiconque⁴⁵⁰.

4. OBLIGATION DE DIVULGATION

Afin de remplir son obligation de divulgation, le représentant officiel d'un parti autorisé doit transmettre au DGEQ un rapport financier annuel⁴⁵¹. Ce rapport doit comporter notamment un bilan, un état des résultats et un état des flux de trésorerie. On doit aussi y trouver un portrait détaillé de ses contributeurs⁴⁵² et créanciers⁴⁵³, ainsi que des activités menées durant l'année visée.

⁴⁴⁴ Jusqu'en 2013, les lois électorales y faisaient référence sous l'appellation « activité ou manifestation à caractère politique ».

⁴⁴⁵ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 88, al. 3.

⁴⁴⁶ Pièce CEIC-R-3427, p. 15; pièce CEIC-R-3426, p. 13-15.

⁴⁴⁷ Pièce CEIC-R-3427, p. 13; pièce CEIC-R-3426, p. 13-15.

⁴⁴⁸ Pièce CEIC-R-3427, p. 13; pièce CEIC-R-3426, p. 13-15.

⁴⁴⁹ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 88(1); *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 428(1).

⁴⁵⁰ Pièce CEIC-R-3427, p. 11; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 428(1); pièce CEIC-R-3529, p. 14.

⁴⁵¹ Soumis au plus tard le 30 avril de chaque année au provincial (*Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 113, 116). Les instances du parti (notamment les associations de circonscriptions) doivent elles aussi soumettre un rapport financier annuel au DGEQ (art. 117); le 1^{er} avril pour un parti municipal (*Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 479). Ce rapport est transmis au trésorier de la municipalité.

⁴⁵² En divulguant les nom et adresse des électeurs qui ont fait une ou plusieurs contributions, ainsi que le total de celles-ci : *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 115 (jusqu'au 30 avril 2011, cette obligation visait uniquement les électeurs ayant contribué pour plus de 200 dollars); *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 481(3) [cette divulgation ne concerne que les électeurs dont la contribution totale est de 100 dollars ou plus].

⁴⁵³ En indiquant les emprunts contractés, les créanciers et les modalités d'emprunt, de même que les nom et adresse de tout électeur s'étant porté caution, et le montant de celle-ci.

Le contenu de ces rapports est public⁴⁵⁴, à l'exception de la liste des membres d'un parti et de certains renseignements⁴⁵⁵ contenus dans la fiche de contribution.

Avant leur transmission au DGEQ ou au trésorier de la municipalité, les rapports financiers dont les recettes excèdent 5 000 dollars sont vérifiés par un vérificateur externe⁴⁵⁶. Les frais de vérification sont remboursés au parti à même le fonds général de la municipalité⁴⁵⁷ et, au provincial, par le DGEQ⁴⁵⁸. Le DGEQ complète cette vérification financière par une vérification de conformité d'environ 30 % des rapports des partis municipaux⁴⁵⁹. Avant 2003, il ne vérifiait pas les rapports financiers annuels des partis provinciaux. De 2003 à 2006, le DGEQ avait pour objectif de vérifier chaque année 10 % des rapports financiers des instances des partis politiques provinciaux (les associations de circonscriptions). Cet objectif est passé à 20 % en 2007. Le but de ces vérifications est de contrôler la conformité des contributions recueillies⁴⁶⁰. Rappelons que le DGEQ dispose d'un accès en tout temps à l'ensemble « des livres, comptes et documents qui se rapportent aux affaires financières » d'un parti et de ses instances⁴⁶¹.

Tout retard dans la production du rapport financier entraîne l'inhabilité à siéger et à voter du chef du parti⁴⁶².

5. INFRACTIONS ET PEINES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT ET DE DÉPENSES ÉLECTORALES

Pour toute infraction en matière de financement et de dépenses électorales, le droit de poursuivre revient au DGEQ⁴⁶³. Il doit cependant prouver hors de tout doute raisonnable que l'infraction a bel et bien eu lieu. Depuis le 10 décembre 2010, le DGEQ dispose de cinq ans à compter de la

⁴⁵⁴ Les renseignements publics de ces rapports sont disponibles au centre d'information du DGEQ, *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3 art. 126.

⁴⁵⁵ Autres que le nom, l'adresse et le montant de la contribution.

⁴⁵⁶ *Loi électorale*, art. 110, 111, 116; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 482, 488-490 : au municipal, depuis le 17 juin 2005, la vérification ne concerne que « les rapports du parti dont les recettes recueillies excèdent 5 000 dollars ».

⁴⁵⁷ *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 488, 490.

⁴⁵⁸ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 112.

⁴⁵⁹ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 230, 232.

⁴⁶⁰ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 290, 291.

⁴⁶¹ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 112.1; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 368, al. 2.

⁴⁶² *Loi électorale*, art. 127. Si le chef n'est pas député, la sanction s'applique au chef parlementaire et, depuis le 10 décembre 2010, en l'absence de ce dernier, au député désigné par le chef. Au municipal, le chef de parti membre du conseil de la municipalité perd le droit d'y siéger. Si le chef n'en est pas membre, la sanction s'applique au candidat du parti pour le poste de maire. Advenant que ce dernier ne soit pas non plus membre du conseil, perdra son droit d'assister aux séances « la personne qui est membre du conseil et qui était le candidat du parti, lors de la dernière élection, qui a obtenu le plus grand nombre de votes », *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 502. Des amendes sont également imposées.

⁴⁶³ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 569; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 647. L'annexe 18 présente la liste des exclusions en matière de dépenses électorales.

perpétration de l'infraction pour intenter une action⁴⁶⁴, sauf pour les infractions constituant des manœuvres électorales frauduleuses, pour lesquelles il dispose de dix ans.

Les infractions prévues par les lois électorales ciblent l'électeur, les membres du personnel électoral, le candidat à une élection, le chef d'un parti politique, les représentants et agents officiels, une personne morale, de même que toute personne qui poserait des gestes contraires aux règles. Est coupable de la même infraction que son auteur principal la personne qui l'aide à la commettre, qui l'y incite ou l'y amène par encouragement, conseil, consentement, autorisation ou ordre⁴⁶⁵. Depuis le 10 décembre 2010, les lois électorales établissent aussi une présomption d'infraction à l'encontre d'un parti politique lorsque son chef, un autre de ses dirigeants, son représentant ou agent officiel « commet, permet ou tolère une infraction » aux règles⁴⁶⁶.

Les peines prévues sont principalement des amendes. Le montant de plusieurs d'entre elles a quintuplé en 2010. Pour certaines infractions constituant des manœuvres électorales frauduleuses⁴⁶⁷, la sanction comprend également la perte des droits électoraux. Jusqu'en 2015, elle pouvait se traduire par une interdiction de conclure des contrats publics. Cette dernière option, introduite dans les lois électorales en avril 2011, a été cependant retirée en avril 2015. Dorénavant, les entreprises reconnues coupables d'infraction aux lois électorales seront inscrites au Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA).

⁴⁶⁴ *Loi électorale*, art. 569, al. 2; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 648. Auparavant, pour toute infraction, la poursuite se prescrivait « par un an depuis la date de la connaissance par le poursuivant de la perpétration de l'infraction » et aucune poursuite ne pouvait être intentée au-delà d'un délai de cinq années depuis la perpétration de l'infraction.

⁴⁶⁵ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 566; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 637.

⁴⁶⁶ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 566.1; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 638.

⁴⁶⁷ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 567; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2, art. 645.

Chapitre 4

Les organismes responsables de la surveillance et du contrôle



LES ORGANISMES RESPONSABLES DE LA SURVEILLANCE ET DU CONTRÔLE

Une multitude d'organismes ont compétence en matière d'octroi et de gestion des contrats publics, de construction, et de financement des partis politiques. La présente section vise à en faire l'inventaire, à expliquer leur mandat et à exposer le contexte dans lequel ils doivent évoluer.

Ces organismes ont été créés au fil du temps, parfois en contexte de crise, et ont hérité de missions variées. Certains relèvent de l'Assemblée nationale, d'autres sont des organismes indépendants dotés de pouvoirs très divers, ou encore des organismes policiers ou associés à la fonction judiciaire.

Pour comprendre la façon dont ils sont censés interagir, ils sont regroupés ici selon qu'ils interviennent en matière d'encadrement général, en amont du processus d'octroi et de gestion des contrats publics, lors de l'attribution et l'exécution des contrats, en aval du processus d'octroi, dans une perspective de reddition de comptes des élus, lorsqu'une enquête est requise ou encore lorsqu'il s'agit de porter des accusations.

1. ENCADREMENT GÉNÉRAL

1.1. Secrétariat du Conseil du trésor

Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), ou plus spécifiquement le Sous-secrétariat aux marchés publics, joue un rôle névralgique en matière d'octroi et de gestion des contrats publics. En plus de son rôle dans la conception et la mise en œuvre du mécanisme d'autorisation des entreprises désireuses de conclure un contrat avec l'État, le SCT agit, en matière d'encadrement contractuel, avec la Direction générale de la mise en œuvre de l'encadrement des contrats publics (DGMOECP) et, en matière d'encadrement éthique, avec le Bureau de la gouvernance en gestion des ressources humaines (BGGRH).

1.1.1. Direction générale de la mise en œuvre de l'encadrement des contrats publics

La DGMOECP relève du Sous-secrétariat aux marchés publics. Son premier rôle consiste à s'assurer que les organismes publics appliquent le cadre normatif de l'octroi et de la gestion des contrats publics⁴⁶⁸. Elle soutient ainsi environ 450 organismes publics, attribuant environ 19 000 contrats par année, pour une valeur approximative de 8 milliards de dollars. Elle peut compter pour ce faire sur une équipe de 44 personnes et dispose d'un budget d'environ 3 millions de dollars⁴⁶⁹.

⁴⁶⁸ Témoignage de Louis Morneau, transcription du 29 septembre 2014, p. 345.

⁴⁶⁹ Témoignage de Louis Morneau, transcription du 29 septembre 2014, p. 345.

Depuis le 1^{er} avril 2013, une partie importante de son mandat porte aussi sur la reddition de comptes des organismes publics. La plus récente législation lui attribue notamment la responsabilité de recevoir les autorisations des dirigeants d'organisme ayant octroyé des contrats en situation d'urgence et la lettre de déclaration de fiabilité du dirigeant, attestant que les informations transmises sont valides. La Direction peut aussi se voir confier un mandat de vérification des activités de gestion contractuelle de tout organisme assujéti à la *Loi sur les contrats des organismes publics* (LCOP). « Ces vérifications visent à évaluer la conformité du processus de gestion contractuelle au cadre normatif en gestion contractuelle et à identifier les saines pratiques de gestion afférentes qui pourraient être améliorées. Des recommandations sont formulées et un plan d'action est demandé aux organismes visés⁴⁷⁰. » Sept mandats ont été réalisés depuis 2011 et deux étaient en cours en février 2015⁴⁷¹.

La DGMOECP a en outre comme mandat de renseigner les fournisseurs désireux de faire affaire avec l'État sur les procédures à suivre et de recevoir leurs plaintes lorsqu'ils jugent un appel d'offres inéquitable⁴⁷². Elle supervise également les activités du Système électronique d'appel d'offres (SEAO) et, à ce titre, voit à adapter le système aux changements législatifs⁴⁷³. Elle fournit aussi mensuellement la base de données du SEAO à l'Unité permanente anticorruption (UPAC), incluant la liste des personnes ou des entreprises ayant commandé des documents d'appel d'offres⁴⁷⁴. Les conditions d'utilisation du SEAO ont d'ailleurs été modifiées pour autoriser la transmission du nom et de l'information relative aux utilisateurs à tout organisme public luttant contre la corruption, l'évasion fiscale, le travail au noir et la collusion⁴⁷⁵. Depuis 2013, la DGMOECP effectue également un échantillonnage ponctuel des appels d'offres publiés dans le SEAO et des fiches d'informations des dirigeants d'organismes. Les cas de non-conformité peuvent donner lieu à une communication⁴⁷⁶.

Dans la même logique, la DGMOECP est responsable de la gestion du Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics (RENA), mis en place le 1^{er} juin 2012, à la suite de l'adoption de la *Loi concernant la lutte contre la corruption*. Grâce au RENA, toute entreprise déclarée coupable d'une série d'infractions se voit interdite de contrats publics. En date du 18 septembre 2014, 148 entreprises étaient inscrites au RENA, dont 90 % pour des infractions fiscales⁴⁷⁷.

Finalement, depuis 1996, la DGMOECP a aussi la responsabilité d'assurer la formation des secrétaires de comités de sélection formés pour étudier les soumissions⁴⁷⁸. Ces formations,

⁴⁷⁰ Témoignage de Louis Morneau, transcription du 29 septembre 2014, p. 393-394, 406-408; pièce 205P-2105, p. 20; *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 27.1

⁴⁷¹ Pièce CEIC-P-3027; pièce CEIC-P-3028.

⁴⁷² Pièce 205P-2105, p. 21; témoignage de Louis Morneau, transcription du 29 septembre 2014, p. 411-413.

⁴⁷³ Témoignage d'Ahcène Toumi, transcription du 2 octobre 2014, p. 189-190.

⁴⁷⁴ Témoignage d'Ahcène Toumi, transcription du 2 octobre 2014, p. 214.

⁴⁷⁵ Témoignage d'Ahcène Toumi, transcription du 2 octobre 2014, p. 215; 210P-2114, p. 17; pièce CEIC-R-3428.

⁴⁷⁶ Témoignage de Louis Morneau, transcription du 29 septembre 2014, p. 380.

⁴⁷⁷ Témoignage de Louis Morneau, transcription du 29 septembre 2014, p. 350-357.

⁴⁷⁸ Avant cette période, cette responsabilité incombait au ministère des Approvisionnements et Services : Pièce CEIC-P-3024; pièce CEIC-P-3025; pièce CEIC-P-3026.

obligatoires, portent sur le cadre juridique et le fonctionnement d'un comité de sélection. Deux fois par année, la Direction rencontre donc les secrétaires de comités de sélection⁴⁷⁹. Elle anime aussi le réseau des responsables de l'observation des règles contractuelles (RORC)⁴⁸⁰ des différents organismes, organise des rencontres et leur fournit de la documentation⁴⁸¹. Depuis 2008, la DGMOECP offre également une formation sur la LCOP aux organismes publics⁴⁸². Un service-conseil téléphonique sur les processus contractuels est de plus mis à leur disposition.

1.1.2. Bureau de la gouvernance en gestion des ressources humaines

Également rattaché au SCT, le Bureau de la gouvernance en gestion des ressources humaines (BGGRH) doit assurer une vigie en matière d'éthique, offrir du soutien expert aux ministères et organismes, coordonner le réseau des répondants en éthique et faire le suivi de la mise en œuvre des mesures d'éthique⁴⁸³. Un coordonnateur à l'éthique, rattaché au Bureau, a le mandat d'animer le réseau des répondants en éthique et de soutenir ces derniers en leur donnant des conseils⁴⁸⁴. Toutefois le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme a l'ultime responsabilité d'assurer le respect des normes d'éthique au sein de son organisation⁴⁸⁵.

Les programmes d'éthique gouvernementale se sont développés au début des années 2000, dans la foulée de l'adoption d'une série de lois et de règlements⁴⁸⁶. Les mesures principales de mise en œuvre sont la création d'un réseau de répondants et le programme d'accueil gouvernemental⁴⁸⁷. Mis sur pied en 2002, ce réseau compte actuellement 74 personnes pour 89 ministères et organismes⁴⁸⁸.

Le répondant joue un rôle administratif qui comporte trois volets : coordination des mesures de promotion de l'éthique au sein de l'organisation, soutien aux gestionnaires et conseil au

⁴⁷⁹ Témoignage de Louis Morneau, transcription du 29 septembre 2014, p. 390-392.

⁴⁸⁰ Le responsable de l'observation des règles contractuelles doit notamment conseiller le dirigeant de l'organisme et veiller à l'application des règles contractuelles ainsi qu'à la mise en place de mesures permettant de garantir l'intégrité des processus internes. Ses fonctions et l'obligation pour les organismes de nommer un RORC ont été inscrites dans la *Loi sur les contrats des organismes publics* à la suite de l'adoption de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics (Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics, L.Q. 2012, c. 25, art. 21.0.1, 21.0.2)*.

⁴⁸¹ Témoignage de Louis Morneau, transcription du 29 septembre 2014, p. 367.

⁴⁸² Les statistiques montrent une augmentation du nombre de participants aux formations, qui est passé de 418 en 2009-2010 à 2 691 en 2013-2014. Cette augmentation est attribuable à l'application de la LCOP aux réseaux de la Santé et de l'Éducation, qui a provoqué une hausse des demandes de formations provenant des organismes de ces réseaux : Pièce 205P-2105, p. 17; témoignage de Louis Morneau, transcription du 29 septembre 2014, p. 388-390.

⁴⁸³ Témoignage de Jocelyne Tremblay, transcription du 29 septembre 2014, p. 303-304; pièce 204P-2102, p. 6.

⁴⁸⁴ Témoignage de Jocelyne Tremblay, transcription du 29 septembre 2014, p. 297-298.

⁴⁸⁵ Témoignage de Jocelyne Tremblay, transcription du 29 septembre 2014, p. 302-303; pièce 204P-2102, p. 5.

⁴⁸⁶ La *Loi sur la fonction publique* (1983), le *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique* (1985 et 2002), la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise* (2002), CEIC-R-3496, la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif* (1997) et le *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* (1998); témoignage de Jocelyne Tremblay, transcription du 29 septembre 2014, p. 300-301; pièce 204P-2102, p. 4.

⁴⁸⁷ Témoignage de Jocelyne Tremblay, transcription du 29 septembre 2014, p. 305-306; pièce 204P-2102, p. 7.

⁴⁸⁸ Témoignage de Jocelyne Tremblay, transcription du 29 septembre 2014, p. 310-312.

personnel⁴⁸⁹. Aucun rôle spécifique lié à la lutte contre la corruption et la collusion ne lui est attribué⁴⁹⁰.

Nombre de formations et d'outils ont été fournis aux répondants pour les épauler dans leur rôle, dont la *Trousse d'intervention du répondant en éthique*, publiée en 2013⁴⁹¹. Il existe également un programme de formation obligatoire depuis 2005 pour les nouveaux gestionnaires. Pour ceux déjà en place, la formation était laissée à la discrétion du ministère ou de l'organisme⁴⁹². Un programme devait être instauré pour eux à la fin de l'année 2014⁴⁹³. Une séance d'accueil gouvernemental destinée à l'ensemble des nouveaux employés réguliers et comportant un volet d'éthique existe depuis le début des années 2000. Depuis 2012, cette séance est devenue un programme d'accueil en ligne⁴⁹⁴.

2. ENCADREMENT EN AMONT DU PROCESSUS D'OCTROI ET DE GESTION DES CONTRATS

2.1. Régie du bâtiment du Québec

Créée en 1992⁴⁹⁵, la Régie du bâtiment du Québec (RBQ) veille au respect de la *Loi sur le bâtiment* et des règlements adoptés en vertu de cette loi⁴⁹⁶. Sa mission de base est d'assurer la qualité des travaux de construction et la sécurité du public relativement aux bâtiments. Ce mandat a été élargi à partir de 2009. En 2014, la RBQ affirmait être active dans la prévention, la lutte et la sanction de la fraude fiscale, de la facturation de complaisance, du trucage d'offres, de la collusion, de la corruption, de la malversation, du gangstérisme, du recyclage des produits de la criminalité, de l'utilisation de prête-noms et de l'utilisation d'entreprises « coquilles⁴⁹⁷ ».

Au quotidien, la RBQ assure la qualification des entrepreneurs en construction par l'octroi, la suspension, la restriction (aux fins d'obtention de contrats publics) et le retrait de licences⁴⁹⁸. Ces licences sont requises pour l'exécution de travaux de construction⁴⁹⁹ et ne sont délivrées qu'aux requérants ayant des « qualifications professionnelles suffisantes ».

⁴⁸⁹ Témoignage de Jocelyne Tremblay, transcription du 29 septembre 2014, p. 306-308, p. 313-314.

⁴⁹⁰ Témoignage de Jocelyne Tremblay, transcription du 29 septembre 2014, p. 313-316; pièce 204P-2102, p. 9.

⁴⁹¹ Témoignage de Jocelyne Tremblay, transcription du 29 septembre 2014, p. 306-308; pièce 204P-2102, p. 8; pièce 204P-2103.

⁴⁹² Témoignage de Jocelyne Tremblay, transcription du 29 septembre 2014, p. 316-318.

⁴⁹³ Témoignage de Jocelyne Tremblay, transcription du 29 septembre 2014, p. 334.

⁴⁹⁴ Témoignage de Jocelyne Tremblay, transcription du 29 septembre 2014, p. 319-321.

⁴⁹⁵ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 20, 21.

⁴⁹⁶ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 20, 21.

⁴⁹⁷ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 42, 43; pièce 193P-2033, p. 7.

⁴⁹⁸ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 22-23, 37-39; pièce 193P-2033, p. 2.

⁴⁹⁹ *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1, art. 46, 48, 49, 55.

La RBQ est placée sous la responsabilité du ministre du Travail⁵⁰⁰. Elle est dirigée par un conseil d'administration composé de 13 membres, dont le président-directeur général, nommé par le gouvernement pour un mandat n'excédant pas 5 ans.

Avant 2009, les enquêtes administratives de la RBQ portaient principalement sur la cessation illégitime d'activités et la faillite⁵⁰¹. Les enquêtes pénales concernaient essentiellement le travail sans licence et, accessoirement, le travail au noir⁵⁰². Dans l'optique d'assainir le bassin des entrepreneurs, le projet de loi 73⁵⁰³ adopté en 2009 a élargi le mandat de la RBQ⁵⁰⁴. Lorsqu'elle décide de délivrer, d'annuler, de suspendre ou de restreindre une licence, la RBQ tient désormais compte des antécédents judiciaires des demandeurs et des titulaires de licence⁵⁰⁵.

La nouvelle mission de la RBQ est encore renforcée en 2011, alors que le législateur adopte le projet de loi 35⁵⁰⁶ en matière de lutte contre l'infiltration du crime organisé. Dès lors, elle peut refuser de délivrer une licence pour des motifs liés à l'intérêt public fondés sur les bonnes mœurs, la compétence et la probité, ainsi qu'au recours à un prête-nom. La liste des éléments à considérer pour l'émission et la restriction⁵⁰⁷ de licences est également élargie⁵⁰⁸. À la suite de ces modifications législatives, une Vice-présidence Enquêtes (VPE) est créée au sein de la RBQ⁵⁰⁹. Elle réorganise entièrement la façon dont sont menées les enquêtes⁵¹⁰.

Les activités de qualification de la RBQ correspondent pour leur part à « l'analyse et [au] traitement des demandes de délivrance et de modification de licence des entrepreneurs et des constructeurs propriétaires⁵¹¹ ». Les décisions sont généralement prises par les régisseurs dans le cadre d'audiences publiques, mais la loi prévoit des cas où la licence est annulée, suspendue ou restreinte automatiquement⁵¹². La RBQ tient un registre public contenant les informations sur les titulaires de licences, que la CMEQ et la CMMTQ ont l'obligation de mettre à jour⁵¹².

⁵⁰⁰ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 20-21.

⁵⁰¹ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 57.

⁵⁰² Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 22-23, 37-39; 193P-2033, p. 2.

⁵⁰³ *Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction*, L.Q. 2009, c. 57.

⁵⁰⁴ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 155-158.

⁵⁰⁵ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 23-27; 193P-2033, p. 3; *Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction*, L.Q. 2009, c. 57, 193P-2018.

⁵⁰⁶ *Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment*, L.Q. 2011, c. 35.

⁵⁰⁷ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 32; 193P-2033, p. 26, 27.

⁵⁰⁸ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 32-34; 193P-2033, p. 4, 5; *Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment*, L.Q. 2011, c. 35, 193P-2019.

⁵⁰⁹ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 53-55.

⁵¹⁰ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 58-59.

⁵¹¹ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 88, 89; 193P-2033, p. 22.

⁵¹² Témoignage de Simon Bussière, transcription du 17 septembre 2014, p. 292-294; pièce 194P-2046, p. 18.

En 2009, la RBQ obtient le mandat d'émettre automatiquement une licence restreinte⁵¹³ à une entreprise ayant été condamnée (ou dont un membre, dans le cas d'une société, ou un dirigeant ou un actionnaire, dans le cas d'une personne morale, a été condamné) depuis moins de 5 ans à certaines infractions pénales ou criminelles⁵¹⁴. Une telle licence empêche son titulaire d'obtenir des contrats publics⁵¹⁵. Dans la même logique, depuis 2009, l'entreprise titulaire d'une licence doit remplir une déclaration visant à assurer qu'aucun de ses dirigeants n'a été déclaré coupable d'un acte criminel⁵¹⁶. Les antécédents criminels du demandeur (et de ses dirigeants et actionnaires dans le cas d'une personne morale) relatifs à l'industrie de la construction sont vérifiés de concert avec la Sûreté du Québec (SQ). De tels antécédents peuvent être des motifs de refus, d'annulation ou de suspension d'une licence. Cela permet notamment à la RBQ de tenir compte des infractions liées à la facturation de complaisance. Les antécédents criminels et fiscaux des prêteurs privés d'une entreprise demanderesse doivent également être transmis à la RBQ⁵¹⁷. Depuis 2011, la RBQ peut exiger tout document ou toute information liée à une infraction à une loi fiscale ou à un acte criminel⁵¹⁸.

La RBQ effectue également des activités de vérification et de contrôle. Pour ce faire, elle a notamment le pouvoir de pénétrer sur un chantier de construction, d'examiner et de prendre copie des livres, des registres et des dossiers des entrepreneurs, et d'exiger tout renseignement relatif à l'application de la *Loi sur le bâtiment*⁵¹⁹. Elle effectue des visites de chantier avec d'autres organismes⁵²⁰ et s'assure que les entrepreneurs détiennent la licence appropriée⁵²¹.

Ces activités visent à s'assurer que les travaux de construction sont exécutés par des entrepreneurs titulaires de la licence appropriée. La vérification peut mener à une enquête ou directement à des procédures pénales ou administratives. Elle découle de rapports du personnel d'inspection de la RBQ et de la CCQ (Commission de la construction du Québec), des plaintes et signalements, des permis de construction délivrés par les municipalités, des annonces dans les médias par lesquelles

⁵¹³ *Loi modifiant de nouveau la Loi sur les impôts, la Loi sur la taxe de vente du Québec et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1997, c. 85, art. 5, 399; *Règlement sur les restrictions aux licences d'entrepreneurs aux fins d'un contrat public*, (1998) 130 G.O. II, 5343, art. 1, par. 3-4.

⁵¹⁴ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 26, 27; pièce 193P-2033, p. 3; *Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction*, L.Q. 2009, c. 57, 193P-2018.

⁵¹⁵ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 96-103, 105-108, 123; pièce 193P-2033, p. 24-27; *Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction*, 2009, L.Q. 2009, c. 57, 193P-2018; pièce 193P-2026.

⁵¹⁶ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 92-94; pièce 193P-2033, p. 23; pièce 193P-2030.

⁵¹⁷ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 23-26; pièce 193P-2033, p. 3; *Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction*, L.Q. 2009, c. 57, 193P-2018.

⁵¹⁸ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 32-34; pièce 193P-2033, p. 4-5; *Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment*, L.Q. 2011, c. 35, 193P-2019.

⁵¹⁹ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 131; pièce 193P-2033, p. 36; *Loi sur le bâtiment*, RLRQ c. B-1.1, au 1^{er} juin 2014, art. 112, pièce 193P-2016.

⁵²⁰ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 78, 79, 136.

⁵²¹ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 132.

les gens offrent leurs services et d'une vigie des décisions des régisseurs de la RBQ. En 2013-2014, la RBQ a effectué 1 082 vérifications dans le secteur de la construction⁵²².

Les enquêtes administratives concernent le maintien de la licence et peuvent en entraîner l'annulation, la suspension et la restriction⁵²³. La RBQ peut examiner les antécédents judiciaires d'une entreprise, de ses actionnaires et de ses dirigeants. Elle tient compte des actes criminels relatifs aux activités de construction, des infractions fiscales, des antécédents en matière pénale pour des infractions à la *Loi sur le bâtiment* ou à la Loi R-20, de la faillite, de la cessation d'activités, de l'usage d'un prête-nom ou d'un répondant de complaisance⁵²⁴, de l'intérêt public pour cause de bonnes mœurs, de la probité, des mauvais travaux et de l'abandon de chantier.

Depuis l'adoption des projets de loi 73 (2009⁵²⁵) et 35 (2011⁵²⁶), la RBQ donne priorité aux enquêtes sur les répondants de complaisance et les prête-noms, la vérification des antécédents judiciaires et les interventions concernant les infractions fiscales pour lesquelles il y a eu condamnation⁵²⁷. En 2014, 14 enquêteurs s'occupaient des enquêtes administratives, dont celles en matière de bonnes mœurs⁵²⁸. Les enquêtes portant sur la faillite et la cessation d'activités étaient toujours les plus nombreuses, représentant, en 2014, 70 % des enquêtes administratives⁵²⁹.

Les pouvoirs de la RBQ en matière d'enquête administrative sont les mêmes que ceux détenus dans le cadre de ses activités de vérification. En 2012 s'y sont ajoutés des pouvoirs de commissaire-enquêteur⁵³⁰. Ce sont les régisseurs qui prennent les décisions concernant les questions de probité et de bonnes mœurs⁵³¹.

Les infractions pénales visent le travail sans la licence appropriée, les fausses déclarations pour l'obtention d'une licence (par exemple, dans les cas de prête-noms), l'utilisation d'une licence sans en être titulaire, la cession de licence et l'utilisation d'une licence restreinte pour l'obtention d'un contrat public. La RBQ peut agir contre une personne travaillant sans licence dans les domaines de compétence de la CMEQ et de la CMMTQ⁵³².

En 2009, les amendes pour fausses déclarations au moment de la demande de licence (visant notamment l'utilisation d'un prête-nom ou l'omission de déclarer certains antécédents judiciaires)

⁵²² Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 132-135; pièce 193P-2029; pièce 193P-2033, p. 31.

⁵²³ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 153-155; pièce 193P-2033, p. 39.

⁵²⁴ Pièce 193P-2028; pièce 193P-2025; témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 27.

⁵²⁵ *Loi prévoyant certaines mesures afin de lutter contre la criminalité dans l'industrie de la construction*, L.Q. 2009, c. 57.

⁵²⁶ *Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment*, L.Q. 2011, c. 35.

⁵²⁷ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 148-151; pièce 193P-2033, p. 37-38.

⁵²⁸ Pièce 193P-109.

⁵²⁹ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 127, 158; pièce 193P-2028.

⁵³⁰ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 147; pièce 193P-2033, p. 36; *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1, au 1^{er} juin 2014, art. 112, 193P-2016.

⁵³¹ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 115, 116, 121-123, 151-153, 171; pièce 193P-2033, p. 38; pièce 193P-2027; pièce 193P-2028.

⁵³² Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 27, 171-173; 193P-2033, p. 42; *Loi sur le bâtiment*, RLRQ, c. B-1.1, au 1^{er} juin 2014, art. 194, 193P-2016.

sont doublées⁵³³. En 2011, les amendes prévues à la loi augmentent de façon substantielle. Par exemple, l'amende minimale pour le travail sans licence passe de 710 à 10 000 dollars pour un individu et de 1 420 à 30 000 dollars pour une entreprise⁵³⁴.

Une infraction peut mener à la fois à des sanctions pénales et à des sanctions administratives. Par exemple, la fausse déclaration au moment de l'obtention de la licence est une infraction pénale pouvant entraîner l'annulation de la licence. Lorsqu'une personne exerce des activités excédant la portée de la licence qu'elle détient, celle-ci peut être suspendue ou révoquée. Généralement, toutefois, seules des amendes sont demandées et imposées⁵³⁵.

De 2003 à 2008, la RBQ comptait de 425 à 470 employés, ses revenus annuels variaient de 42 à 50 millions de dollars, et ses dépenses fluctuaient entre 33 et 37 millions de dollars⁵³⁶. Au 31 mars 2014, les revenus de la RBQ s'élevaient à 65,9 millions de dollars, ses dépenses à 56,5 millions de dollars, et l'organisation employait 504 personnes⁵³⁷. La VPE dispose quant à elle d'un budget de 6,5 millions de dollars et compte 78 employés, dont une cinquantaine d'enquêteurs⁵³⁸.

2.2. Commission de la construction du Québec

La Commission de la construction du Québec (CCQ) a été créée en 1968 pour appliquer la Loi R-20⁵³⁹. Jusqu'en 1995, elle était principalement chargée d'assurer le respect des conventions collectives, de maintenir les compétences de la main-d'œuvre à un niveau élevé et d'administrer les avantages sociaux des salariés. Elle effectuait également des vérifications entourant la détention des certificats de compétence, communément appelés « cartes de compétence » par les travailleurs⁵⁴⁰.

De 1995 à 2013, le rôle de la CCQ a évolué considérablement. Aujourd'hui, elle est à la fois un organisme au service de l'industrie (administration des avantages sociaux, gestion de la main-d'œuvre) et un organisme visant la conformité de l'industrie aux normes qui la régissent (respect des conventions collectives, lutte au travail au noir, à l'évasion fiscale et à la corruption⁵⁴¹).

L'organisation est dirigée par un conseil d'administration présidé par la présidente-directrice générale et composé de 14 autres membres, dont 5 représentent les associations patronales, et 5, les associations syndicales⁵⁴². Ces membres sont nommés par le gouvernement après consultation

⁵³³ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 27, 28.

⁵³⁴ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 32-34; pièce 193P-2033, p. 4, 5; *Loi visant à prévenir, combattre et sanctionner certaines pratiques frauduleuses dans l'industrie de la construction et apportant d'autres modifications à la Loi sur le bâtiment*, L.Q. 2011, c. 35, 193P-2019; pièce 193P-2032.

⁵³⁵ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 173-174, 180.

⁵³⁶ Pièce CEIC-R-2460, p. 40, 56; pièce CEIC-R-2461, p. 70, 79.

⁵³⁷ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 51-53; pièce 193P-2033, p. 10.

⁵³⁸ Témoignage de Nathaly Marcoux, transcription du 17 septembre 2014, p. 65-68; pièce 193P-2033, p. 65-67.

⁵³⁹ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 143, 144; pièce 196P-2061, p. 15.

⁵⁴⁰ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 142-147; témoignage de Diane Lemieux, transcription du 6 octobre 2014, p. 309-311; pièce 196P-2061, p. 5.

⁵⁴¹ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 103-114, 150, 151; pièce 196P-2061, p. 4-5.

⁵⁴² Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 123-125, 133; pièce 196P-2061, p. 11.

des associations qu'ils représentent. Bien que la CCQ soit traditionnellement paritaire (c'est-à-dire formée d'un nombre égal de représentants du patronat et des syndicats⁵⁴³), quatre membres indépendants⁵⁴⁴ doivent y siéger depuis les modifications législatives entrées en vigueur en 2011⁵⁴⁵.

La CCQ exerce son rôle en matière de lutte contre l'infiltration du crime organisé en effectuant des inspections sur les chantiers, en vérifiant les livres des entreprises et en menant des enquêtes en matière d'intimidation⁵⁴⁶. Par sa présence sur les chantiers, elle peut constater les signes accompagnant l'infiltration du crime organisé : intimidation, contournement des conventions collectives, contournement des règles de qualification, problèmes relatifs aux cartes de compétence⁵⁴⁷. Elle participe également à des enquêtes policières concernant l'infiltration du crime organisé⁵⁴⁸.

Les activités de vérification et d'enquête de la CCQ sont nombreuses et se sont diversifiées au fil des ans. L'organisme effectue des inspections de chantier afin de déceler les manquements aux règles de la Loi R-20⁵⁴⁹ (35 000 visites par année, en moyenne) et des interventions aux livres afin de vérifier les heures de travail déclarées (2 000 par année, en moyenne⁵⁵⁰). Elle vérifie systématiquement les antécédents criminels des dirigeants et des représentants des associations syndicales et patronales⁵⁵¹.

Depuis 2005, à la suite de la Commission d'enquête sur la Société Papers Gaspésia, la CCQ mène aussi des enquêtes portant sur la discrimination, l'intimidation, les arrêts et ralentissements de travail⁵⁵². Auparavant, ces enquêtes relevaient du ministère du Travail⁵⁵³. Depuis 2011, une unité de la CCQ est affectée à l'UPAC et peut échanger sans contrainte des renseignements avec son équipe de vérification⁵⁵⁴. La non-détention de certificats de compétence constitue l'infraction constatée le plus fréquemment par la CCQ⁵⁵⁵. Lorsque l'organisme constate un cas chronique de non-détention de cartes de compétence, ou d'absence de licence de la RBQ⁵⁵⁶ ou d'autorisation de

⁵⁴³ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 125-126, 134; pièce 196P-2056.

⁵⁴⁴ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 130-132.

⁵⁴⁵ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 123, 124; *Loi éliminant le placement syndical et visant l'amélioration du fonctionnement de l'industrie de la construction*, L.Q. 2011, c. 30, art. 88.

⁵⁴⁶ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 245-255, 261, 262; pièce 196P-2061, p. 34-35.

⁵⁴⁷ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 247, 261-262.

⁵⁴⁸ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 249, 269-271; pièce 196P-2061, p. 36.

⁵⁴⁹ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 298-302; pièce 196P-2061, p. 47.

⁵⁵⁰ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 297; pièce 196P-2061, p. 46.

⁵⁵¹ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 22 septembre 2014, p. 18-21.

⁵⁵² Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 204, 296-297; témoignage de Diane Lemieux, transcription du 22 septembre 2014, p. 25-28.

⁵⁵³ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 22 septembre 2014, p. 29, 31-38. Dix-neuf nouveaux recours ont été recommandés au DPCP en 2014, dont 17 relativement à des menaces ou à de l'intimidation et 2 relativement à des activités de référence sans permis.

⁵⁵⁴ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 297.

⁵⁵⁵ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 22 septembre 2014, p. 16-17, 50.

⁵⁵⁶ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 288-289.

l'Autorité des marchés financiers (lorsque celle-ci est nécessaire), la CCQ peut suspendre, totalement ou en partie, les travaux sur le chantier⁵⁵⁷.

À moins que des plaintes ne soient portées au Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP), les enquêtes de la CCQ ne peuvent mener à des peines d'emprisonnement. Les sanctions prennent plutôt la forme d'amendes ou d'incapacité à diriger ou à représenter une association syndicale ou patronale⁵⁵⁸. Des amendes peuvent notamment être imposées pour les infractions liées aux pots-de-vin⁵⁵⁹, à l'intimidation ou aux menaces⁵⁶⁰, à l'embauche imposée ou au placement syndical⁵⁶¹, au service de référence non autorisé⁵⁶² et à l'influence indue sur un scrutin syndical⁵⁶³.

Pour accomplir sa mission, la CCQ dispose de moyens considérables. De 2003 à 2008, la CCQ comptait entre 925 et 975 employés. Ses revenus, provenant principalement de prélèvements auprès des employeurs et des travailleurs⁵⁶⁴, variaient de 58 à 83 millions de dollars par année alors que ses dépenses fluctuaient entre 54 et 71 millions de dollars⁵⁶⁵. En 2014, ses revenus atteignaient 156 millions de dollars⁵⁶⁶ et on y dénombrait 1 080 employés⁵⁶⁷. Parmi ceux-ci, 405 se consacraient aux opérations visant la conformité et disposaient d'un budget d'environ 42 millions de dollars⁵⁶⁸.

2.3. Autorité des marchés financiers

L'Autorité des marchés financiers (AMF) est l'organisme mandaté par le gouvernement du Québec pour encadrer les marchés financiers québécois et prêter assistance aux consommateurs de produits et services financiers. La *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* (Loi 1)⁵⁶⁹ lui a aussi confié certaines responsabilités au regard de l'octroi des contrats publics. Depuis le 15 janvier 2013, les entreprises désireuses de conclure un contrat public doivent en effet obtenir une

⁵⁵⁷ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 22 septembre 2014, p. 9-16; pièce 196P-2061, p. 49. Cette mesure est très encadrée et la CCQ s'en prévaut rarement. En 2013, la CCQ a envoyé un deuxième avis à 27 reprises et 12 cas ont donné lieu à une suspension des travaux.

⁵⁵⁸ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 299; pièce 196P-2061, p. 51.

⁵⁵⁹ *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. 115.

⁵⁶⁰ *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. 119 (à lire parallèlement aux art. 101-102).

⁵⁶¹ *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. 113.2, 119.0.1.

⁵⁶² *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. 119.0.2.

⁵⁶³ *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. 119.8-119.10.

⁵⁶⁴ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 114-119; pièce 196P-2061, p. 6.

⁵⁶⁵ Pièce CEIC-R-2192, p. 75-76, 123; pièce CEIC-R-2193, p. 83, 127.

⁵⁶⁶ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 114-119; pièce 196P-2061, p. 6.

⁵⁶⁷ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 119, 120, 175; pièce 196P-2061, p. 8.

⁵⁶⁸ Témoignage de Diane Lemieux, transcription du 18 septembre 2014, p. 120, 121; pièce 196P-2061, p. 9. Ce budget était réparti comme suit : 36 millions de dollars pour les activités d'inspection, 4 millions de dollars pour la Direction des opérations tactiques, 800 000 dollars pour les activités relatives à l'UPAC (remboursés par l'UPAC) et 1,2 million de dollars pour l'Unité des enquêtes spéciales.

⁵⁶⁹ *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25 (notes explicatives).

autorisation préalable de l'AMF. Celle-ci, s'appuyant principalement sur les vérifications effectuées par le Service des vérifications de l'UPAC⁵⁷⁰, juge de l'intégrité des entreprises⁵⁷¹. Si elle est satisfaite, l'AMF émet à l'intention de l'entreprise une autorisation valable pour trois ans⁵⁷² et l'inscrit au Registre des entreprises autorisées (REA)⁵⁷³. Dans le cas contraire, l'entreprise est inscrite au RENA par le SCT⁵⁷⁴.

Au moment de l'entrée en vigueur de la Loi, le 7 décembre 2012⁵⁷⁵, l'autorisation était obligatoire pour les entreprises désirant conclure un contrat ou un sous-contrat de services ou de construction d'une valeur de 40 millions de dollars ou plus⁵⁷⁶ avec un organisme public⁵⁷⁷. Ce seuil est abaissé, par décret, à 10 millions de dollars le 6 décembre 2013, puis à 5 millions de dollars le 24 octobre 2014⁵⁷⁸. Dans le cas des contrats et sous-contrats de services, le seuil est abaissé à nouveau, à partir du 2 novembre 2015, pour atteindre 1 million de dollars⁵⁷⁹. Le SCT estime que le seuil d'assujettissement de 10 millions de dollars vise près de 600 entreprises alors que le seuil de 5 millions de dollars en vise 850 de plus. Les seuils sont abaissés graduellement afin que l'AMF et l'UPAC soient en mesure de gérer le volume de dossiers⁵⁸⁰.

En 2013-2014, il en coûtait 8,5 millions de dollars⁵⁸¹ pour exploiter le système, dont 2,8 millions de dollars pour l'AMF et 5,7 millions de dollars pour l'UPAC et ses partenaires⁵⁸². Dix pour cent de ce montant seulement était assumé par les entreprises, qui paient, en moyenne, 1 700 dollars⁵⁸³. À terme, le coût total annuel anticipé est de 20 millions de dollars, dont 50 % serait assumé par les entreprises⁵⁸⁴. En 2014, environ 110 personnes œuvraient à temps plein à l'application de la Loi, dont 17 à l'AMF⁵⁸⁵, 35 au Service des vérifications de l'UPAC⁵⁸⁶ et 57 chez les partenaires de l'UPAC (SQ, RBQ, CCQ, ARQ⁵⁸⁷).

Lors de son entrée en vigueur, la Loi 1⁵⁸⁸ prévoyait que, lorsque l'entreprise ou certaines personnes qui y sont associées étaient trouvées coupables d'une infraction mentionnée à l'annexe de la loi

⁵⁷⁰ Les rôles et responsabilités de l'UPAC sont présentés plus loin dans ce rapport.

⁵⁷¹ *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25 (notes explicatives).

⁵⁷² Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 50; pièce 202P-2085, p. 4.

⁵⁷³ Témoignage de Marcel Forget, transcription du 25 septembre 2014, p. 261.

⁵⁷⁴ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 74, 75.

⁵⁷⁵ Pièce 202P-2085, p. 5.

⁵⁷⁶ Pièce 202P-2085, p. 9.

⁵⁷⁷ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 50-52; pièce 202P-2085, p. 7.

⁵⁷⁸ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 52, 53, 57, 62-64; pièce CEIC-R-2172.

⁵⁷⁹ Pièce CEIC-R-3238.

⁵⁸⁰ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 68.

⁵⁸¹ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 90, 120; témoignage de Marcel Forget, transcription du 25 septembre 2014, p. 119.

⁵⁸² Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 90, 118-121.

⁵⁸³ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 90, 91.

⁵⁸⁴ Témoignage de Marcel Forget, transcription du 25 septembre 2014, p. 123-125; témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 125, 126.

⁵⁸⁵ Témoignage d'Eric Stevenson, transcription du 25 septembre 2014, p. 96, 101, 102.

⁵⁸⁶ Témoignage de Marcel Forget, transcription du 25 septembre 2014, p. 117; pièce 202P-2087, p. 13.

⁵⁸⁷ Pièce 202P-2087, p. 15.

⁵⁸⁸ *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25.

(corruption, collusion, évasion fiscale, fraude, abus de confiance, extorsion, crime économique, contributions politiques illégales), l'AMF ne disposait d'aucune discrétion et devait refuser l'autorisation.

Au printemps 2015, la *Loi visant principalement la récupération de sommes payées injustement à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics*⁵⁸⁹ a toutefois retiré tous les automatismes de la loi, à l'exception de ceux qui visent les actionnaires majoritaires, les administrateurs et les dirigeants⁵⁹⁰. Dans tous les autres cas, l'AMF dispose du pouvoir discrétionnaire de refuser une autorisation si l'entreprise « ne satisfait pas aux exigences élevées d'intégrité auxquelles le public est en droit de s'attendre d'une partie à un contrat public ou à un sous-contrat public⁵⁹¹ ». La Loi fournit quelques critères pour juger ces exigences d'intégrité, dont les liens de l'entreprise avec une organisation criminelle⁵⁹² et le fait que l'entreprise ou une personne en autorité (administrateur, associé, dirigeant, actionnaire, personne détenant le contrôle juridique ou de facto) agissant pour celle-ci a été poursuivie ou condamnée pour certaines infractions. Les mauvais comportements répétitifs ou de nature criminelle ou pénale sont pris en considération. La continuité de l'entreprise, l'existence d'un prête-nom et ses changements structurels sont également importants afin de s'assurer que l'entreprise ne modifie pas sa structure dans le but d'éviter l'application de la loi⁵⁹³.

Le gouvernement peut également assujettir des groupes de contrats particuliers à la loi⁵⁹⁴. En 2013, Montréal remarque que des entreprises, notamment dans les secteurs de l'aqueduc, de la voirie et des égouts, retirent leur demande lorsqu'elles comprennent qu'elles n'obtiendront pas leur autorisation et reviennent plutôt à titre de sous-traitant⁵⁹⁵. À la demande de la Ville, à Montréal, le seuil est donc fixé, par décret, à 100 000 dollars pour les contrats de construction et à 25 000 dollars pour les sous-contrats de construction⁵⁹⁶.

En outre, jusqu'en 2016, le gouvernement peut obliger les entreprises parties à un contrat public en cours d'exécution à obtenir une autorisation de l'AMF, même si celui-ci a une valeur inférieure au seuil d'assujettissement⁵⁹⁷. Ainsi, le MTQ, par exemple, pourrait demander au gouvernement d'exiger qu'un contrat en cours soit assujéti à la loi⁵⁹⁸, bien qu'il ne l'ait jamais fait en date du 25 septembre 2014⁵⁹⁹. Le gouvernement peut également assujettir à la loi des contrats qui ont été

⁵⁸⁹ *Loi visant principalement la récupération de sommes payées injustement à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics*, L.Q. 2015, c. 6.

⁵⁹⁰ *Loi visant principalement la récupération de sommes payées injustement à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics*, L.Q. 2015, c. 6, art. 31.

⁵⁹¹ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 21.27; témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 71-73.

⁵⁹² *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 21.28(1).

⁵⁹³ *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 21.28(2); témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 71-73; témoignage d'Eric Stevenson, transcription du 25 septembre 2014, p. 138, 139.

⁵⁹⁴ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 53, 54, 66, 67, 89, 90.

⁵⁹⁵ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 56, 57.

⁵⁹⁶ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 56, 57; pièce 202P-2085, p. 9, 10.

⁵⁹⁷ *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25, art. 87.

⁵⁹⁸ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 67.

⁵⁹⁹ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 66, 67.

conclus avant l'entrée en vigueur de la loi, ce qu'il a fait en 2013 dans le cadre d'un contrat d'approvisionnement du CHUM et du CUSM⁶⁰⁰.

Le SCT n'intervient pas dans le processus individuel d'autorisation. Il peut toutefois demander à l'AMF de prioriser certains dossiers en raison d'appels d'offres imminents. Il communique avec l'UPAC et l'AMF pour discuter d'enjeux généraux tels que l'abaissement des seuils⁶⁰¹.

L'UPAC et l'AMF, quant à elles, communiquent ensemble dans le cadre de dossiers particuliers, notamment lorsqu'elles obtiennent de nouvelles informations après l'envoi d'un préavis de refus ou la mise en place des mesures correctives décrites ci-dessous⁶⁰².

Dans certains cas exceptionnels⁶⁰³, une entreprise n'ayant pas obtenu une autorisation peut obtenir un nouveau contrat ou poursuivre un contrat en cours⁶⁰⁴ :

- Le Conseil du trésor (ou le ministre des Affaires municipales si le donneur d'ouvrage est une municipalité) peut autoriser la poursuite d'un contrat en cours avec une entreprise qui n'a pas reçu son autorisation de l'AMF lorsque l'intérêt public est en jeu⁶⁰⁵;
- Le Conseil du trésor (ou le ministre des Affaires municipales si le donneur d'ouvrage est une municipalité) peut permettre la conclusion d'un nouveau contrat avec une entreprise qui n'a pas reçu son autorisation de l'AMF⁶⁰⁶;
- Le dirigeant d'un organisme peut permettre la conclusion d'un contrat avec une entreprise qui n'a pas reçu son autorisation de l'AMF lorsqu'il y a urgence (la sécurité des biens et des personnes est en jeu) et qu'aucune autre entreprise autorisée n'est disponible⁶⁰⁷.

Le critère d'intérêt public, qui doit être pris en considération⁶⁰⁸, est évalué en fonction de critères cumulatifs⁶⁰⁹ :

⁶⁰⁰ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 54, 55; pièce 202P-2085, p. 9, 10.

⁶⁰¹ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 73-77.

⁶⁰² Témoignage d'Eric Stevenson, transcription du 25 septembre 2014, p. 207, 211, 212; témoignage de Marcel Forget, transcription du 25 septembre 2014, p. 210, 211, 213, 214. Les sept phases de processus de collaboration entre l'AMF et l'UPAC sont présentées à l'annexe 19.

⁶⁰³ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014; témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 276- 278.

⁶⁰⁴ Pièce 202P-2085, p. 12.

⁶⁰⁵ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 77-78; *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 21.19. Ce pouvoir a été utilisé pour 930 contrats de Dessau et 8 contrats de Verreault (témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 85-86; pièce, 202P-2085, p. 14).

⁶⁰⁶ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 77-78; *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 21.20, al. 1. Ce pouvoir a été utilisé à deux reprises pour des contrats d'Hydro-Québec afin d'éviter des retards qui auraient coûté plusieurs millions de dollars (témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 83-84; pièce 202P-2085, p. 14).

⁶⁰⁷ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 78-79, 85; *Loi sur les contrats des organismes publics*, RLRQ, c. C-65.1, art. 21.20, al. 1. Ce pouvoir a été utilisé une seule fois (témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 84-85; pièce 202P-2085, p. 14).

⁶⁰⁸ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 79-83; pièce 202P-2085, p. 13.

⁶⁰⁹ Témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 79-83.

- continuité des services publics (par l'entreprise qui exécutait le contrat);
- démonstration des efforts de réhabilitation;
- moment de la commission de l'infraction (avant ou après l'entrée en vigueur de la loi);
- respect de la loi en général.

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

Le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT, précédemment appelé le MAMROT) « veille à la bonne administration du système municipal » en s'assurant notamment « que l'administration municipale gère sainement les deniers publics⁶¹⁰ ». Il dispose de pouvoirs de vérification et d'enquête⁶¹¹. Il a compétence sur le milieu municipal québécois, qui comprend environ 1 300 organismes municipaux, dont 1 110 municipalités locales⁶¹² (67 % comptant moins de 2 000 habitants).

Le MAMOT gère certains programmes provinciaux et fédéraux d'aide financière disponibles pour les municipalités. La gestion de ces programmes représente une partie importante du mandat de surveillance du Ministère. Les dépenses liées aux contrats dans le milieu municipal atteignent un peu plus de 5 milliards de dollars par année. Environ 2,6 milliards de dollars concernent des contrats de construction, près de 2 milliards de dollars sont liés à des contrats de services et quelque 900 millions de dollars sont dépensés dans le cadre de contrats d'approvisionnement.

Les municipalités sont autonomes : au plan politique, du fait que ses représentants sont élus par la population; au plan administratif, en raison de l'existence d'une bureaucratie municipale; et, au plan financier, vu leur pouvoir de taxation. Elles ont donc l'autonomie nécessaire pour réaliser un projet de construction. L'exercice de cette autonomie est toutefois encadré sur le plan juridique⁶¹³, ce qui explique l'importance de l'accompagnement offert par le MAMOT⁶¹⁴. Celui-ci exerce des activités de détection (réception des rapports financiers vérifiés, des déclarations d'intérêts pécuniaires des élus municipaux et des plaintes), de soutien (publications, formations et information) et de surveillance (approbation des règlements d'emprunt, des engagements de crédits, des cautionnements, des dispenses relatives à l'adjudication de contrats, des ententes créant une régie intermunicipale, des avis sur la conformité aux orientations gouvernementales des plans métropolitains, des schémas d'aménagement et des règlements de contrôle intérimaire).

Avant 2010, différentes directions du Ministère traitaient les plaintes reçues par le MAMOT. Un Bureau du commissaire aux plaintes (BCP) a été créé en 2010. Une dizaine de personnes y travaillent. Le non-respect des règles d'octroi de contrats et les conflits d'intérêts sont des cas

⁶¹⁰ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 196-198; pièce 201P-2084, p. 2.

⁶¹¹ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 231-234, 236, 302-304; *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, RLRQ, c. M-22.1; *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19; *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2.

⁶¹² Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 209, 210; pièce 201P-2084, p. 5.

⁶¹³ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 211-213.

⁶¹⁴ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 209, 210.

typiques de plaintes. Le BCP examine ainsi les plaintes en éthique et en déontologie municipale avant de les transmettre, le cas échéant, à la CMQ. Le BCP a traité 1 449 plaintes en gestion municipale entre 2011 et 2014. Près de 27 % d'entre elles portaient spécifiquement sur l'adjudication des contrats municipaux (tous domaines confondus) et près du tiers portaient sur la conduite d'élus municipaux (à distinguer des plaintes en matière d'éthique et de déontologie⁶¹⁵).

La *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*⁶¹⁶ prévoit en outre que le Ministère peut enquêter sur le comportement d'un fonctionnaire ou d'un employé d'un organisme municipal, sans définir les pouvoirs de l'enquêteur. Toutefois, le MAMOT n'a aucune trace d'utilisation de ce pouvoir d'enquête, avant ou pendant la période définie au mandat de la Commission⁶¹⁷. Il préfère transférer à l'UPAC les dossiers portant sur des conflits d'intérêts, des cas de favoritisme, de discrimination ou de dépassements importants de coûts⁶¹⁸.

Depuis 1997, le MAMOT peut aussi compter sur une équipe affectée à la vérification des projets subventionnés en infrastructures⁶¹⁹. Ces vérifications ne sont effectuées qu'à la demande du ministre⁶²⁰. En 2010, le Ministère a obtenu le pouvoir d'exiger des documents d'une municipalité⁶²¹. Avant cette date, il ne disposait d'aucun pouvoir de contrainte et ces vérifications portaient uniquement sur l'admissibilité des coûts dans le cadre des programmes de subvention en infrastructures. En 2010, le champ de compétence du MAMOT est élargi afin de lui permettre d'effectuer des vérifications en matière de gestion contractuelle⁶²² et auprès des régies, sociétés de transport, communautés métropolitaines et organismes paramunicipaux⁶²³. Une deuxième équipe de vérification, consacrée à la gestion contractuelle, est constituée en 2010, puis intégrée à l'UPAC en 2011⁶²⁴.

Les vérifications en gestion contractuelle auprès des municipalités portent sur les processus de gestion contractuelle, la politique de gestion contractuelle et les autres aspects de la gestion municipale, tels que les compétences et les délégations d'autorisation et de signature. L'équipe de vérification détermine les mandats en fonction des risques et à partir des informations obtenues par le MAMOT ou par l'UPAC⁶²⁵.

Le MAMOT effectue aussi des vérifications ponctuelles pour l'UPAC depuis 2013. Lorsqu'elle reçoit des dénonciations concernant des contrats particuliers, l'UPAC peut transmettre le dossier au MAMOT. Les vérifications qu'effectue le Ministère ont pour objectifs de constater la présence

⁶¹⁵ Pièce CEIC-P-2987.

⁶¹⁶ *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, RLRQ, c. M-22.1.

⁶¹⁷ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 302, 303.

⁶¹⁸ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 288-291.

⁶¹⁹ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 266-267; pièce 201P-2084, p. 20.

⁶²⁰ *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, RLRQ, c. M-22.1, art. 14.

⁶²¹ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 232-234, 236.

⁶²² Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 232-233, 236-237.

⁶²³ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 236-237.

⁶²⁴ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 237-238.

⁶²⁵ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 240-242, 267-282.

d'un problème, d'en déterminer la nature (administratif ou non) et d'évaluer la pertinence, pour l'UPAC, d'enquêter. Le MAMOT a entrepris 21 vérifications depuis 2013⁶²⁶.

Lorsqu'il reçoit une plainte qui s'avère fondée, le MAMOT peut adresser une lettre au conseil municipal pour qu'elle soit lue et déposée. Cette lettre est également envoyée au plaignant ainsi qu'à la personne visée par la plainte et publiée sur le site Internet du MAMOT⁶²⁷. Si la lettre comporte des recommandations, les directions régionales du Ministère en assurent le suivi⁶²⁸.

Une politique de sanction en matière de vérification des projets subventionnés en infrastructures a été adoptée en 2012. Dans le cas d'une anomalie mineure, la municipalité en est simplement avisée. Dans le cas d'une anomalie majeure, le MAMOT demande à la municipalité de lui fournir des informations permettant de l'expliquer. Si le constat du MAMOT est confirmé, il applique une sanction pécuniaire. Des sanctions, variant de 25 000 à plus de 100 000 dollars, ont été imposées à 16 occasions depuis avril 2013⁶²⁹.

À la suite d'une vérification en gestion contractuelle auprès d'une municipalité, un rapport est rédigé et approuvé. La municipalité peut fournir des informations additionnelles et ajouter ses commentaires au rapport⁶³⁰. Le rapport final est ensuite envoyé à la municipalité, accompagné d'une lettre devant être lue au conseil municipal, et publiée sur le site Internet du Ministère. Il s'agit donc d'une forme de sanction publique⁶³¹. Aucune autre sanction ne peut être appliquée à la suite d'une vérification en gestion contractuelle. Le rapport peut contenir des recommandations ou des directives. On procédera à un suivi après une période de trois ans.

De 2001 à 2008, le Ministère comptait de 520 à 615 postes permanents et ses dépenses variaient d'environ 1,1 à 1,8 milliard de dollars par année⁶³². Pour l'année 2014-2015, le MAMOT dispose de 475 équivalents temps complet et d'un budget de 1,6 milliard de dollars pour accomplir l'ensemble de son mandat, dont 1,5 milliard de dollars sont consacrés à des transferts aux municipalités. Les équipes de vérification comptent un total de 21 personnes et leur budget global est d'environ 1,9 million de dollars⁶³³.

⁶²⁶ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 300-302.

⁶²⁷ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 256-261.

⁶²⁸ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 256-261.

⁶²⁹ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 275-280.

⁶³⁰ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 286, 287.

⁶³¹ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 287, 288.

⁶³² Pièce CEIC-R-2363, p. 41, 44; pièce CEIC-R-2364, p. 77, 80.

⁶³³ Témoignage de Jean Villeneuve, transcription du 24 septembre 2014, p. 265, 266.

3. ENCADREMENT LORS DE L'ATTRIBUTION ET DE L'EXÉCUTION DES CONTRATS

3.1. Bureau des soumissions déposées du Québec

Créé en 1967, le Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) est un organisme privé sans but lucratif dont le mandat est de « recevoir et acheminer des soumissions d'entrepreneurs spécialisés de l'industrie de la construction qui œuvrent sur le territoire québécois afin de permettre aux entrepreneurs généraux et spécialisés de bénéficier des bienfaits d'une saine concurrence par l'application de règles du Code⁶³⁴ ». Les principes guidant l'action du BSDQ consistent à :

- assurer l'établissement et le maintien de relations harmonieuses entre les entrepreneurs lorsqu'un appel d'offres est lancé;
- assainir la concurrence;
- protéger les entrepreneurs contre les pratiques déloyales telles que le « marchandisage des prix »;
- réglementer l'ensemble des activités entre entrepreneurs relatives au processus de soumissions; et
- assurer l'application de règles équitables et uniformes pour tous⁶³⁵.

Le Code de soumission est l'outil pouvant permettre d'appliquer concrètement ces principes.

Les parties à l'entente – l'ACQ, la CMEQ et la CMMTQ – nomment des représentants devant siéger au comité de gestion provincial (CGP). Celui-ci est composé d'un président, qui doit faire l'unanimité parmi les trois parties, ainsi que des représentants de chacune des parties⁶³⁶. Sous la gouvernance du CGP, on retrouve la direction générale de laquelle relèvent trois services : le Service de l'application, le Service de dépôt et le Service administratif⁶³⁷.

Le BSDQ compte parmi ses usagers 1 750 entrepreneurs généraux (destinataires) et 4 250 entrepreneurs spécialisés (soumissionnaires⁶³⁸). En fait, 82,5 % des entreprises inscrites au BSDQ constituent de petites entreprises.

Entre 1996 et 2013, le nombre de soumissions reçues variait entre 45 000 et 53 000 annuellement. L'électricité, la ventilation et la plomberie sont les spécialités pour lesquelles on compte le plus grand nombre de soumissions reçues. Dans 80 % des cas, les projets inscrits au BSDQ relèvent du domaine public⁶³⁹. Le mode de transmission électronique des soumissions (TES) a été implanté en 2008.

⁶³⁴ Témoignages de Guy Turcotte et Daniel Paquette, transcription du 6 octobre 2014, p. 24-25; pièce 211P-2121, p. 4.

⁶³⁵ Témoignages de Guy Turcotte et Daniel Paquette, transcription du 6 octobre 2014, p. 24-25; pièce 211P-2121, p. 3.

⁶³⁶ Témoignages de Guy Turcotte et Daniel Paquette, transcription du 6 octobre 2014, p. 16-17.

⁶³⁷ Témoignages de Guy Turcotte et Daniel Paquette, transcription du 6 octobre 2014, p. 17; pièce 211P-2121, p. 2.

⁶³⁸ Témoignages de Guy Turcotte et Daniel Paquette, transcription du 6 octobre 2014, p. 25; pièce 211P-2121, p. 4.

⁶³⁹ Témoignages de Guy Turcotte et Daniel Paquette, transcription du 6 octobre 2014, p. 40; pièce 211P-2121, p. 12.

Les utilisateurs du BSDQ œuvrent essentiellement dans le bâtiment. En 2013, le BSDQ a toutefois reçu plus de 2 000 soumissions pour l'éclairage de rues émanant du secteur du génie civil et de la voirie. Au niveau provincial, on compte 19 spécialités assujetties. De même, 19 autres spécialités sont assujetties, mais régionalement. Les entrepreneurs souhaitant être assujettis au Code ne sont pas tenus d'être membres de l'une des trois parties à l'entente. En général, il s'agit d'un regroupement d'entrepreneurs spécialisés demandant d'appliquer les règles du Code à leur spécialité.

Les règles du Code de soumission s'appliquent dans deux situations. Premièrement, lorsque le donneur d'ouvrage l'exige dans les documents de soumission; dans ce cas, plutôt rare, aucune autre condition n'est prise en compte par le BSDQ. Deuxièmement, le Code va s'appliquer, beaucoup plus fréquemment, lorsque :

- les travaux de la spécialité sont assujettis à la *Loi sur les relations de travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction* (Loi R-20);
- les soumissions s'adressent à un entrepreneur particulier; et
- les quatre autres conditions suivantes sont réunies :
 - les travaux s'exécutent au Québec;
 - plus d'un entrepreneur est invité à fournir un prix (compétition);
 - des documents de soumission existent afin de permettre la présentation de soumissions semblables; et
 - le montant de la soumission dépassera un minimum de 20 000 dollars⁶⁴⁰.

Le BSDQ inscrit sur son babillard le projet qui remplit ces conditions. La date de clôture des soumissions pour les entrepreneurs spécialisés est 72 heures avant celle des entrepreneurs généraux auprès des maîtres d'ouvrage⁶⁴¹.

3.2. Ministère des Transports du Québec

Entre 1996 à 2014, 30,6 milliards de dollars ont été investis dans le réseau routier québécois, faisant du ministère des Transports du Québec (MTQ) l'un des plus gros donneurs d'ouvrage publics au Québec.

Depuis les années 1970, le Ministère dispose d'un service d'enquêtes interne⁶⁴². De 1996-1997 à 2010-2011, ce service a mené 1 231 enquêtes, essentiellement sur des problèmes de comportement des employés et des cas de vol, perte ou bris d'équipement⁶⁴³. Certaines enquêtes concernaient l'activité contractuelle du MTQ. Dans six dossiers, le service a transmis de l'information sur des

⁶⁴⁰ Témoignages de Guy Turcotte et Daniel Paquette, transcription du 6 octobre 2014, p. 28-29; pièce 211P-2121, p. 7.

⁶⁴¹ Témoignages de Guy Turcotte et Daniel Paquette, transcription du 6 octobre 2014, p. 65.

⁶⁴² Pièce 206P-2107, p. 4.

⁶⁴³ Témoignage de Nathalie Noël, transcription du 30 septembre 2014, p. 13; pièce 206P-2107, p. 11, 15.

contrats au Bureau de la concurrence du Canada, mais aucun de ces contrats ne concernait le domaine de la construction.

En décembre 2010, la Direction des enquêtes et de l'analyse de marché (DEAM) est mise sur pied. Sa création fait suite au rapport du Vérificateur général de novembre 2009. La nouvelle unité a pour mandat non seulement de réaliser des enquêtes, mais également de développer un programme d'analyse de marché, qui commencera ses activités à partir de l'année 2012.

À la DEAM s'ajoute, en décembre 2011, le Bureau de la coordination des actions pour renforcer la lutte contre la collusion et la corruption. Créé pour assurer la mise en œuvre des recommandations du rapport de l'Unité anticollusion (le rapport Duchesneau⁶⁴⁴), ce bureau est fusionné en mai 2013 avec la DEAM pour former la Direction des enquêtes et de la surveillance des marchés (DESM)⁶⁴⁵. En avril 2014, à la suite de l'adoption de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, la DESM devient responsable du Service de l'observation des règles contractuelles (SORC) nouvellement mis en place⁶⁴⁶.

Aujourd'hui, la DESM mène des activités d'inspection et d'enquête⁶⁴⁷, met en œuvre la fonction d'analyse des marchés, promeut les actions en matière de protection de l'intégrité des contrats publics et assure une collaboration étroite entre le Ministère et les autorités compétentes⁶⁴⁸. La DESM n'a aucun pouvoir de sanction, mais peut faire des recommandations au MTQ à la suite de ses enquêtes.

Dans le cas d'employés, la Direction des ressources humaines détermine la sanction⁶⁴⁹, qui peut aller de la lettre de réprimande jusqu'au congédiement. Dans le cas des prestataires de services, le MTQ peut mettre fin au contrat ou fixer une période de temps durant laquelle le prestataire de services est incapable de soumissionner. Ces sanctions sont prévues dans des clauses contractuelles ou des instructions aux soumissionnaires. Les audiences n'ont cependant pas permis d'établir si le MTQ a déjà imposé de telles sanctions⁶⁵⁰.

Une entente formelle de collaboration lie la direction du Ministère à l'UPAC depuis août 2011. L'entente permet l'échange d'information dans la lutte contre la collusion et la corruption. Elle prévoit un accès direct aux systèmes informatiques du MTQ⁶⁵¹ pour l'UPAC, afin que cette dernière puisse procéder à des analyses et à des vérifications de manière autonome.

⁶⁴⁴ Témoignage de Nathalie Noël, transcription du 30 septembre 2014, p. 16.

⁶⁴⁵ Pièce 206P-2107, p. 4.

⁶⁴⁶ *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, L.Q. 2012, c. 25.

⁶⁴⁷ Pièce 206P-2107, p. 11; témoignage de Nathalie Noël, transcription du 30 septembre 2014, p. 27-28, 38, 50; pièce CEIC-P-3004, p. 1.

⁶⁴⁸ Pièce 206P-2107, p. 6.

⁶⁴⁹ Témoignage de Nathalie Noël, transcription du 30 septembre 2014, p. 35-36.

⁶⁵⁰ Témoignage de Nathalie Noël, transcription du 30 septembre 2014, p. 36-37.

⁶⁵¹ Système d'information en gestion contractuelle, système de bordereaux de demandes de paiements et gestion des projets routiers; témoignage de Nathalie Noël, transcription du 30 septembre 2014, p. 53-54.

De 1996-1997 à 2010-2011, le service d'enquêtes du MTQ pouvait compter sur la présence de six enquêteurs, pour une moyenne annuelle de dépenses d'environ 430 000 dollars⁶⁵². En 2013-2014, la DESM comptait 24 employés, pour un budget total de 1,377 million de dollars⁶⁵³. Ce rehaussement des effectifs s'est reflété sur ses activités : de 2011-2012 à 2013-2014, 414 enquêtes ont été réalisées. De ce nombre, 125 étaient liées aux activités contractuelles du Ministère. En mars 2015, la Direction avait ouvert six dossiers sur de possibles activités de collusion dans le domaine de la construction.

3.3. Société québécoise des infrastructures

La Société québécoise des infrastructures (SQI) résulte de la fusion, en 2013, de la Société immobilière du Québec (SIQ)⁶⁵⁴ et d'Infrastructure Québec (IQ)⁶⁵⁵. Elle a « principalement pour mission d'assurer la gestion de projets d'infrastructure publique des organismes publics, de mettre à leur disposition des immeubles et de leur fournir divers services en matière immobilière⁶⁵⁶ ».

De façon générale, la plupart des donneurs d'ouvrage publics doivent confier à la SQI la gestion et la maîtrise de tous les projets d'infrastructure de plus de 50 millions de dollars⁶⁵⁷, incluant les universités, les commissions scolaires, les cégeps, les centres intégrés de santé et de services sociaux et l'Agence métropolitaine de transport (AMT)⁶⁵⁸. Les projets d'infrastructure routière⁶⁵⁹, ainsi que tous les projets du MTQ, à quelques exceptions près⁶⁶⁰, sont cependant soustraits à la compétence de la SQI. Les municipalités ne sont pas non plus obligées d'avoir recours à ses services, mais peuvent le faire pour les projets majeurs⁶⁶¹.

La SQI est aussi responsable de la construction et de la gestion d'immeubles gouvernementaux, tâche héritée de la SIQ. La plupart des donneurs d'ouvrage publics doivent faire affaire avec elle pour pourvoir à leurs besoins en matière immobilière. La SQI est notamment responsable de la planification, de la construction et de l'exploitation des immeubles gouvernementaux⁶⁶², dont elle reste propriétaire.

⁶⁵² Pièce 206P-2107, p. 7.

⁶⁵³ Pièce 206P-2107, p. 7.

⁶⁵⁴ Avant la fusion, la SIQ comportait deux volets : gestion des espaces immobiliers pour les MO et gestion de projets et de contrats de construction pour les MO; témoignage d'Alain Parenteau, transcription du 29 septembre 2014, p. 24-25.

⁶⁵⁵ Créée en 2009, IQ succédait à l'Agence des partenariats publics-privés, créée en 2004, et avait pour mandat d'accompagner les organismes publics dans la gestion des projets d'infrastructure. *Loi sur Infrastructure Québec*, c. I-8.2; *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, A-7.002.

⁶⁵⁶ *Loi sur les infrastructures publiques*, RLRQ, c. I-8.3, art. 1.

⁶⁵⁷ *Directive de gestion des projets majeurs d'infrastructure*, 203P-2090.

⁶⁵⁸ Pièce CEIC-P-3034.

⁶⁵⁹ *Loi sur les infrastructures publiques*, RLRQ, c. I-8.3, art. 31.

⁶⁶⁰ Le décret 95-2014 comporte les exceptions suivantes : « Aires de service – Grappe 1; Aires de service – Grappe 2; Autoroute 25; Autoroute 30; Échangeur Turcot; Échangeur Dorval; Tunnel Louis-Hippolyte-La Fontaine »; pièce CEIC-R-2494.

⁶⁶¹ Témoignage d'Alain Parenteau, transcription du 29 septembre 2014, p. 277.

⁶⁶² Témoignage d'Alain Parenteau, transcription du 29 septembre 2014, p. 37.

Dans une perspective de prévention, la SQI forme ses employés sur la base du *Coffre à outils pour protéger l'intégrité des contrats publics* publié par le Secrétariat du Conseil du trésor en 2011⁶⁶³. De même, elle diffuse à ses employés les capsules Web de sensibilisation à la corruption et à la collusion développées par l'UPAC⁶⁶⁴.

En 2013, l'un de ses organismes prédécesseurs avait négocié une entente avec l'UPAC⁶⁶⁵. L'UPAC participe donc à la séance d'information des membres des comités d'évaluation organisée lors du démarrage du processus d'octroi de tout projet d'infrastructure en mode alternatif afin de sensibiliser les membres des comités et sous-comités aux risques de collusion et de corruption⁶⁶⁶.

La SQI est un organisme de taille imposante. Son budget de fonctionnement pour l'année 2015-2016 est de 902,5 millions de dollars et sa masse salariale est de 74 millions de dollars⁶⁶⁷. Elle compte 879 employés⁶⁶⁸. L'ensemble des projets auxquels elle participe totalise environ 18,5 milliards de dollars⁶⁶⁹. Bien qu'elle octroie elle-même des contrats de construction d'une valeur relativement importante, la SQI gère l'octroi de contrats majeurs d'infrastructure de montants encore plus considérables. Le financement de ces projets ne se fait pas à partir du budget opérationnel de la SQI⁶⁷⁰, mais à partir de celui du donneur d'ouvrage ou du Plan québécois des Infrastructures (PQI), auquel est associée une enveloppe de 6,6 milliards de dollars⁶⁷¹. Les services de la SQI en gestion de projet sont facturés à l'organisme client⁶⁷².

4. ENCADREMENT EN AVAL DU PROCESSUS D'OCTROI ET DE GESTION DE CONTRATS

4.1. Agence du revenu du Québec

L'Agence du revenu du Québec (ARQ) est une personne morale⁶⁷³ créée en 2011⁶⁷⁴ afin d'appuyer le ministre du Revenu dans l'application des lois fiscales⁶⁷⁵. Elle est dirigée par un conseil d'administration majoritairement indépendant⁶⁷⁶, composé de 15 membres nommés par le gouvernement⁶⁷⁷. Le conseil d'administration n'intervient pas dans les opérations et les stratégies

⁶⁶³ Témoignage d'Alain Parenteau, transcription du 29 septembre 2014, p. 121.

⁶⁶⁴ Pièce CEIC-P-3030.

⁶⁶⁵ Pièce CEIC-R-2485.

⁶⁶⁶ Témoignage d'Alain Parenteau, transcription du 29 septembre 2014, p. 135, 146, 248, 249, 253, 254, 255.

⁶⁶⁷ CEIC-P-3032; témoignage d'Alain Parenteau, transcription du 29 septembre 2014, p. 100-101;

⁶⁶⁸ Témoignage d'Alain Parenteau, transcription du 29 septembre 2014, p. 101, 259. Le rapport annuel 2013-2014 donne plutôt le chiffre de 843 employés; pièce CEIC-R-2496, p. 12.

⁶⁶⁹ Témoignage d'Alain Parenteau, transcription du 29 septembre 2014, p. 49.

⁶⁷⁰ Témoignage d'Alain Parenteau, transcription du 29 septembre 2014, p. 49.

⁶⁷¹ Témoignage d'Alain Parenteau, transcription du 29 septembre 2014, p. 49; pièce CEIC-R-2483, p. 9-12.

⁶⁷² Témoignage d'Alain Parenteau, transcription du 29 septembre 2014, p. 100.

⁶⁷³ *Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, RLRQ, c. A-7.003, art. 2, al. 1.

⁶⁷⁴ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 53.

⁶⁷⁵ *Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, RLRQ, c. A-7.003, art. 4.

⁶⁷⁶ *Loi sur l'Agence du revenu du Québec*, RLRQ, c. A-7.003, art. 13, al. 1.

⁶⁷⁷ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 59, 60; pièce 208P-2109, p. 4.

quotidiennes de l'ARQ ni dans les dossiers particuliers⁶⁷⁸. L'ARQ joue un rôle central à l'égard de nombreuses questions incluses dans le mandat de la Commission⁶⁷⁹. Plusieurs stratagèmes de corruption, de collusion et de financement illégal des partis politiques n'auraient pas été possibles sans le recours à l'évasion fiscale et à la facturation de complaisance⁶⁸⁰, contre lesquels lutte l'ARQ. Elle est également au centre du partage d'information avec différents organismes de surveillance et de contrôle⁶⁸¹ en raison des informations nominatives très complètes qu'elle détient sur les individus et les entreprises. En outre, l'ARQ s'attelle à récupérer des sommes découlant d'activités de corruption⁶⁸² et est à cet égard un partenaire important de l'UPAC⁶⁸³.

Dans le cadre de son programme de révision des enregistrements à risque (visant particulièrement l'industrie de la construction depuis l'automne 2013), l'ARQ détecte les entreprises ayant un numéro de taxes, mais n'exerçant aucune activité, c'est-à-dire les coquilles vides souvent utilisées pour effectuer de la facturation de complaisance, et leur retire leur enregistrement⁶⁸⁴.

Avant la création de l'ARQ en 2011, le ministère du Revenu⁶⁸⁵ disposait des mêmes pouvoirs de vérification et d'enquête⁶⁸⁶. Les ressources consacrées aux enquêtes pénales n'étaient toutefois pas considérables. Les lois applicables ne lui permettaient pas de transmettre des informations pertinentes à la lutte contre la corruption⁶⁸⁷. Avant 2011, les enquêteurs traitaient à la fois les volets civil et pénal d'un dossier, l'objectif principal étant le recouvrement des sommes dues à l'État⁶⁸⁸. En 2011, le volet fiscal civil a été confié aux vérificateurs, et le volet pénal, aux enquêteurs. Aucune cible de récupération fiscale n'est imposée aux enquêteurs⁶⁸⁹.

En parallèle, l'ARQ est passée d'une approche réactive à une approche proactive. Dans le cadre d'une enquête, elle identifie le stratagème et les individus impliqués et cherche à mettre un terme aux comportements illégaux le plus rapidement possible afin « d'empêcher [que] l'État perde de l'argent » en amont⁶⁹⁰. De plus, une Direction principale adjointe du renseignement⁶⁹¹ et une base de données de renseignements d'enquête⁶⁹² ont été créées au sein de l'ARQ. Pour témoigner du changement d'orientation de 2011 à 2014, les effectifs consacrés aux enquêtes pénales ont

⁶⁷⁸ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 60-61.

⁶⁷⁹ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 76-92; pièce 208P-2109, p. 11.

⁶⁸⁰ Il est possible de prendre connaissance du stratagème de facturation de complaisance dans les récits portant entre autres sur Montréal et le crime organisé présentés à la partie 3 du rapport.

⁶⁸¹ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 80-82.

⁶⁸² Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 76-80.

⁶⁸³ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 82, 92-97.

⁶⁸⁴ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 82-85.

⁶⁸⁵ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 52, 53.

⁶⁸⁶ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 53.

⁶⁸⁷ *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu et d'autres dispositions législatives relativement à la protection des renseignements confidentiels*, L.Q. 2002, c. 5, art. 7; *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, art. 17.

⁶⁸⁸ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 65, 72-76.

⁶⁸⁹ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 72-76, 120-122.

⁶⁹⁰ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 73-74.

⁶⁹¹ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 63, 64.

⁶⁹² Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 124-126.

augmenté considérablement, passant de 230 à 458 équivalents temps complet⁶⁹³. Le nombre de procureurs de l'ARQ est quant à lui passé d'environ 7 à 30⁶⁹⁴.

L'ARQ dispose également d'importants pouvoirs en matière de vérification, dont le pouvoir de pénétrer dans un lieu à des heures convenables, de prendre les documents dont elle a besoin et d'obtenir des réponses à ses questions⁶⁹⁵. L'ARQ s'assure de la véracité des renseignements qui lui sont fournis et recouvre les sommes dues, le cas échéant.

Lorsqu'elle constate un manquement à la loi, l'ARQ émet un avis de cotisation⁶⁹⁶ comprenant les droits, les pénalités et les intérêts⁶⁹⁷. Elle peut ensuite saisir les actifs de l'individu ou de l'entreprise, si nécessaire. En 2013-2014, 285 employés de l'ARQ se consacraient au secteur de la construction (contre 200 en 2009-2010⁶⁹⁸). Durant cette période, ils ont traité de 30 000 à 35 000 dossiers⁶⁹⁹ et récupéré 396,7 millions de dollars (contre 180 millions de dollars en 2009-2010⁷⁰⁰).

Les infractions pénales visent, entre autres, les inscriptions fausses ou trompeuses⁷⁰¹, la destruction ou l'altération de documents⁷⁰², l'obtention d'un remboursement ou d'un crédit en sachant ne pas y avoir droit⁷⁰³, et l'émission de factures de complaisance⁷⁰⁴. L'ARQ dispose de plusieurs moyens d'enquête pour lutter contre ces infractions, dont la perquisition informatique et la surveillance physique⁷⁰⁵. Dans le cadre d'une poursuite, l'ARQ peut réclamer des sanctions pécuniaires⁷⁰⁶ ainsi que des peines d'emprisonnement d'au plus 5 ans moins un jour⁷⁰⁷. Depuis 2009, l'ARQ a traité 66 dossiers d'enquête liés à l'industrie de la construction et a imposé des amendes totalisant 8,6 millions de dollars. Trois peines d'emprisonnement ont été imposées, pour un total de 59 mois⁷⁰⁸.

Pour l'exercice financier 2014-2015, l'ARQ comptait environ 12 300 employés, et son budget était de 1,144 milliard de dollars⁷⁰⁹.

⁶⁹³ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 69-72; pièce 208P-2109, p. 9.

⁶⁹⁴ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 163, 164.

⁶⁹⁵ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 109-110; pièce 208P-2109, p. 16; *Loi sur l'administration fiscale*, RLRQ, c. A-6.002, art. 38-39.

⁶⁹⁶ Pièce 208P-2109, p. 16.

⁶⁹⁷ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 135.

⁶⁹⁸ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 118, 119; pièce 208P-2109, p. 17.

⁶⁹⁹ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 117-118.

⁷⁰⁰ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 117-120; pièce 208P-2109, p. 17.

⁷⁰¹ *Loi sur l'administration fiscale*, RLRQ, c. A-6.002, art. 62.1.

⁷⁰² *Loi sur l'administration fiscale*, RLRQ, c. A-6.002, art. 62.1.

⁷⁰³ *Loi sur l'administration fiscale*, RLRQ, c. A-6.002, art. 62f).

⁷⁰⁴ *Loi sur l'administration fiscale*, RLRQ, c. A-6.002, art. 60.3.

⁷⁰⁵ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 126-128.

⁷⁰⁶ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 135-136. La facturation de complaisance peut donner lieu à une amende de 2 000 dollars à 1 million de dollars, plus des droits variant de 125 % à 200 %.

⁷⁰⁷ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 136-137; pièce 208P-2109, p. 22. La peine d'emprisonnement maximale était de 2 ans moins un jour avant 2010.

⁷⁰⁸ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 139; pièce 208P-2109, p. 24.

⁷⁰⁹ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 62; pièce 208P-2109, p. 6.

4.2. Bureau de la concurrence du Canada

Le Bureau de la concurrence du Canada (BCC) est un organisme fédéral ayant pour mandat d'appliquer la *Loi sur la concurrence*⁷¹⁰. Il compte quatre directions de mise en application de la loi, dont la Direction des affaires criminelles, laquelle s'occupe des dossiers de collusion (complots et trucages d'offres) dans les secteurs privé et public⁷¹¹.

Les moyens d'enquête du BCC sont vastes et comprennent notamment le recours à l'écoute électronique et aux perquisitions⁷¹². Les enquêtes sont généralement déclenchées « lorsqu'une plainte est déposée ou qu'une personne se manifeste et dévoile un stratagème de trucage d'offres⁷¹³ ». Le BCC mène alors son enquête, puis transmet le dossier aux procureurs du Service des poursuites pénales du Canada (SPPC)⁷¹⁴. Le BCC dispose également d'un programme d'immunité et de clémence pour les témoins repentis. Le programme d'immunité s'applique lorsque le demandeur est le premier à signaler l'infraction et que le BCC n'a pas collecté d'éléments de preuve ni envoyé un dossier au SPPC. Le programme de clémence s'applique pour sa part quand l'immunité a déjà été accordée.

Les enquêtes réalisées peuvent mener à des peines de prison ou des amendes. Depuis 2010, les contrevenants reconnus coupables de complots sont passibles d'une amende maximale de 25 millions de dollars. Le calcul des amendes est basé sur 20 % du volume de commerce affecté, pourcentage pouvant être modifié en fonction de facteurs aggravants ou atténuants. Les contrevenants sont également passibles d'une peine d'emprisonnement maximale de 14 ans. Avant 2010, une telle infraction pouvait mener à une peine d'emprisonnement de 10 ans moins un jour et une amende maximale de 10 millions de dollars. Il était alors possible de demander et d'obtenir une peine d'emprisonnement avec sursis (purgée dans la collectivité), ce qui n'est plus le cas. Les contestations des dossiers du BCC sont donc plus fréquentes. En effet, comme les individus doivent plaider coupable afin d'en bénéficier et qu'ils s'exposent ainsi à des peines de prison ferme, le programme de clémence est moins attrayant⁷¹⁵.

Une amende peut aussi être imposée aux personnes reconnues coupables de trucages d'offres (sans maximum) dans le cas d'une infraction à l'article 47 de la *Loi sur la concurrence*. En pratique, le calcul des amendes est basé sur 20 % du volume de commerce affecté, pourcentage pouvant être modifié en fonction de facteurs aggravants ou atténuants. Les contrevenants sont également passibles d'une peine d'emprisonnement maximale de 14 ans.

Selon la priorisation des dossiers et la disponibilité de ses ressources, il est « assez fréquent » que le BCC demande une ordonnance d'interdiction en vertu de l'article 34 de la *Loi sur la concurrence*

⁷¹⁰ *Loi sur la concurrence*, LRC 1985, c. C-34.

⁷¹¹ Témoignage de Pierre-Yves Guay, transcription du 8 octobre 2014, p. 12, 14; pièce 216P-2132, p. 2.

⁷¹² *Loi sur la concurrence*, LRC 1985, c. C-34, art. 11, 15, 16, 20; témoignage de Pierre-Yves Guay, transcription du 8 octobre 2014, p. 41, 206-210; pièce 216P-2132, p. 36-38.

⁷¹³ Pièce 216P-2137, p. ii-iv, 13, 14, 16.

⁷¹⁴ Pièce 257R-2888, p. 95.

⁷¹⁵ *Loi sur la concurrence*, LRC 1985, c. C-34, art. 45.

plutôt que de déposer des accusations. Suivant une telle ordonnance, le BCC peut demander la mise en place d'un programme de sensibilisation pour les employés des parties⁷¹⁶. Devant la Commission, le BCC a affirmé avoir notamment recours à cette approche lorsqu'il était évident que « les gens [n'] étaient pas au courant que ce qu'ils faisaient était totalement incorrect⁷¹⁷ ».

Lorsque le BCC décide de porter des accusations et obtient une déclaration de culpabilité, ses recommandations sur sentence tiennent compte de l'impact que la sanction pourrait avoir sur le marché (par exemple, faire disparaître un joueur et entraîner une baisse de concurrence⁷¹⁸).

Durant les années 1990 et 2000, le BCC ciblait surtout les entreprises (sanctions pécuniaires et ordonnances d'interdiction). Depuis quelques années, il cible également les individus. Ainsi, le BCC recommande de plus en plus de peines d'emprisonnement⁷¹⁹. Dans le cas du Québec, de 1996 à 2014, les enquêtes liées à l'industrie de la construction ont mené à un total de 12 millions de dollars d'amendes, 12 mois de prison et 200 heures de travaux communautaires⁷²⁰. Depuis 2006, des accusations ont aussi été déposées dans cinq dossiers et, depuis 2013, quatre nouvelles enquêtes ont été déclenchées dans les dossiers « des firmes de génie-conseil à Québec et à Gatineau, de certaines compagnies de construction à Montréal, ainsi que de fabricants d'éclairage routier au Québec⁷²¹ ».

Le BCC effectue également diverses activités de sensibilisation, dont des présentations auprès d'associations professionnelles, de municipalités, de ministères et de corps policiers. Il arrive que ces personnes transmettent ensuite de l'information au BCC⁷²².

En 2013, le BCC a davantage publicisé les possibilités de dénonciation pour ceux et celles n'ayant pas été impliqués dans une infraction. Par exemple, il a lancé une initiative de dénonciation des cartels criminels. Le BCC dispose d'une ligne téléphonique à cette fin et a mis en place un processus de traitement des informations. L'identité du dénonciateur demeure confidentielle⁷²³.

De 1996 à 2013, le budget global du BCC est passé de 21⁷²⁴ à 51 millions de dollars⁷²⁵. Durant la même période, les ressources humaines ont également connu une hausse importante, passant de 242 postes équivalents temps complet (ETC) à 400 en 2012⁷²⁶. Le bureau régional du BCC situé à Montréal compte six enquêteurs s'occupant d'affaires criminelles. De 1996 à « tout récemment⁷²⁷ »,

⁷¹⁶ Témoignage de Pierre-Yves Guay, transcription du 8 octobre 2014, p. 224-226.

⁷¹⁷ Témoignage de Pierre-Yves Guay, transcription du 8 octobre 2014, p. 225-226.

⁷¹⁸ Témoignage de Pierre-Yves Guay, transcription du 8 octobre 2014, p. 115-116.

⁷¹⁹ Témoignage de Pierre-Yves Guay, transcription du 8 octobre 2014, p. 114.

⁷²⁰ Témoignage de Pierre-Yves Guay, transcription du 8 octobre 2014, p. 232-233; pièce 216P-2132, p. 47.

⁷²¹ Pièce CEIC-R-2190; pièce 257R-2888, p. 104, 106; pièce CEIC-R-2186; pièce CEIC-R-2188; pièce CEIC-R-2189; témoignage d'Yves Comtois, transcription du 29 octobre 2014, p. 144; pièce CEIC-R-2187; pièce 257R-2888, p. 107-108.

⁷²² Témoignage de Pierre-Yves Guay, transcription du 8 octobre 2014, p. 62-65, 248-249, 254; pièce 216P-2132, p. 33.

⁷²³ Témoignage de Pierre-Yves Guay, transcription du 8 octobre 2014, p. 232-233; pièce 216P-2132, p. 47.

⁷²⁴ Témoignage de Pierre-Yves Guay, transcription du 8 octobre 2014, p. 16; pièce 216P-2132, p. 3.

⁷²⁵ Pièce CEIC-R-2185, p. 17.

⁷²⁶ Témoignage de Pierre-Yves Guay, transcription du 8 octobre 2014, p. 14-15, 17, 20; en liasse, 211P-2120.1.

⁷²⁷ Témoignage d'Yves Comtois, transcription du 29 octobre 2014, p. 157.

de 15 à 20 % des ressources de la Direction des affaires criminelles (de 10 à 14 personnes⁷²⁸) étaient affectées aux enquêtes du Québec⁷²⁹.

4.3. Ordre des ingénieurs du Québec

Comme tous les autres ordres professionnels, l'Ordre des ingénieurs du Québec (OIQ) a pour mission première d'assurer la protection du public. Il est administré par un conseil d'administration composé de 20 membres élus par leurs pairs et de 4 membres du public nommés par l'Office des professions du Québec (OPQ)⁷³⁰.

Au 1^{er} octobre 2014, l'OIQ comptait 60 495 membres, dont 21 % œuvraient dans le domaine du génie-conseil. Les activités de l'OIQ sont réparties en cinq secteurs : admission à la profession, surveillance de l'exercice (inspection professionnelle), contrôle disciplinaire (syndic), développement professionnel (formation) et surveillance de la pratique illégale⁷³¹.

Pour être admis à la profession, le candidat doit déclarer les condamnations criminelles dont il a fait l'objet. Chaque cas est évalué en fonction du lien entre l'infraction et l'exercice de la profession⁷³². Les membres de l'ordre doivent aussi déclarer les nouvelles condamnations dont ils auraient fait l'objet à chaque renouvellement de leur inscription annuelle⁷³³.

L'inspection professionnelle permet de vérifier la compétence de l'ingénieur. Elle comporte une composante de sensibilisation, incluant notamment un rappel des obligations déontologiques de l'ingénieur⁷³⁴.

Depuis le début des années 2000, tous les programmes de génie reconnus doivent comporter une formation en éthique, mais son contenu et le nombre minimal d'heures qu'elle doit comprendre ne sont pas spécifiés⁷³⁵. En 2008, l'OIQ a mis en place un cours d'éthique destiné aux professeurs, afin de les aider à « intégrer à l'intérieur de leurs cours des éléments d'éthique dans des cas concrets⁷³⁶ ». L'OIQ diffuse aussi de l'information relativement à l'éthique et à la déontologie⁷³⁷.

En 2011, l'OIQ a posé plusieurs gestes pour renforcer l'éthique de ses membres, dont une refonte de son guide de pratique traitant notamment de l'éthique et de la déontologie, l'imposition d'un

⁷²⁸ Témoignage d'Yves Comtois, transcription du 29 octobre 2014, p. 156-158.

⁷²⁹ Témoignage de Pierre-Yves Guay, transcription du 8 octobre 2014 p. 15-16, 18-21.

⁷³⁰ Témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, p. 14-15; pièce 218P-2139, p. 4 ; pièce 263P-3326, p. 5.

⁷³¹ Témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, p. 14-15; pièce 218P-2139, p. 4; pièce 263P-3326, p. 5.

⁷³² Témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, p. 32-33.

⁷³³ Témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, p. 34-35.

⁷³⁴ Témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, p. 40-41.

⁷³⁵ Témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, p. 30-31, 54. L'OIQ n'exige cependant pas des professionnels formés à l'étranger qu'ils suivent un cours de formation en éthique ou de déontologie, mais ils doivent réussir l'examen professionnel, qui inclut des questions relatives à l'éthique et à la déontologie.

⁷³⁶ Témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, p. 50-51; pièce 218P-2139, p. 11.

⁷³⁷ Témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, p. 72-73.

cours obligatoire en ligne sur le professionnalisme et les exigences déontologiques et l'organisation d'ateliers sur l'éthique⁷³⁸.

En 2012, l'OIQ a également signé une entente avec le DPCP en vertu de laquelle ce dernier informe l'OIQ dès qu'un ingénieur est reconnu coupable d'une infraction criminelle. Le syndic de l'OIQ examine si la condamnation est liée à la profession. Il peut déposer une plainte devant le Conseil de discipline, ce dernier pouvant alors imposer une sanction au professionnel⁷³⁹.

Le syndic est l'un des principaux instruments dont dispose l'OIQ pour assurer la protection du public⁷⁴⁰. Il enquête sur les actes contraires à la déontologie, à l'honneur ou à la dignité de la profession lorsque ces actes sont commis par une personne membre de l'OIQ au moment de l'infraction⁷⁴¹. La juridiction du syndic se limite aux membres de l'Ordre. Elle ne s'étend pas aux employeurs des membres de l'OIQ ni aux firmes de génie⁷⁴². Les enquêtes peuvent être techniques (sur la compétence professionnelle de l'ingénieur), comportementales ou hybrides⁷⁴³. Avant 2011, les demandes d'enquête pour les dossiers concernant les allégations de corruption ou de collusion et les contributions politiques ne représentaient qu'une faible proportion des dossiers du syndic (3 demandes sur 137 en 2010⁷⁴⁴).

Le syndic a le pouvoir d'exiger d'un membre de l'OIQ tout renseignement ou document lié à une enquête⁷⁴⁵. Il dispose aussi d'un pouvoir de perquisition sur autorisation du tribunal. S'il dispose de preuves suffisantes, le syndic dépose une plainte au Conseil de discipline de l'Ordre. Le Conseil de discipline peut imposer une réprimande, une amende (maximum de 12 500 dollars), une radiation temporaire ou permanente, une révocation de permis⁷⁴⁶ et une suspension du droit d'exercice. En 2013, le syndic a mis en place une équipe chargée de mener les enquêtes relativement à la collusion, à la corruption et aux contributions politiques⁷⁴⁷. En 2014, environ 40 % de l'effectif du syndic était affecté à cette équipe (15 employés sur 37⁷⁴⁸). En 2012, des enquêteurs issus de différents corps policiers et ayant enquêté sur des crimes économiques sont également ajoutés à l'équipe pour appuyer les ingénieurs qui ne sont pas formés au travail d'enquêtes en matière de crimes économiques⁷⁴⁹ – ce qui, combiné avec une augmentation des autres types d'enquêtes, a fait plus

⁷³⁸ Témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, p. 44-45, 56, 59, 69, 68-73; pièce 218P-2139, p. 12, 15); pièce 263P-3326, p. 8; pièce 218P-2139, p. 10.

⁷³⁹ Témoignage de Robert Lalonde, transcription du 9 octobre 2014, p. 220-221; pièce 263P-3326, p. 8.

⁷⁴⁰ Témoignages de Jacques Filion et Robert Lalonde, transcription du 9 octobre 2014, p. 130-132; pièce 219P-2142, p. 6-7.

⁷⁴¹ Pièce 263P-3326, p. 6.

⁷⁴² Témoignages de Jacques Filion et Robert Lalonde, transcription du 9 octobre 2014, p. 124.

⁷⁴³ Pièce 219P-2142, p. 16; témoignages de Jacques Filion et Robert Lalonde, transcription du 9 octobre 2014, p. 177.

⁷⁴⁴ Pièce 219P-2142, p. 22.

⁷⁴⁵ *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 122.

⁷⁴⁶ La révocation de permis force l'ingénieur à recommencer son juniorat (durée de trois ans) et à repasser l'examen professionnel; témoignages de Jacques Filion et Robert Lalonde, transcription du 9 octobre 2014, p. 178.

⁷⁴⁷ Pièce 219P-2142, p. 7.

⁷⁴⁸ Témoignages de Jacques Filion et Robert Lalonde, transcription du 9 octobre 2014, p. 132, 149-150.

⁷⁴⁹ Témoignages de Jacques Filion et Robert Lalonde, transcription du 9 octobre 2014, p. 114, 144-145, 192.

que doubler le nombre de dossiers d'enquête de 2010 à 2014, les faisant passer de 384 en février 2010 à 908 en août 2014⁷⁵⁰.

À partir de 2010⁷⁵¹, l'OIQ a aussi mis en place une ligne éthique, gérée par le syndic, qui « peut toucher soit des signalements ou des demandes d'information au niveau de l'éthique et de la déontologie⁷⁵² ». Auparavant, le syndic recevait des appels, parmi lesquels des demandes d'information ou d'enquêtes relativement à l'éthique, mais sans processus de suivi systématique⁷⁵³.

Le budget de l'OIQ pour l'année 2014-2015 était de 27,56 millions de dollars. De cette somme, environ 20 millions de dollars étaient consacrés à la protection du public⁷⁵⁴. L'organisation comptait 138 postes permanents et une trentaine de postes non permanents⁷⁵⁵.

4.4. Office des professions du Québec

L'Office des professions du Québec (OPQ) 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 bien⁷⁵⁶. Les règlements adoptés par les ordres sont soumis à l'approbation de l'OPQ pour certains et à l'approbation du gouvernement pour d'autres⁷⁵⁷. L'OPQ joue aussi un rôle de conseiller auprès du gouvernement. Il donne son avis sur le développement du système professionnel et sur les propositions de modifications législatives⁷⁵⁸.

L'OPQ analyse les rapports annuels de chacun des ordres, dont le contenu est établi par règlement, pour s'assurer que l'ordre est en bonne santé financière et qu'il peut remplir sa mission de protection du public. S'il détecte des problèmes, il peut effectuer des vérifications auprès de l'ordre professionnel.

L'OPQ dispose par ailleurs de trois types de pouvoirs d'intervention en vertu du Code des professions. Le premier type est un pouvoir de vérification⁷⁵⁹ dont il se sert à l'occasion afin d'effectuer un accompagnement auprès d'un ordre. Dans le cadre de cet accompagnement, il demande à l'Ordre de mettre en place un plan de redressement⁷⁶⁰. Le deuxième type d'intervention est l'enquête⁷⁶¹. L'OPQ peut, après avoir obtenu l'autorisation du ministre ou à la demande de ce dernier, faire une enquête sur cet ordre. Le troisième type d'intervention est la mise en tutelle d'un

⁷⁵⁰ Pièce 219P-2142, p. 19.

⁷⁵¹ Pièce 219P-2142, p. 13.

⁷⁵² Témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, p. 68.

⁷⁵³ Témoignages de Jacques Filion et Robert Lalonde, transcription du 9 octobre 2014, p. 153-154.

⁷⁵⁴ Témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, p. 85.

⁷⁵⁵ Témoignage de Louis Tremblay, transcription du 9 octobre 2014, p. 15.

⁷⁵⁶ Ces mécanismes sont la formation initiale, l'admission, la formation continue, l'inspection et la discipline.

⁷⁵⁷ Par exemple, le *Code de déontologie*.

⁷⁵⁸ Témoignage de Jean-Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 239, 240, 245, 249.

⁷⁵⁹ Témoignage de Jean-Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 282, 283; *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 12, par. 12.

⁷⁶⁰ Témoignage de Jean-Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 285.

⁷⁶¹ Témoignage de Jean-Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 288, 289; *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 14.

ordre avec autorisation du gouvernement. L'enquête et la mise en tutelle n'ont jamais été utilisées⁷⁶². Dans le cadre de ses interventions, l'OPQ peut exiger d'un ordre la production de tout document⁷⁶³.

En 2013-2014, l'OPQ comptait 49 employés⁷⁶⁴ et disposait d'un budget de 9,5 millions de dollars⁷⁶⁵.

4.5. Commission municipale du Québec

La Commission municipale du Québec (CMQ) a été créée en 1932 afin de surveiller, entre autres, les finances des municipalités⁷⁶⁶. Son mandat a été élargi au fil des ans et elle agit depuis les années 1960⁷⁶⁷ à titre de tribunal administratif (par exemple, reconnaissance aux fins d'exemption de taxes foncières et enquête en éthique et en déontologie des élus municipaux⁷⁶⁸), d'organisme administratif (tutelle, administration provisoire⁷⁶⁹), d'organisme d'enquête (administration des municipalités⁷⁷⁰) et d'organisme de conseil auprès du MAMOT⁷⁷¹.

Les membres de la CMQ sont nommés par le gouvernement, à la suggestion du ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, pour un mandat renouvelable n'excédant pas cinq ans. Durant leur mandat, ils ne peuvent pas être déplacés sans leur consentement⁷⁷²; ils peuvent toutefois quitter d'eux-mêmes la CMQ pour accepter un autre poste. La CMQ peut compter un maximum de 16 membres⁷⁷³. Le gouvernement peut toutefois nommer des membres additionnels « pour le temps qu'il détermine⁷⁷⁴ ».

La CMQ a un pouvoir de tutelle à l'égard des municipalités assujetties à son contrôle par le gouvernement⁷⁷⁵. Elle peut également décréter par résolution qu'une municipalité est assujettie à son contrôle. Cette résolution entre en vigueur dès qu'elle est confirmée par la Cour supérieure⁷⁷⁶. La tutelle permet à la CMQ de surveiller les actes posés au sein de l'administration municipale, ce qui comprend l'octroi des contrats. Elle approuve notamment les décisions du conseil municipal⁷⁷⁷.

⁷⁶² Témoignage de Jean-Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 295-296.

⁷⁶³ *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 15; témoignage de Jean-Paul Dutrisac, transcription du 9 octobre 2014, p. 283.

⁷⁶⁴ Pièce 218P-2140, p. 36.

⁷⁶⁵ Pièce 218P-2140, p. 39.

⁷⁶⁶ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 12-13; pièce 200P-2080, p. 3.

⁷⁶⁷ *Loi modifiant la Loi des cités et villes*, L.Q. 1968, c. 53, art. 1.

⁷⁶⁸ Pièce 200P-2080, p. 7-8.

⁷⁶⁹ Pièce 200P-2080, p. 10.

⁷⁷⁰ Pièce 200P-2080, p. 9.

⁷⁷¹ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 21, 30-32; pièce 200P-2080, p. 11.

⁷⁷² Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 39-45.

⁷⁷³ *Loi sur la Commission municipale*, RLRQ, c. C-35, art. 3, al. 1; témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 36.

⁷⁷⁴ *Loi sur la Commission municipale*, RLRQ, c. C-35, art. 5.1.

⁷⁷⁵ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 184-186.

⁷⁷⁶ *Loi sur la Commission municipale*, RLRQ, c. C-35, art. 46.

⁷⁷⁷ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 185, 186; pièce 200P-2080, p. 53; pièce CEIC-R-2199.

Lorsqu'un conseil municipal ne peut siéger, faute de quorum, la CMQ assure l'administration provisoire de la municipalité⁷⁷⁸. La tutelle et l'administration provisoire servent à détecter des problèmes, des conflits et de la malversation au sein de la municipalité, et à assurer une surveillance⁷⁷⁹.

La CMQ peut enquêter sur l'administration financière d'une municipalité, de sa propre initiative ou à la demande du ministre, ou sur tout aspect de l'administration d'une municipalité, à la demande du gouvernement⁷⁸⁰. Les organismes municipaux peuvent également faire l'objet d'une enquête⁷⁸¹. À cette fin, les membres de la CMQ et tout enquêteur qu'elle désigne sont investis des vastes pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire-enquêteur, sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement⁷⁸². À la suite d'une enquête, la CMQ peut formuler des recommandations au gouvernement ou au ministre⁷⁸³. Elle ne rend pas de décision⁷⁸⁴.

La *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*⁷⁸⁵, adoptée en 2010, oblige toute municipalité à adopter deux codes d'éthique et de déontologie applicables, d'une part, à ses élus et, d'autre part, à ses employés⁷⁸⁶. Parallèlement, la CMQ a obtenu le mandat d'enquêter sur les manquements commis par les élus (mais pas ceux commis par les employés municipaux⁷⁸⁷). Toutefois, elle ne peut enquêter de sa propre initiative; elle enquête lorsque le Bureau du commissaire aux plaintes du MAMOT lui transfère une plainte, ce qu'il fait à la suite d'un examen préalable⁷⁸⁸. Toute personne peut déposer une plainte⁷⁸⁹.

Pour mener à bien cette partie de son mandat, la CMQ ne dispose d'aucun enquêteur effectuant des préenquêtes. Les juges administratifs, siégeant à deux, effectuent les enquêtes, comme le prévoit la loi⁷⁹⁰.

La CMQ est tenue de rendre une décision lorsqu'elle reçoit une plainte⁷⁹¹. Elle peut imposer une réprimande, la remise à la municipalité de tout don, toute marque d'hospitalité, tout avantage ou profit reçu, le remboursement de toute rémunération, allocation ou somme reçue pour la période du manquement, ou une suspension n'excédant pas 90 jours⁷⁹². La décision doit être déposée au

⁷⁷⁸ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 179-183.

⁷⁷⁹ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 183-184, 185-186; pièce 200P-2080, p. 48.

⁷⁸⁰ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 144.

⁷⁸¹ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 144-145.

⁷⁸² Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 84-85, 94, 102, 120, 151-152.

⁷⁸³ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 159.

⁷⁸⁴ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 146, 168-170; pièce 200P-2080, p. 41-43.

⁷⁸⁵ *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1.

⁷⁸⁶ *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1, art. 2.

⁷⁸⁷ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 10-11, 20, 25-28, 61, 86, 87.

⁷⁸⁸ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 35, 90-92, 98, 103, 111-112, 114-115, 128-131, 133-134, 139-140, 189-190.

⁷⁸⁹ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 89-90.

⁷⁹⁰ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 94-98; *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1, art. 23.

⁷⁹¹ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 112-113.

⁷⁹² *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1, art. 31(4).

conseil municipal⁷⁹³. Au 31 mars 2014, la CMQ avait rendu 34 décisions et imposé 9 sanctions. La sanction imposée le plus fréquemment est la réprimande. La CMQ a toutefois déjà imposé des suspensions et le remboursement d'une partie du salaire⁷⁹⁴.

Afin d'accomplir son vaste mandat, la CMQ comptait, de 1997 à 2004, de 14 à 18 membres, et disposait d'un budget de 2,5 à 3,5 millions de dollars⁷⁹⁵. Par la suite, ses ressources ont diminué rapidement pour atteindre un creux en 2006-2007 (budget de 2 millions et 8 membres⁷⁹⁶). En 2014, elle dispose d'un budget de 2,5 millions de dollars⁷⁹⁷ et compte 22 employés⁷⁹⁸, dont 13 membres (c'est-à-dire des décideurs ou juges administratifs⁷⁹⁹). Elle peut demander une rallonge budgétaire en cas de dépenses extraordinaires (par exemple, dans le cadre d'une tutelle ou d'une enquête dans une municipalité⁸⁰⁰).

5. ENCADREMENT DANS UNE PERSPECTIVE DE REDDITION DE COMPTES DES ÉLUS

5.1. Vérificateur général du Québec

Le Vérificateur général du Québec (VGQ) a pour mission de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les biens et autres fonds publics. Il relève de l'Assemblée nationale et est indépendant du gouvernement⁸⁰¹.

Le VGQ est un vérificateur, non un enquêteur⁸⁰². Son rôle n'est pas de détecter la collusion, la corruption ou la fraude, mais de s'assurer que les états financiers ne contiennent pas d'erreurs ou d'anomalies importantes⁸⁰³ (audits financiers); que les fonds publics confiés à une organisation sont gérés avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficacité⁸⁰⁴ (vérification de l'optimisation des ressources); et, de façon incidente à ses autres vérifications, que l'organisme se conforme aux politiques, lois et règlements en vigueur (vérification de la conformité aux lois, politiques et directives). Il a accès à tout renseignement détenu par un organisme public et peut interroger toute personne sous serment et l'obliger à produire tout document⁸⁰⁵.

⁷⁹³ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 136.

⁷⁹⁴ Pièce 200P-2080 p. 35; témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 134-135.

⁷⁹⁵ Pièce 200P-2080, p. 16-17.

⁷⁹⁶ Pièce 200P-2080, p. 16-17.

⁷⁹⁷ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 45.

⁷⁹⁸ Pièce 200P-2080, p. 15.

⁷⁹⁹ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 37.

⁸⁰⁰ Témoignage de Thierry Usclat, transcription du 24 septembre 2014, p. 49-52.

⁸⁰¹ Témoignage de Michel Samson, transcription du 6 octobre 2014, p. 272, 273.

⁸⁰² Témoignage de Michel Samson, transcription du 6 octobre 2014, p. 288-294.

⁸⁰³ Témoignage de Michel Samson, transcription du 6 octobre 2014, p. 286.

⁸⁰⁴ Témoignage de Michel Samson, transcription du 6 octobre 2014, p. 291.

⁸⁰⁵ Pièce 213P-2128, p. 9-10.

Le VGQ collabore principalement avec l'UPAC⁸⁰⁶, notamment pour s'assurer que ses travaux de vérification n'entraveront pas les enquêtes de cette dernière. S'il découvrirait une situation problématique impliquant par exemple la haute direction de l'entité vérifiée, le VGQ communiquerait avec l'UPAC pour l'avertir de la situation. Il arrive aussi que l'UPAC communique avec le VGQ à la suite du dépôt d'un de ses rapports afin de profiter de l'expertise acquise par le VGQ sur certains sujets⁸⁰⁷.

En 2013-2014, le budget du VGQ (environ 270 employés) s'élevait à 27 millions de dollars⁸⁰⁸. Le champ de compétences du VGQ comprend la plupart des organismes publics, sauf les municipalités⁸⁰⁹. Dans le cas de ces dernières, chaque ville de plus de 100 000 habitants a un vérificateur général qui relève du conseil municipal. Ces vérificateurs n'ont pas de lien fonctionnel avec le VGQ. Dans les autres municipalités, des auditeurs indépendants font la vérification des états financiers sans toutefois se pencher sur la gestion même de ces municipalités⁸¹⁰.

Entre 1996 et 2014, le VGQ a produit 21 rapports touchant le secteur de la construction⁸¹¹.

5.2. Vérificateur général municipal

En 2001, la fonction de vérificateur général municipal est inscrite à la *Loi sur les cités et villes* (LCV)⁸¹² pour toutes les villes comptant 100 000 habitants et plus. La loi prévoit qu'il peut procéder à la vérification de l'optimisation des ressources⁸¹³ et à la vérification de la conformité des opérations aux lois et règlements⁸¹⁴. Son budget, prévu par la loi, équivaut à au moins 0,11 % du budget de fonctionnement de la ville qui l'emploie⁸¹⁵. Son mandat est de 7 ans non renouvelable⁸¹⁶. Le vérificateur est indépendant⁸¹⁷. Il relève du conseil municipal⁸¹⁸, qui le nomme et le destitue aux deux tiers des voix⁸¹⁹. Il fait rapport annuellement de ses vérifications au maire, qui doit déposer son rapport au conseil⁸²⁰. Il peut formuler des recommandations, mais ne peut en imposer la réalisation. La détection de la fraude, de la corruption et de la collusion ne font pas directement

⁸⁰⁶ Le VGQ collaborait aussi de la même manière avec la Sûreté du Québec avant la création de l'UPAC.

⁸⁰⁷ Témoignage de Michel Samson, transcription du 6 octobre 2014, p. 297-300; *Loi sur le vérificateur général*, RLRQ, c-V-5.01, art. 50.

⁸⁰⁸ Témoignage de Michel Samson, transcription du 6 octobre 2014, p. 284, 285.

⁸⁰⁹ Témoignage de Michel Samson, transcription du 6 octobre 2014, p. 278-281; pièce 213P-2128, p. 5. Le champ de compétences du VGQ en VOR inclut toutes les sociétés d'État depuis 2013, sauf la Caisse de dépôt et placement du Québec.

⁸¹⁰ Témoignage de Michel Samson, transcription du 6 octobre 2014, p. 281-282.

⁸¹¹ Pièce 213P-2128, p. 9-10.

⁸¹² *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q. 2001, c. 25, art. 15.

⁸¹³ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ c. C-19, art. 107.8.

⁸¹⁴ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 107.8.

⁸¹⁵ Témoignage de Jacques Bergeron, transcription du 23 septembre 2014, p. 23-24; *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c.-C-19, art. 107.5.

⁸¹⁶ Témoignage de Jacques Bergeron, transcription du 23 septembre 2014, p. 23, 32.

⁸¹⁷ Témoignage de Jacques Bergeron, transcription du 23 septembre 2014, p. 17-18.

⁸¹⁸ Témoignage de Jacques Bergeron, transcription du 23 septembre 2014, p. 16-17; pièce 197P-2064, p. 4.

⁸¹⁹ Témoignage de Jacques Bergeron, transcription du 23 septembre 2014, p. 18-22.

⁸²⁰ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 107.13.

partie du mandat du vérificateur général municipal⁸²¹, même si ces éléments peuvent être également couverts⁸²².

En 2014, le Bureau du vérificateur général de la Ville de Montréal (BVG) comptait 30 personnes dans son équipe⁸²³. Sa juridiction de vérificateur général s'étendait au-delà des activités de la Ville et incluait les organismes paramunicipaux⁸²⁴. Son budget était de 6 millions de dollars⁸²⁵.

5.3. Bureau du contrôleur général

Le Bureau du contrôleur général (BCG) a été créé à Montréal à la suggestion du vérificateur général de la Ville en 2009⁸²⁶. Lorsque le BCG est créé en 2010, le poste de vérificateur interne est aboli et il est intégré au BCG⁸²⁷. Le contrôleur général, contrairement au vérificateur général ou à l'inspecteur général, n'est pas indépendant puisqu'il relève du directeur général⁸²⁸.

Le BCG est chargé du contrôle interne à la Ville. Il fait de la prévention⁸²⁹, de la vérification⁸³⁰ et des enquêtes⁸³¹. Il effectue une vigie du processus décisionnel de la Ville en faisant l'examen des ordres du jour du comité exécutif⁸³². En matière de vérification, il fait des audits de conformité et d'optimisation.⁸³³ Il effectue des enquêtes administratives⁸³⁴ qui visent des individus⁸³⁵ et n'a pas traité de cas de corruption ni de collusion depuis que sa fonction a été créée⁸³⁶. Le BCG est le

⁸²¹ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art.107.6-107.8. Les limites du rôle d'un vérificateur général sont aussi expliquées par le Vérificateur général du Québec par intérim : « Le but premier n'est pas de [...] découvrir ou de tenter de découvrir la fraude ou la collusion »; témoignage de Michel Samson, transcription du 6 octobre 2014, p. 289.

⁸²² Témoignage de Jacques Bergeron, transcription du 23 septembre 2014, p. 16.

⁸²³ Témoignage de Jacques Bergeron, transcription du 23 septembre 2014, p. 31.

⁸²⁴ Notamment l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM), la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM), la Société du parc Jean-Drapeau et la Société de transport de Montréal; témoignage de Jacques Bergeron, transcription du 23 septembre 2014, p. 17; pièce 197P-2064, p. 4.

⁸²⁵ Ce budget inclut une réserve additionnelle de 600 000 dollars accordée par les élus en 2013 et qui sert à financer la vérification des organismes paramunicipaux; témoignage de Jacques Bergeron, transcription du 23 septembre 2014, p. 25, 49, 54.

⁸²⁶ Pièce 41P-534, p. 158, 170.

⁸²⁷ Pièce 197P-2062, p. 2.

⁸²⁸ Témoignage d'Alain Bond, transcription du 22 septembre 2014, p. 183-184; pièce 197P-2064, p. 2.

⁸²⁹ Témoignage d'Alain Bond, transcription du 22 septembre 2014, p. 228, 233-237; pièce 197P-2064, p. 8.

⁸³⁰ Témoignage d'Alain Bond, transcription du 22 septembre 2014, p. 255-256, 274-277; pièce 197P-2064, p. 6.

⁸³¹ Témoignage d'Alain Bond, transcription du 22 septembre 2014, p. 256; pièce 197P-2064, p. 6.

⁸³² Témoignage d'Alain Bond, transcription du 22 septembre 2014, p. 257-260. Il peut demander qu'un dossier soit retiré de l'ordre du jour du comité exécutif afin d'être analysé davantage, ou le comité peut décider de ne pas se prononcer sur un article prévu à l'ordre du jour le temps que le BCG l'analyse; témoignage d'Alain Bond, transcription du 22 septembre 2014, p. 258. Entre 2012 et 2014, le BCG est intervenu à 17 occasions alors qu'il faisait une telle vigie. Les statistiques fournies par le BCG n'indiquent pas si les interventions ont mené à une suspension du processus d'appel d'offres; pièce 197P-2064, p. 11.

⁸³³ Les cibles d'audits sont discutées lors des rencontres du BCG avec le comité de vérification du conseil municipal; témoignage d'Alain Bond, transcription du 22 septembre 2014, p. 255-256.

⁸³⁴ Pièce 197P-2064, p. 16.

⁸³⁵ Témoignage d'Alain Bond, transcription du 22 septembre 2014, p. 278.

⁸³⁶ Témoignage d'Alain Bond, transcription du 22 septembre 2014, p. 216, 282.

« premier rempart » en matière de contrôle et de surveillance⁸³⁷. Il dispose de deux divisions : « Gestion des contrats et analyses techniques » et « Conformité et audit⁸³⁸ ». Depuis la création du Bureau de l'inspecteur général en 2014, les activités du BCG relatives au mandat de la Commission sont très limitées⁸³⁹. Moins de 25 % des demandes au BCG concernent le processus contractuel⁸⁴⁰. Une partie importante de son travail est liée aux manquements déontologiques des employés : absentéisme, improductivité, usage inapproprié de l'informatique, etc.⁸⁴¹. Il est responsable du Code de conduite des employés de la Ville de Montréal⁸⁴² et donne une formation en éthique⁸⁴³. Il reçoit également des signalements⁸⁴⁴.

Le BCG peut enquêter sur la direction générale de la Ville, incluant le directeur général et ses services, les arrondissements et leurs services, et sur les employés de la Ville qui siègent à des conseils qui relèvent du conseil municipal⁸⁴⁵. Il ne peut pas enquêter sur les élus, les organismes et les sociétés paramunicipales, l'ombudsman, le Bureau du vérificateur général et le Bureau de l'inspecteur général⁸⁴⁶. Le BCG ne peut qu'émettre des recommandations⁸⁴⁷. Il fait le suivi des plans d'action⁸⁴⁸. Ses rapports ne sont pas publics et il n'a aucune obligation de les déposer au conseil municipal⁸⁴⁹.

En septembre 2014, le BCG comptait 21 employés et disposait d'un budget de 3,1 millions de dollars⁸⁵⁰.

5.4. Bureau de l'inspecteur général

Le Bureau de l'inspecteur général (« BIG ») a été créé à Montréal en 2014⁸⁵¹. Son mandat est « de surveiller les processus de passation des contrats et l'exécution de ceux-ci⁸⁵² » par la Ville ou par une personne morale qui lui est liée⁸⁵³. Il possède donc un mandat beaucoup plus spécifique que le vérificateur général et le contrôleur général. Il émet des recommandations au conseil municipal et offre de la formation aux élus, aux fonctionnaires et aux employés de la Ville « afin qu'ils reconnaissent et préviennent les manquements à l'intégrité et aux règles applicables dans le cadre

⁸³⁷ Témoignage d'Alain Bond, transcription du 22 septembre 2014, p. 220.

⁸³⁸ Pièce 197P-2064, p. 6.

⁸³⁹ Témoignage d'Alain Bond, transcription du 22 septembre 2014, p. 287-291.

⁸⁴⁰ Témoignage d'Alain Bond, transcription du 22 septembre 2014, p. 288-289.

⁸⁴¹ Pièce 197P-2064, p. 16.

⁸⁴² Pièce 197P-3128.

⁸⁴³ Pièce 197P-2064, p. 8.

⁸⁴⁴ Le BCG a reçu 419 divulgations par la ligne éthique; pièce 197P-2064, p. 9.

⁸⁴⁵ Témoignage d'Alain Bond, transcription du 22 septembre 2014, p. 201-203; pièce 197P-2064, p. 3.

⁸⁴⁶ Pièce 197P-2064, p. 3.

⁸⁴⁷ Témoignage d'Alain Bond, transcription du 22 septembre 2014, p. 197-198.

⁸⁴⁸ Témoignage d'Alain Bond, transcription du 22 septembre 2014, p. 199-200.

⁸⁴⁹ Témoignage d'Alain Bond, transcription du 22 septembre 2014, p. 218-220.

⁸⁵⁰ Témoignage d'Alain Bond, transcription du 22 septembre 2014, p. 229-231; pièce 197P-2064, p. 6.

⁸⁵¹ Le premier inspecteur général de la Ville est nommé le 24 février 2014. Le projet de loi n°1 est entré en vigueur le 13 juin 2014 et la CVM est amendée; *Loi concernant l'inspecteur général de la Ville de Montréal*, L.Q. 2014, c. 3.

⁸⁵² *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ, c. C-11.4, art. 57.1.8.; pièce CEIC-P-2999, p. 7.

⁸⁵³ *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ c. C-11.4, art. 57.1.9., al. 5, par. 1.

de la passation des contrats par la Ville ou dans le cadre de leur exécution⁸⁵⁴ ». La juridiction du BIG s'étend à l'ensemble des élus, aux membres de leurs cabinets, aux fonctionnaires, ainsi qu'à toute personne ayant un lien contractuel avec la Ville ou avec un organisme lié à la Ville⁸⁵⁵.

L'inspecteur général est nommé, pour un mandat de cinq ans non renouvelable⁸⁵⁶, par le conseil municipal, sur recommandation du maire. Il est indépendant de la direction générale⁸⁵⁷, comme le vérificateur général, mais contrairement au contrôleur général. Son budget est fixé par la loi⁸⁵⁸. L'inspecteur général dispose de pouvoirs de perquisition assez étendus⁸⁵⁹. Il peut annuler tout processus de passation d'un contrat, résilier tout contrat ou suspendre l'exécution d'un contrat dans certaines circonstances⁸⁶⁰, mais sa décision peut être infirmée, notamment par le conseil municipal⁸⁶¹. Le BIG doit présenter le résultat de ses analyses et enquêtes⁸⁶².

L'inspecteur général doit procéder à une dénonciation au commissaire de l'UPAC dans les cas impliquant de la corruption, de la malversation, de la collusion, de la fraude ou du trafic d'influence.

5.5. Directeur général des élections du Québec

Le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) est chargé de l'administration électorale⁸⁶³. 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*⁸⁶⁴. En matière de financement politique, le DGEQ 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 les poursuites judiciaires lorsqu'il s'avère que des personnes ont enfreint les règles de financement⁸⁶⁵.

⁸⁵⁴ *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ, c. C-11.4, art. 57.1.8.

⁸⁵⁵ Il s'étend aussi aux sous-traitants de cette personne; pièce CEIC-P-2999, p. 6-7.

⁸⁵⁶ *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ, c. C-11.4, art. 57.1.4.

⁸⁵⁷ Un vote des deux tiers des voix du conseil municipal est requis pour le nommer, le destituer ou le suspendre sans traitement; *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ, c. C-11.4, art. 57.1.1. Il relève directement du conseil municipal; *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ, c. C-11.4, art. 57.1.7.

⁸⁵⁸ Tout comme le vérificateur général, le budget dont il bénéficie est prévu à la CVM et doit être égal ou supérieur à 0,11 % du budget de la Ville; *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ, c. C-11.4, art. 57.1.21.

⁸⁵⁹ *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ, c. C-11.4, art. 57.1.9.

⁸⁶⁰ *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ, c. C-11.4, art. 57.1.10.

⁸⁶¹ *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ, c. C-11.4, art. 57.1.12.

⁸⁶² *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ, c. C-11.4, art. 57.1.23. Entre juin 2014 et novembre 2014, il a déposé trois rapports; pièce CEIC-P-2999, p.16-18.

⁸⁶³ Pièce 190P-2010, p. 10.

⁸⁶⁴ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 104-107; pièce 190P-2010, p. 10.

⁸⁶⁵ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 61-64, 97.

Le DGEQ est désigné par l'Assemblée nationale, à la majorité des deux tiers des membres, sur proposition du premier ministre. Il ne peut être destitué que par la même proportion des membres de l'Assemblée nationale. Son mandat, renouvelable, est de sept ans. Comme le DGEQ relève du pouvoir législatif, il dépose son budget et fait rapport à l'Assemblée nationale plutôt qu'au gouvernement⁸⁶⁶. Le DGEQ reçoit les rapports de dépenses électorales des candidats⁸⁶⁷ et des partis⁸⁶⁸, les rapports financiers annuels des partis politiques et de leurs instances (incluant la liste de souscripteurs) et les rapports de fermeture produits par un parti qui se dissout⁸⁶⁹. La vérification de ces rapports a pour but d'assurer le respect des dispositions de la loi et des directives du DGEQ en matière de financement politique et de dépenses, électorales et régulières, des entités politiques⁸⁷⁰. Lorsque des anomalies ou des irrégularités sont détectées dans les rapports financiers, le dossier est transmis à la Direction des affaires juridiques, qui détermine si une enquête s'impose⁸⁷¹.

Le DGEQ dispose des pouvoirs de contrainte d'un commissaire-enquêteur. L'usage accru de ces pouvoirs depuis 2010 a mené à des enquêtes plus raffinées et structurées⁸⁷². En 2012, le DGEQ a commencé à se doter d'un service des enquêtes composé de personnel permanent. Auparavant, le DGEQ comptait essentiellement sur des enquêteurs temporaires, notamment des policiers à la retraite⁸⁷³. Au palier provincial, le DGEQ effectuait, avant 2010, cinq enquêtes par année touchant les contributions politiques. La moyenne annuelle est passée à 22 enquêtes par la suite. La même tendance générale est observée au palier municipal⁸⁷⁴.

Le DGEQ effectue une enquête à la suite de la réception d'une plainte ou à son initiative⁸⁷⁵. Les plaintes parviennent au DGEQ de diverses façons, notamment par sa ligne de dénonciation mise en service en 2012⁸⁷⁶. Il agit à son initiative lorsque des anomalies sont découvertes à la suite de vérifications ou, depuis 2012, à la suite de l'analyse des données de l'Agence du revenu du Québec (ARQ) ou encore sur la base d'allégations formulées dans les médias⁸⁷⁷. Depuis 1996, environ 38 % des 1 189 enquêtes menées par le DGEQ sur des matières financières (contributions, dépenses électorales, emprunts, cautionnements, production de rapports) ont été menées à l'initiative du DGEQ (les autres enquêtes ayant été menées à la suite de plaintes). Pour l'essentiel, elles découlent des travaux de vérification⁸⁷⁸.

⁸⁶⁶ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 12-14.

⁸⁶⁷ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 432.

⁸⁶⁸ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 434.

⁸⁶⁹ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 229, 230.

⁸⁷⁰ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 111-113.

⁸⁷¹ Pièce 190P-2010, p. 25.

⁸⁷² Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 244-246, 248, 249.

⁸⁷³ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 247, 248.

⁸⁷⁴ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 242-243.

⁸⁷⁵ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 233.

⁸⁷⁶ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 234-236.

⁸⁷⁷ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 237.

⁸⁷⁸ Pièce 190P-2010, p. 25.

Lorsqu'une enquête est complétée, un procureur du DGEQ prend connaissance du rapport d'enquête et détermine s'il y a lieu de donner des constats d'infraction. En sa qualité de poursuivant public, il revient au DGEQ personnellement de déterminer en dernier lieu s'il donne les constats d'infraction à la suite d'une enquête⁸⁷⁹. Il applique trois critères de décision : 1) les faits reprochés constituent une infraction claire; 2) la preuve colligée est une preuve convaincante et pouvant être présentée devant le tribunal; 3) la cause revêt un caractère d'exemplarité⁸⁸⁰.

L'interprétation du caractère d'exemplarité a évolué depuis 2010. Avant cette date, le DGEQ préconisait l'éducation plutôt que la coercition. Une poursuite pénale revêtait un caractère exemplaire si elle pouvait dissuader d'autres personnes de commettre le même type de contravention⁸⁸¹. Depuis 2010, l'exemplarité s'exprime par l'émission systématique de constats d'infraction, même pour des infractions administratives (par exemple, le dépassement du délai de production d'un rapport financier⁸⁸²).

Le DGEQ accorde l'immunité aux personnes ayant participé à un stratagème de financement illégal si elles acceptent de collaborer à ses enquêtes. Il a également pour politique de ne pas poursuivre les personnes utilisant la ligne de dénonciation pour l'informer d'une infraction qui les impliquerait⁸⁸³.

Le DGEQ peut compter sur un effectif d'environ 230 employés⁸⁸⁴. Il peut se doter du personnel qu'il juge nécessaire pour répondre à ses besoins⁸⁸⁵. Le budget annuel du DGEQ est quant à lui passé de 25 à 30 millions de dollars⁸⁸⁶. Fait à noter, les effectifs d'enquête et de vérification du DGEQ ont grandement évolué depuis 2010⁸⁸⁷. Le nombre d'enquêteurs a plus que doublé, passant de 5 à 13 postes, et le nombre de postes affectés à la vérification est passé de 12 à 24 entre 2003 et 2010, puis à 31 en 2013-2014⁸⁸⁸. Ces moyens accrus ont porté leurs fruits. Avant 2010, la moyenne annuelle d'enquêtes portant sur les contributions illégales était inférieure à 10. Depuis 2010, la moyenne est de 50 par année. Durant la même période, le nombre moyen de constats d'infraction en matière de financement politique est passé de 35 à 138 par année⁸⁸⁹.

⁸⁷⁹ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 252, ligne 4.

⁸⁸⁰ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 252.

⁸⁸¹ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 252-253.

⁸⁸² Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 253.

⁸⁸³ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 234-236.

⁸⁸⁴ Pièce 190P-2010, p. 6; témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 56-59. Les années où il y a une élection provinciale, son budget peut atteindre 100 millions de dollars, et son effectif, plus de 400 employés.

⁸⁸⁵ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 16.

⁸⁸⁶ Pièce 190P-2010, p. 6; témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 56-59. Les années où il y a une élection provinciale, son budget peut atteindre 100 millions de dollars, et son effectif, plus de 400 employés.

⁸⁸⁷ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 63-65, 87-89.

⁸⁸⁸ Témoignage de Denis Lafond, transcription du 15 septembre 2014, p. 175, 176; pièce 190P-2010, p. 7.

⁸⁸⁹ Pièce 190P-2010, p. 26, 34-35.

5.6. Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale

Le poste de Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale (CED) a été créé en décembre 2010, avec l'adoption du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*⁸⁹⁰. Ce Code contient les valeurs⁸⁹¹ que l'Assemblée nationale s'engage à respecter ainsi que les règles déontologiques⁸⁹² applicables aux élus⁸⁹³ jusqu'à cinq ans après la fin de leur mandat⁸⁹⁴. Celles-ci portent notamment sur les fonctions incompatibles⁸⁹⁵, les conflits d'intérêts⁸⁹⁶, la conclusion de marchés avec le secteur public⁸⁹⁷, les dons, les marques d'hospitalité et autres avantages⁸⁹⁸, et l'après-mandat des ministres⁸⁹⁹.

Le CED est responsable de l'application⁹⁰⁰ de l'ensemble des règlements déontologiques applicables aux membres de l'Assemblée nationale et à leur personnel politique, incluant le Code d'éthique et de déontologie. Il est nommé, pour un mandat fixe n'excédant pas cinq ans⁹⁰¹, par les deux tiers de l'Assemblée nationale, sur proposition conjointe du premier ministre et du chef de l'opposition officielle⁹⁰². Les chefs des autres partis représentés à l'Assemblée nationale doivent également être consultés⁹⁰³. Il est également responsable de l'application du *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel* et des *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale*, qui précisent les dispositions déontologiques applicables au personnel politique.

⁸⁹⁰ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 155, 156; pièce 212P-3146, p. 18-19.

⁸⁹¹ *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 6-9.

⁸⁹² Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 173; pièce 212P-2127, p. 5; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 10-61.

⁸⁹³ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 160.

⁸⁹⁴ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 162-165; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 81.

⁸⁹⁵ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 173-175; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 10-14, 43-44.

⁸⁹⁶ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 177-183; pièce 212P-2127, p. 6; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 15-26, 45-49.

⁸⁹⁷ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 175, 176; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 18, 19, 46.

⁸⁹⁸ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 199, 200; pièce 212P-2127, p. 9; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 29-34.

⁸⁹⁹ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 195-198; pièce 212P-2127, p. 7, 8; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 56-61.

⁹⁰⁰ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 156, 157; pièce 212P-2127, p. 2; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 62; témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 160; *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*, (2013) 145 G.O. II, 1134, art. 27; témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 160, 161; pièce CEIC-R-3497, art. 26.

⁹⁰¹ *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 66, al. 1.

⁹⁰² *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 62.

⁹⁰³ *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 62.

Le CED a un pouvoir d'enquête⁹⁰⁴ et peut déclencher une enquête de sa propre initiative⁹⁰⁵. Il doit également enquêter à la demande d'un député si celui-ci a des motifs raisonnables de croire qu'un autre député, quel que soit son parti politique, a contrevenu au Code⁹⁰⁶. Cependant, seul le député dont relève le personnel politique ainsi que le chef parlementaire du parti politique dont fait partie ce député peuvent demander une enquête sur un manquement déontologique commis par un membre du personnel politique (incluant un directeur de cabinet⁹⁰⁷). Le CED n'est pas tenu d'enquêter si une personne du public lui en fait la demande.

À la suite d'une enquête sur un élu, le commissaire rédige un rapport motivé⁹⁰⁸ et le transmet au président de l'Assemblée nationale, au député visé et au chef parlementaire du parti politique dont il est membre⁹⁰⁹. Contrairement aux rapports d'enquête en vertu du Code, les rapports d'enquête en vertu des Règles ou du Règlement ne sont pas rendus publics. Le commissaire a mené cinq enquêtes sur des élus entre le 1^{er} janvier 2012 et décembre 2014 qui se sont conclues par la publication d'un rapport. D'autres enquêtes n'ont quant à elles jamais donné lieu à des rapports. Il a également mené deux enquêtes sur des membres du personnel politique⁹¹⁰.

Au terme d'une enquête visant un élu, le commissaire peut recommander l'imposition d'une sanction parmi les suivantes⁹¹¹ : réprimande; pénalité; remise ou remboursement du don, de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu; remboursement de profits illicites, des indemnités, allocations et sommes reçues à titre de député ou de ministre pour la durée du manquement; perte du siège de député; perte du statut de ministre. Le rapport d'enquête doit être adopté par les deux

⁹⁰⁴ Pièce 212P-2127, p. 11; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 91 et suivants; pièce 212P-2124, art. 33 et suivants; *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*, (2013) 145 G.O. II, 1134, art. 34 et suivants.

⁹⁰⁵ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 228, 229; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 92.

⁹⁰⁶ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 227, 237; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 91. Toutefois, si le CED constate que la plainte a été déposée de mauvaise foi, le commissaire peut recommander l'imposition d'une sanction au plaignant; témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 231, 232; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 100 (l'article 97 prévoit que le commissaire peut vérifier si une plainte a été déposée de mauvaise foi de sa propre initiative ou par suite de la demande du député visé par la demande d'enquête).

⁹⁰⁷ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 228; *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*, (2013) 145 G.O. II, 1134, art. 34; pièce 212P-2124, art. 33.

⁹⁰⁸ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 243, 244.

⁹⁰⁹ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 244, 245, 254; pièce 212P-2127, p. 14; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 98, al. 1.

⁹¹⁰ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 255, 256; *Engagement 212E-144, Rapport sur la mise en œuvre du code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, pièce 212P-3146, p. 68; témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 261.

⁹¹¹ Pièce 212P-2127, p. 16; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 99.

tiers des membres de l'Assemblée nationale pour que la sanction soit applicable⁹¹², ce qui réduit d'autant son pouvoir de sanction, et ne peut être modifié d'aucune façon⁹¹³.

Le commissaire n'a pas le pouvoir de recommander l'imposition d'une sanction lorsqu'il effectue une enquête qui vise un membre du personnel politique⁹¹⁴.

Le commissaire a aussi le mandat de renseigner ceux qui sont visés par le Code, le Règlement et les Règles quant à leurs obligations⁹¹⁵. Il organise des activités de formation⁹¹⁶ et publie des lignes directrices ainsi que des notes d'information⁹¹⁷. Ces activités sont celles qui occupent le plus le commissaire⁹¹⁸.

Il peut compter sur une équipe de cinq personnes⁹¹⁹ et dispose d'un budget de 1,1 million de dollars⁹²⁰. Le commissaire n'a pas d'enquêteur permanent à son bureau. Il emploie deux enquêteurs sur une base contractuelle⁹²¹.

5.7. Commissaire au lobbyisme du Québec

La fonction de Commissaire au lobbyisme du Québec (CLQ) a été créée en 2002 par la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (LTEML)⁹²². Le mandat du CLQ est de « promouvoir la transparence, la légitimité et la saine pratique des activités de lobbyisme⁹²³ », tout en assurant le respect de la LTEML et du *Code de déontologie des lobbyistes* (Code)⁹²⁴.

⁹¹² Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 245, 246; pièce 212P-2127, p. 15; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 104.

⁹¹³ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 246-249; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 103.

⁹¹⁴ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 160-162; *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*, (2013) 145 G.O. II, 1134, art. 2; pièce 212P-2124 art. 1.

⁹¹⁵ *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 65; *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*, (2013) 145 G.O. II, 1134, art. 28, al. 1; pièce 212P-2124, art. 27, al. 1.

⁹¹⁶ Pièce 212P-2125, p. 26-30.

⁹¹⁷ Pièce 212P-2125, p. 12; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 89, 101; pièce 212P-2124, art. 32; *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*, (2013) 145 G.O. II, 1134, art. 33 et 42.

⁹¹⁸ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 221, 222.

⁹¹⁹ Pièce 212P-2125, p. 35.

⁹²⁰ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 223-225; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 73-80.

⁹²¹ Témoignage de Jacques St-Laurent, transcription du 6 octobre 2014, p. 220-223; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, L.Q. 2010, c. 30, art. 93; pièce 212P-2124, art. 35; *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*, (2013) 145 G.O. II, 1134, art. 36.

⁹²² Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 10.

⁹²³ Pièce 209P-2110, p. 2.

⁹²⁴ *Code de déontologie des lobbyistes*, (2004) 136 G.O. II, 1259; témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 14, 16, 22, 23; pièce 209P-2110, p. 2.

Le CLQ est nommé à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, sur proposition du premier ministre, pour un mandat fixe ne pouvant excéder cinq ans⁹²⁵. Il ne peut être destitué que par une résolution à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale⁹²⁶.

Les activités de lobbying ciblées par la LTEML sont les communications visant à influencer certaines décisions⁹²⁷ des titulaires de charge publique (TCP) œuvrant dans les institutions parlementaires, gouvernementales et municipales⁹²⁸. Les décisions visées concernent des propositions législatives ou réglementaires, des résolutions, des politiques, des orientations, des programmes, des plans d'action, la délivrance d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation, l'octroi d'un contrat, d'une subvention ou d'un autre avantage pécuniaire, et la nomination de certains administrateurs publics⁹²⁹.

L'objectif de la LTEML est d'assurer la transparence des activités de lobbying⁹³⁰. Les lobbyistes agissant pour le compte d'un client, d'une entreprise ou d'une organisation⁹³¹ doivent inscrire l'objet de leurs communications d'influence au Registre de lobbyistes et fournir suffisamment de détails pour permettre aux citoyens de connaître la décision qu'ils cherchent à influencer⁹³². Le lobbyiste ayant occupé une charge publique dans les deux ans précédant son engagement envers le client, l'entreprise ou l'organisation doit en préciser la nature et la durée⁹³³. Les inscriptions doivent être renouvelées chaque année⁹³⁴. Une liste des nouvelles inscriptions est envoyée chaque semaine aux députés de l'Assemblée nationale et aux journalistes⁹³⁵.

Le nombre d'inscriptions au Registre a progressé lentement puis a explosé entre 2009 et 2014, passant de 1 230 à 5 323 entrées⁹³⁶.

Par ailleurs, en accord avec son mandat de promotion, le CLQ réalise chaque année plusieurs activités de sensibilisation, de formation et d'information dans les ministères, les organismes et les municipalités⁹³⁷. Il effectue également une surveillance des activités de lobbying en assurant une veille de l'actualité, un suivi des inscriptions refusées ou non renouvelées, un suivi des activités des

⁹²⁵ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 19, 20.

⁹²⁶ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 20, 21; *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, RLRQ, c. T-11.011, art. 34, al. 2.

⁹²⁷ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 14-15, 31-35, 43-44, 100-101, 103-104.

⁹²⁸ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 11, 33-34, 75-76.

⁹²⁹ Pièce 209P-2110, p. 5.

⁹³⁰ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 10-11, 15.

⁹³¹ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 113.

⁹³² Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 15-16, 34, 40-49, 51-55, 62.

⁹³³ *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying*, RLRQ, c. T-11.011, art. 9, par. 11, art.10, par. 11; témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 87-92, 94-99.

⁹³⁴ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 49-50, 88-89.

⁹³⁵ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 120; pièce 209P-2111, p. 73.

⁹³⁶ Pièce 209P-2110, p. 10.

⁹³⁷ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 23-24, 70-71; pièce 209P-2110, p. 13; pièce 209P-2111, p. 63.

lobbyistes non inscrits⁹³⁸, et en déterminant des groupes cibles en fonction des enjeux et des risques qu'ils représentent⁹³⁹.

Le CLQ peut effectuer des vérifications de sa propre initiative⁹⁴⁰ ou à la suite de la réception d'un signalement⁹⁴¹. À ces fins, il peut exercer des pouvoirs d'inspection⁹⁴² (par exemple, pénétrer dans l'établissement d'un lobbyiste ou d'un TCP, exiger tout renseignement ou document et en tirer copie⁹⁴³). Il effectue une cinquantaine d'inspections par année⁹⁴⁴.

Lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu un manquement à la LTEML ou au Code, le CLQ peut déclencher une enquête pénale⁹⁴⁵. Bien qu'il soit investi des pouvoirs d'un commissaire-enquêteur aux fins de ses enquêtes, le CLQ ne s'en prévaut pas contre le lobbyiste visé afin de respecter son droit de ne pas s'incriminer. Il préfère s'adresser au TCP⁹⁴⁶.

Une fois son enquête terminée, le commissaire transmet le dossier au DPCP, qui intente les poursuites⁹⁴⁷. Le délai de prescription pour les infractions pénales est d'un an à partir de la perpétration de l'infraction⁹⁴⁸. Ce court délai explique que seuls 41 % des manquements constatés par le CLQ peuvent faire l'objet d'un droit de poursuite qui n'est pas prescrit⁹⁴⁹. En outre, des constats d'infraction ne sont autorisés par le DPCP que pour 54 % de ceux-ci⁹⁵⁰. Ainsi, des constats d'infraction n'ont été donnés que pour 22 % des manquements constatés par le CLQ. Selon lui, les délais du DPCP et du système judiciaire (en moyenne un an pour ouvrir le dossier à la cour) amoindrissent encore davantage l'effet dissuasif du régime pénal prévu à la LTEML⁹⁵¹.

Le CLQ peut imposer des sanctions administratives sous forme de mesures disciplinaires consistant à radier un lobbyiste ou à refuser son inscription au Registre pour un maximum d'un an⁹⁵². Les tribunaux peuvent imposer des sanctions pénales sous forme d'amendes⁹⁵³. De 2002 à 2014, le CLQ a déclenché 19 enquêtes, dont 4 en 2013-2014⁹⁵⁴. Quatorze dossiers ont été transmis au DPCP⁹⁵⁵ et ont mené à des amendes totalisant 10 500 dollars⁹⁵⁶. Durant la même période, les

⁹³⁸ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 72-73; pièce 209P-2110, p. 14.

⁹³⁹ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 73-78; pièce 209P-2111, p. 77.

⁹⁴⁰ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 77-78.

⁹⁴¹ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 130-132.

⁹⁴² Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 80-81, 125-126.

⁹⁴³ Pièce 209P-2111, p. 80.

⁹⁴⁴ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 129.

⁹⁴⁵ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 78; pièce 209P-2111, p. 80.

⁹⁴⁶ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 126-127.

⁹⁴⁷ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 78, 134-135.

⁹⁴⁸ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 81-83, 137-139.

⁹⁴⁹ Pièce 209P-2111, p. 84.

⁹⁵⁰ Pièce 209P-2111, p. 84.

⁹⁵¹ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 83-84.

⁹⁵² Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 139-142.

⁹⁵³ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 16-17, 65. Les amendes minimales sont de 500 ou 5 000 dollars, selon l'infraction.

⁹⁵⁴ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 129-130, 132; pièce 209P-2111, p. 84.

⁹⁵⁵ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 78.

⁹⁵⁶ Pièce 209P-2110, p. 17.

83 plaintes liées au domaine de la construction ont mené à 25 interventions (vérifications ou enquêtes). Depuis 2009, près de 90 % des plaintes sont liées au domaine de la construction⁹⁵⁷.

En 2014, le CLQ était secondé par une équipe de 29 personnes⁹⁵⁸, dont 13 s'occupaient de la surveillance, des vérifications et des enquêtes⁹⁵⁹ pour plus de 5 000 lobbyistes inscrits (sans compter les lobbyistes non inscrits, que le CLQ doit détecter et sanctionner⁹⁶⁰). Les crédits alloués au CLQ pour l'année 2014-2015 s'élevaient à 3,14 millions de dollars⁹⁶¹. De 2003 à 2009, le bureau du CLQ comptait de 22 à 25 personnes et disposait de crédits variant de 2,39 à 2,69 millions de dollars⁹⁶². Après une légère hausse en 2009-2010, les effectifs (29 personnes) et les crédits (2,96 millions de dollars) sont demeurés stables jusqu'en 2014⁹⁶³. Le budget de fonctionnement (dépenses administratives) a, quant à lui, subi une diminution de 15 à 20 % entre 2009 et 2015⁹⁶⁴.

6. ORGANISMES D'ENQUÊTE

6.1. Sûreté du Québec

La Sûreté du Québec (SQ) relève du ministre de la Sécurité publique⁹⁶⁵ et comptait 5 780 policiers en 2014⁹⁶⁶. Elle est administrée et commandée par un directeur général (DG)⁹⁶⁷ nommé par le gouvernement⁹⁶⁸. Celui-ci ne peut être destitué que sur recommandation du ministre, après enquête⁹⁶⁹. Depuis 2001⁹⁷⁰, la SQ a, à une exception près⁹⁷¹, le mandat exclusif de mener des enquêtes criminelles sur les infractions liées à la corruption et à la fraude envers l'État, ses organismes ainsi que les municipalités. Les enquêtes menées par la SQ en matière de corruption portent principalement sur la fraude envers le gouvernement, les contributions illégales à une caisse

⁹⁵⁷ Pièce 209P-2111, p. 85.

⁹⁵⁸ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 21, 127.

⁹⁵⁹ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 127-129.

⁹⁶⁰ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 128, 129.

⁹⁶¹ Pièce 209P-2111, p. 15.

⁹⁶² Pièce 209P-2111, p. 14-15.

⁹⁶³ Pièce 209P-2111, p. 14-15.

⁹⁶⁴ Témoignage de François Casgrain, transcription du 2 octobre 2014, p. 21, 22; pièce 209P-2111, p. 15.

⁹⁶⁵ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 50, al. 1.

⁹⁶⁶ Témoignage de Michel Forget, transcription du 14 octobre 2014, p. 30.

⁹⁶⁷ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 55, al. 1.

⁹⁶⁸ *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 56, al. 1.

⁹⁶⁹ Témoignage de Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 23-27; *Loi sur la police*, RLRQ, c. P-13.1, art. 58, al. 3.

⁹⁷⁰ Avant 2001, les corps de police municipaux détenaient également le pouvoir d'effectuer de telles enquêtes, mais en pratique ces enquêtes étaient souvent transférées à la SQ; témoignage de Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 22-23.

⁹⁷¹ Le SPVM a obtenu, en 2008, un pouvoir limité sur les affaires de corruption de fonctionnaires judiciaires et municipaux de Montréal; témoignage de Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 17-19; *Règlement sur les services policiers que les corps de police municipaux et la Sûreté du Québec doivent fournir selon leur niveau de compétence*, (2008) 140 G.O. II, 4002; pièce 221P-2146, p. 6.

électorale, la corruption de fonctionnaires, l'abus de confiance, le complot, le gangstérisme, l'intimidation et la malversation⁹⁷².

De 1996 à 2009, le Service des enquêtes sur les crimes économiques (SECE) de la SQ s'occupait des enquêtes sur la corruption. Le SECE comptait 36 policiers⁹⁷³, dont 7 affectés à ce type d'enquête. De 2004 à 2006, 12 des 36 policiers ont toutefois été détachés pour mener des enquêtes externes au SECE⁹⁷⁴.

La mise en branle de l'Opération Marteau au sein de la SQ⁹⁷⁵ en 2009 a provoqué un changement de philosophie quant aux enquêtes sur la corruption. La SQ ne se contentait plus d'attendre des dénonciations : elle entamait désormais des enquêtes de sa propre initiative⁹⁷⁶.

À ses débuts, l'escouade spécialisée comptait une trentaine de personnes et était dotée d'un budget de 3,2 millions de dollars affecté à la lutte contre la corruption. À compter de 2011, l'escouade prend en charge les enquêtes criminelles de l'UPAC nouvellement créée et devient le Service des enquêtes sur la corruption (SEC)⁹⁷⁷. En 2014, le SEC comptait 101 personnes (dont 80 à 85 policiers⁹⁷⁸) et disposait d'un budget annuel de 16,6 millions de dollars⁹⁷⁹. Le changement d'approche et l'augmentation des budgets produisent des résultats. En effet, de 2004 à 2009, huit dossiers ont été ouverts en moyenne par année alors que, de 2010 à 2013, ce chiffre a augmenté à plus de 50⁹⁸⁰. Par ailleurs, de 2009 à 2014, 30 enquêtes, dont 15 liées à l'industrie de la construction, ont abouti à 127 mises en accusation⁹⁸¹. Certains de ces dossiers étaient de grande envergure, comme les projets Lauréat (CUSM) et Honorer (système lavallois⁹⁸²).

6.2. Corps policiers et lutte au crime organisé

La Gendarmerie royale du Canada (GRC), la Sûreté du Québec (SQ) et le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) ont compétence pour enquêter sur le crime organisé⁹⁸³. Dans les faits, un partage fonctionnel s'effectue entre corps policiers sur la base du territoire couvert et des lois et règlements qui s'y appliquent. Le protocole d'entente Minerve entre la GRC, la SQ et le SPVM encadre les pratiques en matière de renseignement depuis 2003⁹⁸⁴. Selon ce protocole, les corps

⁹⁷² Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 97-99.

⁹⁷³ Témoignage de Michel Forget, transcription du 14 octobre 2014, p. 28.

⁹⁷⁴ Témoignage de Michel Forget, transcription du 14 octobre 2014, p. 89.

⁹⁷⁵ Témoignage de Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 113, 117-118.

⁹⁷⁶ Témoignage de Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 144-146, 161-163.

⁹⁷⁷ Témoignage de Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 13, 14, 120, 121, 123.

⁹⁷⁸ Témoignage de Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 132, 133.

⁹⁷⁹ Témoignage de Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 118, 119, 132, 133; pièce 191P-2011, p. 24; témoignage de Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 133-137, 144-146, 161-163; pièce 191P-2011, p. 28.

⁹⁸⁰ Témoignage de Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 144-146, 161-163.

⁹⁸¹ Témoignage de Michel Pelletier, transcription du 14 octobre 2014, p. 133-137.

⁹⁸² Pièce 191P-2011, p. 28.

⁹⁸³ *Loi sur la police*, RLRQ c. P-13.1, art. 70, annexe G; *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, LRC 1985, c. R-10, art. 18.

⁹⁸⁴ Pièce CEIC-R-2480.

policiers se sont réparti les neuf principales « souches » du crime organisé au Québec, qu'ils identifient comme suit :

- la GRC s'occupe du crime organisé autochtone, italien et latino-américain;
- la SQ s'occupe du crime organisé motard, de souche québécoise et de l'Est européen;
- le SPVM se charge du crime organisé asiatique, du Proche et Moyen-Orient, et des gangs de rue⁹⁸⁵.

Par-delà cette division fonctionnelle du travail entre corps policiers, dans un esprit de collaboration, la stratégie de lutte contre le crime organisé au Québec consiste à mettre en commun toutes les ressources nécessaires provenant de divers corps policiers (et au besoin d'autres organismes d'application de la loi) et à combiner les expertises au sein d'unités conjointes d'enquête. Les escouades régionales mixtes (ERM) en sont un exemple. Il s'agit d'unités d'enquête coordonnées par la SQ, pouvant intégrer des enquêteurs de corps policiers municipaux et de la GRC⁹⁸⁶. L'Unité mixte d'enquête sur le crime organisé (UMECO), relevant de la GRC, est un autre exemple d'unité conjointe d'enquête en activité au Québec⁹⁸⁷.

6.3. Unité permanente anticorruption

Créée par décret en février 2011, l'Unité permanente anticorruption (UPAC) n'est pas un corps policier⁹⁸⁸. Elle regroupe des équipes de vérification et des équipes d'enquête en matière criminelle, administrative et pénale⁹⁸⁹ afin d'assurer leur coordination⁹⁹⁰ dans la lutte contre la corruption, la malversation, la fraude, la collusion et le trafic d'influence relativement aux contrats publics, ainsi que l'usage abusif de fonds ou de biens publics⁹⁹¹. Elle compte également une équipe responsable de la prévention dans ces matières. Son mandat dépasse ainsi le cadre de l'industrie de la construction⁹⁹², même si la grande majorité des dossiers traités entre 2011 et 2014 ont un lien avec celle-ci⁹⁹³.

L'UPAC est dirigée par un commissaire à la lutte contre la corruption, qui a pour fonction de coordonner les équipes d'enquête (ARQ, RBQ, SEC, EPIM) et de vérification (MAMOT, RBQ, CCQ, SQ⁹⁹⁴). Ces équipes restent liées à leur organisme d'origine, le commissaire n'ayant aucun

⁹⁸⁵ Pièce CEIC-R-2480.

⁹⁸⁶ Le témoin Nicodemo Milano a expliqué avoir travaillé pour l'ERM, en partenariat avec la SQ, la GRC, la police de Longueuil et la police de Montréal, sur une enquête portant sur les Hells Angels; témoignage de Nicodemo Milano, transcription du 29 octobre 2012, p. 84-85.

⁹⁸⁷ Témoignage de Linda Féquière, transcription du 25 septembre 2012, p. 11-12; pièce 10P-122.

⁹⁸⁸ Pièce 191P-2011, p. 3.

⁹⁸⁹ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 17, 26, 27.

⁹⁹⁰ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 25.

⁹⁹¹ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, art. 2.

⁹⁹² Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 23-24; pièce 191P-2011, p. 4.

⁹⁹³ Pièce 191P-2011, p. 28.

⁹⁹⁴ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, art. 4, 28, 29, 31; témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 30-33, 52, 75-78, 94, 116-117, 124-125; pièce 191P-2011, p. 5, 10, 14, 15.

lien hiérarchique par rapport à celles-ci⁹⁹⁵. L'UPAC dispose également de son propre personnel d'enquête et de vérification, qui comprend l'équipe d'analystes-enquêteurs du commissaire⁹⁹⁶, de même que le commissaire associé aux vérifications administratives, le commissaire associé aux vérifications de l'intégrité des entreprises souhaitant obtenir des contrats publics et son équipe⁹⁹⁷.

Le commissaire à la lutte contre la corruption prend connaissance des signalements reçus par l'UPAC et décide des suites à leur donner⁹⁹⁸. Le commissaire associé aux vérifications de l'intégrité des entreprises et celui associé aux vérifications administratives doivent l'informer des affaires sous vérification qui devraient plutôt faire l'objet d'une enquête ou d'une poursuite pénale ou criminelle⁹⁹⁹.

Au quotidien, un cloisonnement existe entre les activités d'enquête et de vérification. Il est interdit d'utiliser des informations obtenues grâce à des pouvoirs de vérification lorsque le titulaire de ces pouvoirs est conscient que celles-ci peuvent être utilisées à des fins d'enquête pénale ou criminelle¹⁰⁰⁰. À titre d'illustration, le SEC ne pourrait pas demander à la CCQ d'utiliser ses pouvoirs de perquisition sans mandat pour obtenir des documents de la part d'un entrepreneur si le SEC a l'intention d'utiliser ces documents pour ses enquêtes.

Le gouvernement et le ministre de la Sécurité publique peuvent ordonner au commissaire à la lutte contre la corruption d'effectuer une enquête sur un sujet précis. L'Assemblée nationale n'a pas ce pouvoir. Le commissaire à la lutte contre la corruption affirme n'avoir de liens qu'avec la fonction publique et non avec le politique¹⁰⁰¹.

De sa création, en 2011, jusqu'en septembre 2014, l'UPAC n'a reçu qu'une seule demande du ministre¹⁰⁰². Entre février 2011 et septembre 2014, l'UPAC a tout de même complété 23 dossiers majeurs, dont les projets Fiche, Grattoir, Gravier, Lauréat et Honorer¹⁰⁰³. Ses travaux ont mené à 119 arrestations, 133 accusations criminelles et 45 accusations pénales pour un total de 3 791 chefs d'accusation. En date du 16 septembre 2014, trois personnes ont été condamnées. Durant cette période, l'équipe d'analystes-enquêteurs a traité six dossiers de représailles¹⁰⁰⁴.

⁹⁹⁵ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 36.

⁹⁹⁶ Pièce 191P-2011, p. 18.

⁹⁹⁷ Pièce 191P-2011, p. 19.

⁹⁹⁸ *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, art. 28, 29, 31; témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 31, 32, 124.

⁹⁹⁹ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 42; pièce 191P-2011, p. 11.

¹⁰⁰⁰ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 42, 153-155.

¹⁰⁰¹ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 58-59, 60-61.

¹⁰⁰² *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, art. 9; témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 55-56.

¹⁰⁰³ Pièce 191P-2011, p. 28.

¹⁰⁰⁴ Pièce 191P-2011, p. 43.

En septembre 2014, l'UPAC était composée des équipes d'enquête suivantes¹⁰⁰⁵ :

- **Le SEC de la SQ** (auparavant appelé l'escouade Marteau). Le SEC, composé de 101 personnes¹⁰⁰⁶, effectue la grande majorité des enquêtes criminelles de l'UPAC¹⁰⁰⁷.
- **L'Escouade de protection de l'intégrité municipale (EPIM) du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM)**. Cette équipe de 19 personnes, qui existe depuis 2013, a les mêmes pouvoirs et missions que le SEC, mais ses activités sont limitées à l'île de Montréal et aux fonctionnaires municipaux¹⁰⁰⁸.
- **Le Service des enquêtes de l'ARQ au sein de l'UPAC**. Cette équipe, composée de 15 employés et de 3 procureurs¹⁰⁰⁹, détecte et réprime « les diverses infractions associées à la corruption et à la malversation en utilisant les dispositions fiscales pour enquêter sur les infractions et poursuivre les contrevenants devant les tribunaux¹⁰¹⁰ ». L'ARQ collabore notamment dans les dossiers portant sur la facturation de complaisance et le travail au noir. Elle offre également une expertise-conseil et un soutien à l'UPAC en ce qui a trait aux lois fiscales¹⁰¹¹.

L'équipe de l'ARQ travaille surtout en coordination avec le SEC¹⁰¹². Lorsque celui-ci déclenche une enquête, il peut partager de l'information avec l'équipe de l'ARQ lui permettant de déclencher une enquête pénale fiscale. Les deux enquêtes sont alors effectuées en parallèle. Par la suite, l'ARQ peut transmettre l'information à ses vérificateurs¹⁰¹³, ce qui peut mener à l'émission d'un avis de cotisation pour recouvrer les sommes dues.

- **L'unité d'enquête de la RBQ**. Cette unité est composée de trois personnes. Elle effectue des enquêtes pénales et administratives, notamment en ce qui concerne les bonnes mœurs, l'intérêt public et la détention des licences appropriées. Son travail porte sur l'intégrité des entrepreneurs faisant affaire avec l'État. Selon le commissaire, il peut être plus efficace de retirer la licence d'un entrepreneur que d'effectuer une enquête criminelle ou pénale puisqu'un résultat tangible peut ainsi être obtenu beaucoup plus rapidement. Il est toutefois rare que la RBQ soit impliquée dans un dossier conjoint avec d'autres partenaires de l'UPAC puisque sa sphère d'activité est très spécialisée¹⁰¹⁴.

¹⁰⁰⁵ Pièce 191P-2011, p. 42.

¹⁰⁰⁶ Pièce 191P-2011, p. 42.

¹⁰⁰⁷ Pièce 191P-2011, p. 24.

¹⁰⁰⁸ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 94, 97-99, 121, 122; pièce 191P-2011, p. 27, 42.

¹⁰⁰⁹ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 74, 75, 82, 92-97; pièce 208P-2109, p. 12.

¹⁰¹⁰ Pièce 191P-2011, p. 25.

¹⁰¹¹ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 90-91, 115-119.

¹⁰¹² Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 90-91, 115-119.

¹⁰¹³ Témoignage d'Yves Trudel, transcription du 1^{er} octobre 2014, p. 155-157.

¹⁰¹⁴ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 93, 94, 119-121; pièce 191P-2011, p. 26; pièce 191P-2011, p. 42.

- **L'équipe d'analystes-enquêteurs du commissaire.** Les analystes-enquêteurs détectent les « situations où la collusion est susceptible de survenir¹⁰¹⁵ ». Cette équipe de 26 personnes visite les grands chantiers publics du Québec, de façon impromptue et aléatoire, et assiste à des réunions de chantier. Cela lui permet de détecter des situations d'intimidation et d'obtenir des renseignements quant à certains éléments criminels et à la présence du crime organisé. Les informations pertinentes sont transmises aux autres organismes. Environ 20 chantiers sont surveillés chaque année¹⁰¹⁶.

Cette équipe analyse également les signalements reçus par l'UPAC, puis se rend sur place et rencontre les témoins afin de valider les renseignements – ce qui lui permet aussi de déterminer si l'anomalie signalée cache des problèmes plus graves. Le dossier peut ensuite être transmis à une autre unité d'enquête¹⁰¹⁷.

Enfin, cette équipe peut effectuer des enquêtes pénales, notamment en matière de représailles (ou de tentatives de représailles) à la suite d'une dénonciation à l'UPAC¹⁰¹⁸. Dans plusieurs cas, le problème se règle durant l'enquête et la plainte est retirée¹⁰¹⁹. Comme ils sont agents de la paix, les analystes-enquêteurs peuvent aussi, exceptionnellement et au besoin, effectuer des enquêtes criminelles¹⁰²⁰. Entre 2011 et septembre 2014, une seule a été effectuée¹⁰²¹.

- **L'unité autonome de vérification de la CCQ.** La CCQ applique la Loi R-20 et s'assure notamment du respect des conventions collectives dans l'industrie de la construction. Elle a accès aux livres comptables des entrepreneurs en construction, aux données sur les salariés et aux cartes de compétence. Elle est également présente sur les chantiers. Elle met à la disposition de l'UPAC une équipe composée de cinq personnes. L'UPAC peut lui demander d'effectuer des vérifications factuelles sur certains aspects tels que le travail au noir ou le travail sans carte de compétence. Son expertise peut également être utile en matière de facturation de complaisance et d'utilisation de prête-noms¹⁰²².
- **L'équipe de vérification sur la gestion contractuelle des municipalités du MAMOT.** Cette équipe de 14 personnes s'assure que les organismes municipaux respectent les processus d'attribution des contrats. Ses travaux ont également pour objectif de « guider les responsables municipaux dans l'amélioration de la gestion municipale¹⁰²³ ». Elle effectue deux types de vérifications : des vérifications relativement aux municipalités en matière d'adjudication de contrats et des vérifications ponctuelles à la suite de la réception d'un signalement¹⁰²⁴.

¹⁰¹⁵ Pièce 191P-2011, p. 20.

¹⁰¹⁶ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 64; pièce 191P-2011, p. 42.

¹⁰¹⁷ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 64, 70-71, 105-106; pièce 191P-2011, p. 20.

¹⁰¹⁸ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 64-65; pièce 191P-2011, p. 20.

¹⁰¹⁹ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 74, 75; pièce 191P-2011.

¹⁰²⁰ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 65, 66.

¹⁰²¹ Pièce 191P-2011, p. 20.

¹⁰²² Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 132, 133; pièce 191P-2011, p. 30, 42.

¹⁰²³ Pièce 191P-2011, p. 29.

¹⁰²⁴ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 130, 131; pièce 191P-2011, p. 29, 42.

- **L'équipe de vérification sur l'intégrité des entreprises (vérifications pour l'AMF).** La vérification de l'intégrité des entreprises est effectuée « dans le but d'émettre une recommandation » à l'AMF dans le cadre du processus mis en place par la Loi 1¹⁰²⁵. Cette équipe est composée de 87 personnes appartenant à l'un des groupes suivants¹⁰²⁶ :
 - le commissaire associé aux vérifications d'intégrité;
 - le service des vérifications de la SQ;
 - le service de contrôle de l'intégrité des entreprises et de leurs dirigeants de l'ARQ;
 - l'unité autonome de vérification de l'intégrité de la CCQ;
 - l'unité de la RBQ.

L'UPAC agit également en matière de prévention. La Direction de la prévention et des communications de l'UPAC (DPC) a le mandat de prévenir la corruption, la collusion et le trafic d'influence dans l'octroi et l'exécution de contrats publics ainsi que de formuler des recommandations aux ministères et organismes en matière de prévention de la corruption¹⁰²⁷. Pour ce faire, elle disposait en 2014 d'un budget de 859 368 dollars¹⁰²⁸ (soit environ 1,8 % du budget total de l'UPAC). La DPC compte dix employés parmi lesquels six, y compris le directeur de la DPC, réalisent des activités de prévention¹⁰²⁹.

Les conseillers en prévention de la DPC effectuent également des activités de sensibilisation¹⁰³⁰ auprès de personnes participant, directement ou indirectement, au processus d'octroi des contrats publics¹⁰³¹ dans différents ministères, organismes et municipalités¹⁰³². Entre 2012 et septembre 2014, la DPC a rencontré 15 178 personnes dans le cadre de 455 séances¹⁰³³. L'objectif est de sensibiliser les gens quant aux phénomènes de corruption, de collusion et de fraude¹⁰³⁴. L'UPAC reçoit régulièrement des signalements à la suite de ces séances¹⁰³⁵.

Le contenu des séances de sensibilisation est adapté en fonction de l'entité visée, afin que les exemples de stratagèmes présentés aient un lien direct avec le travail des gens rencontrés. La distinction entre la corruption et la collusion, des pistes de solution pour les prévenir et des façons de les signaler à l'UPAC sont abordées¹⁰³⁶.

¹⁰²⁵ Pièce 191P-2011, p. 7.

¹⁰²⁶ Pièce 191P-2011, p. 42.

¹⁰²⁷ Témoignage de Jacques Beaupré, transcription du 16 septembre 2014, p. 198, 199.

¹⁰²⁸ Témoignage de Jacques Beaupré, transcription du 16 septembre 2014, p. 201, 202; pièce 192P-2014, p. 4.

¹⁰²⁹ Pièce CEIC-R-3038; pièce CEIC-R-3037.

¹⁰³⁰ Témoignage de Jacques Beaupré, transcription du 16 septembre 2014, p. 209-210.

¹⁰³¹ Témoignage de Jacques Beaupré, transcription du 16 septembre 2014, p. 213-215.

¹⁰³² Témoignage de Jacques Beaupré, transcription du 16 septembre 2014, p. 199-200.

¹⁰³³ Témoignage de Jacques Beaupré, transcription du 16 septembre 2014, p. 242-243.

¹⁰³⁴ Témoignage de Jacques Beaupré, transcription du 16 septembre 2014, p. 209.

¹⁰³⁵ Témoignage de Jacques Beaupré, transcription du 16 septembre 2014, p. 209.

¹⁰³⁶ Témoignage de Jacques Beaupré, transcription du 16 septembre 2014, p. 210-213; pièce 192P-2014, p. 6.

L'équipe de prévention de l'UPAC a œuvré auprès de ministères (de la Santé, de l'Éducation et des Transports¹⁰³⁷), de chefs de cabinet¹⁰³⁸, d'organismes, de municipalités¹⁰³⁹ et d'établissements d'enseignement et de santé¹⁰⁴⁰. Le contenu commun de ces formations a été synthétisé et réorganisé sous la forme de quatre capsules Web accessibles au public¹⁰⁴¹.

En matière de prévention secondaire¹⁰⁴², l'approche retenue par la DPC est celle de la gestion des risques de corruption, de collusion et de fraude. Cette méthode consiste à évaluer les risques et à mettre en place des mesures d'atténuation¹⁰⁴³.

En collaboration avec le SCT et le MTQ, l'UPAC a développé un plan de gestion des risques de collusion et de corruption dans les processus contractuels à l'usage des donneurs d'ouvrage publics¹⁰⁴⁴.

Pour mener à bien son mandat, l'UPAC disposait, en 2014, d'un budget de 47,9 millions de dollars et comptait sur des effectifs totalisant 328 personnes, dont des policiers et des civils issus de diverses disciplines¹⁰⁴⁵. En outre, l'UPAC est appuyée par une équipe de procureurs liés au DPCP, le Bureau de lutte à la corruption et à la malversation (BLCM). Ceux-ci sont toutefois indépendants et ne travaillent pas dans les bureaux de l'UPAC¹⁰⁴⁶.

7. ACCUSATIONS

7.1. Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP)

La fonction de procureur général du Québec a longtemps été assumée par le ministre de la Justice. En 2007, le poste de Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) a été créé, et le pouvoir de poursuite du procureur général lui a été confié¹⁰⁴⁷. L'objectif était d'assurer une plus grande indépendance à cette fonction¹⁰⁴⁸.

Le DPCP n'est pas un organisme de contrôle et de surveillance et n'effectue pas d'enquêtes¹⁰⁴⁹. Il agit notamment comme poursuivant dans les dossiers où le *Code de procédure pénale* trouve application et dans ceux qui sont relatifs au *Code criminel*, et « toute autre loi fédérale ou règle de

¹⁰³⁷ Témoignage de Jacques Beaupré, transcription du 16 septembre 2014, p. 219-222.

¹⁰³⁸ Témoignage de Jacques Beaupré, transcription du 16 septembre 2014, p. 222-223.

¹⁰³⁹ Témoignage de Jacques Beaupré, transcription du 16 septembre 2014, p. 223-225.

¹⁰⁴⁰ Témoignage de Jacques Beaupré, transcription du 16 septembre 2014, p. 217-219.

¹⁰⁴¹ Témoignage de Jacques Beaupré, transcription du 16 septembre 2014, p. 231-232, 239-242.

¹⁰⁴² Témoignage de Jacques Beaupré, transcription du 16 septembre 2014, p. 254-255.

¹⁰⁴³ Témoignage de Jacques Beaupré, transcription du 16 septembre 2014, p. 245-246.

¹⁰⁴⁴ Témoignage de Jacques Beaupré, transcription du 16 septembre 2014, p. 232-235, 237-238.

¹⁰⁴⁵ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 22, 23; pièce 191P-2011, p. 41-42. Il s'agit du budget et des effectifs cumulés de l'UPAC et de ses partenaires dédiés aux dossiers relatifs au mandat de l'UPAC.

¹⁰⁴⁶ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 70, 158-160; pièce 191P-2011, p. 39, 42.

¹⁰⁴⁷ Témoignage de M^e Pierre Lapointe, transcription du 8 octobre 2014, p. 261-263.

¹⁰⁴⁸ Témoignage de M^e Pierre Lapointe, transcription du 8 octobre 2014, p. 262-263; *Loi sur le directeur des poursuites criminelles et pénales*, RLRQ, c. D-9.1.1.

¹⁰⁴⁹ Témoignage de M^e Pierre Lapointe, transcription du 8 octobre 2014, p. 264.

droit pour laquelle le procureur général du Québec a l'autorité d'agir comme poursuivant¹⁰⁵⁰ ». Il intervient ainsi devant les tribunaux en matière criminelle et pénale pour la SQ, l'Unité permanente anticorruption (UPAC), la CCQ, la RBQ et le Commissaire au lobbyisme du Québec (CLQ), entre autres. Le DGEQ, l'ARQ et le BCC, quant à eux, ont leurs propres procureurs¹⁰⁵¹.

Après analyse, le DPCP détermine si un dossier d'enquête nécessite un complément de preuve. Une fois le dossier complet, il décide de porter ou non des accusations¹⁰⁵². Le DPCP joue également un rôle de conseiller durant l'enquête¹⁰⁵³. Enfin, en matière de témoin collaborateur (ou repent), le DPCP peut autoriser la conclusion d'une entente « précisant les avantages reçus ou les mesures de protection dont le collaborateur de justice pourra bénéficier¹⁰⁵⁴ ».

Le pouvoir de poursuite du ministre de la Justice est demeuré le même après la création du DPCP. Son pouvoir d'intervention dans les activités du DPCP est toutefois limité¹⁰⁵⁵ et encadré. Il peut émettre des orientations ou intervenir dans des dossiers, mais il doit le faire publiquement¹⁰⁵⁶.

En 2014, le DPCP comptait plusieurs bureaux spécialisés dont les mandats sont liés à celui de la Commission, soit le Bureau des affaires pénales (BAP), le Bureau de la lutte aux produits de la criminalité (BLPC), le Bureau de lutte à la corruption et à la malversation (BLCM) et le Bureau des affaires extérieures, de la sécurité et du développement (BAESD).

Le BAP s'occupe, entre autres, des dossiers de la CCQ, de la RBQ et du CLQ. Le BLCM, créé en 2011, compte une vingtaine de procureurs¹⁰⁵⁷ et traite des dossiers du SEC (de la SQ), bras policier de l'UPAC. Le BLPC se charge des procédures de saisie et de confiscation des biens issus de la criminalité, notamment en ce qui concerne le crime organisé et les travaux du SEC. Quant au BAESD, il « qualifie » les témoins collaborateurs et est responsable des relations internationales, notamment afin de retrouver des sommes d'argent transférées dans des paradis fiscaux¹⁰⁵⁸. En 2014, les bureaux spécialisés regroupaient 9 procureurs en chef, 15 procureurs en chef adjoints et 189 procureurs¹⁰⁵⁹.

Avant la création du BLCM en 2011, aucun bureau spécialisé n'est assigné exclusivement aux crimes liés à la corruption. Les effectifs dédiés (28 procureurs, 1 technicien juridique et de 6 à 8 employés de soutien) à la criminalité économique en général (incluant les dossiers de fraude privée) s'occupent de ces dossiers dans tout le Québec¹⁰⁶⁰.

¹⁰⁵⁰ *Loi sur le directeur des poursuites criminelles et pénales*, RLRQ, c. D-9.1.1., art. 13.

¹⁰⁵¹ Témoignage de M^e Pierre Lapointe, transcription du 8 octobre 2014, p. 266-269.

¹⁰⁵² Témoignage de M^e Pierre Lapointe, transcription du 8 octobre 2014, p. 300-305; pièce 217P-2147, p. 2.

¹⁰⁵³ Témoignage de M^e Pierre Lapointe, transcription du 14 octobre 2014, p. 249-250.

¹⁰⁵⁴ Pièce 217P-2149, p. 2.

¹⁰⁵⁵ *Loi sur le directeur des poursuites criminelles et pénales*, RLRQ, c. D-9.1.1., art. 22-24.

¹⁰⁵⁶ Témoignage de M^e Pierre Lapointe, transcription du 8 octobre 2014, p. 263-298. Ces orientations sont publiées dans la *Gazette officielle du Québec*.

¹⁰⁵⁷ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 158.

¹⁰⁵⁸ Témoignage de M^e Pierre Lapointe, transcription du 8 octobre 2014, p. 273-278.

¹⁰⁵⁹ Pièce CEIC-R-2324, p. 64.

¹⁰⁶⁰ Pièce 217P-2150, section II A.7.

Chaque enquête ne mène pas nécessairement à des poursuites. Avant de décider de poursuivre, le procureur doit analyser la suffisance de la preuve et « être moralement convaincu qu'une infraction a été commise, que c'est le prévenu qui l'a commise, et être raisonnablement convaincu de pouvoir établir la culpabilité du prévenu¹⁰⁶¹ ». Ce dernier aspect n'exige pas une conviction hors de tout doute raisonnable. Le procureur doit tenir compte de l'ensemble de la preuve, dont la crédibilité des témoins et la légalité de la preuve¹⁰⁶². Cependant, si une accusation est portée, l'ensemble de la preuve doit convaincre le juge hors de tout doute raisonnable. Le DPCP disposait, en 2014, d'un budget global d'environ 123 millions de dollars¹⁰⁶³, en progression constante depuis 2006¹⁰⁶⁴. De 2007 à 2014, ces effectifs ont également connu une croissance notable, passant de 429 procureurs, dont 355 permanents, à 599 procureurs, dont 491 permanents¹⁰⁶⁵.

¹⁰⁶¹ Pièce 217P-2147, par. 6.

¹⁰⁶² Témoignage de M^e Pierre Lapointe, transcription du 8 octobre 2014, p. 300-305.

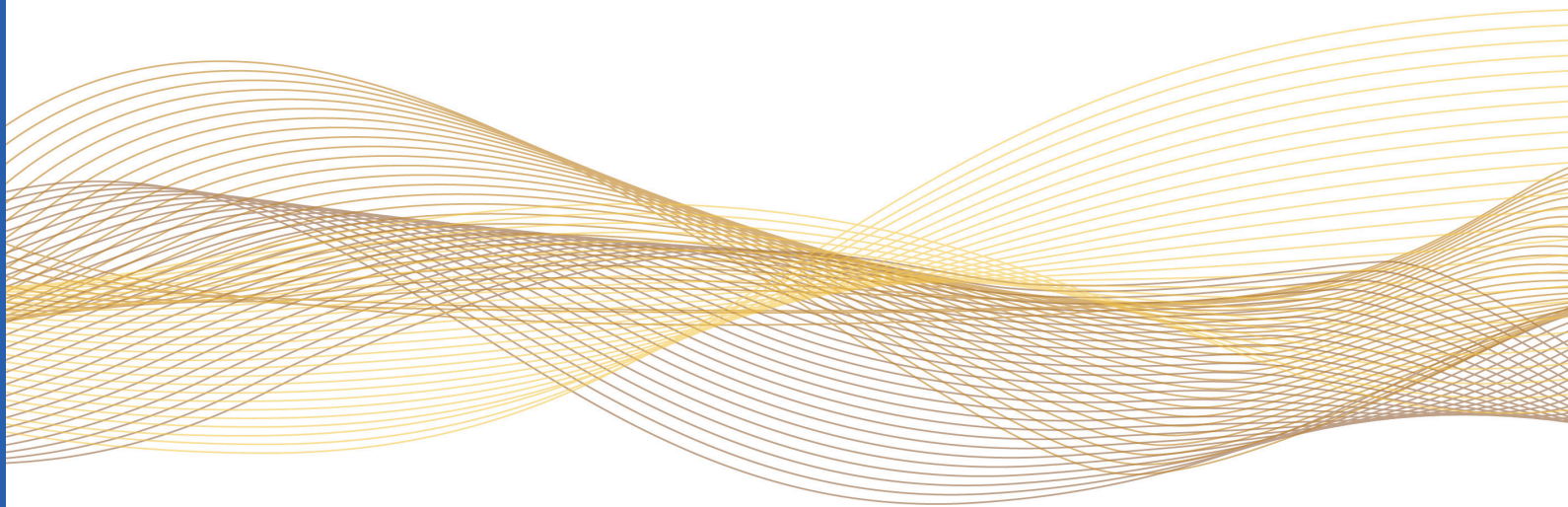
¹⁰⁶³ Pièce 217P-2138, p. 13.

¹⁰⁶⁴ Pièce 217P-2138, p. 7-13.

¹⁰⁶⁵ Pièce 217P-2138, p. 11.

Chapitre 5

Définir pour mieux comprendre



DÉFINIR POUR MIEUX COMPRENDRE

Établi par décret, le mandat attribué par le gouvernement à la Commission ne précise pas le sens à donner aux principaux termes qu'il comporte, à savoir les « stratagèmes », la « collusion », la « corruption », le « crime organisé » et l'« infiltration ». Dans le présent chapitre, la Commission indique le sens qu'elle a choisi de donner à ces termes.

La Commission n'a pas le mandat d'établir la responsabilité civile ou criminelle de quiconque. Elle doit plutôt examiner l'existence de certains phénomènes, en dresser le portrait et identifier des pistes de solutions pour y remédier. C'est pourquoi les définitions retenues ne correspondent pas nécessairement à des infractions spécifiques contenues dans un texte de loi ou à des concepts définis par le droit canadien.

1. LE PREMIER VOLET DU MANDAT

Rappelons qu'en vertu du premier volet de son mandat, la Commission doit « examiner l'existence de stratagèmes et, le cas échéant, [...] dresser un portrait de ceux-ci qui impliqueraient de possibles activités de collusion et de corruption dans l'octroi et la gestion de contrats publics dans l'industrie de la construction incluant notamment les organismes et les entreprises du gouvernement et les municipalités, incluant des liens possibles avec le financement des partis politiques¹⁰⁶⁶ ».

1.1. Un stratagème

La Commission définit un stratagème comme un procédé habile, mais trompeur, mis en œuvre pour obtenir un avantage indu¹⁰⁶⁷. Dans le contexte de son mandat, ce procédé fait référence 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 la gestion de contrats publics dans l'industrie de la construction.

Ainsi, des entreprises qui s'entendent pour déterminer qui remportera un appel d'offres public participent à un « stratagème de collusion ». En effet, l'entente exige de mettre en œuvre plusieurs procédés habiles et trompeurs (obtenir la liste des soumissionnaires, trouver une façon de communiquer à l'insu des autorités, confectionner des soumissions de complaisance, etc.) et permet d'obtenir un avantage indu (un contrat, par exemple). Le cas, par exemple, d'un acteur privé qui verse secrètement une somme d'argent à un fonctionnaire, qui l'accepte en échange de la transmission d'une information confidentielle susceptible de conférer un avantage dans le cadre d'un appel d'offres, constitue un « stratagème de corruption ».

¹⁰⁶⁶ Pièce CEIC-R-3278.

¹⁰⁶⁷ Cette définition s'inspire de quatre définitions distinctes des dictionnaires usuels. Le *Petit Robert* (2013) définit un stratagème comme une « ruse habile, bien combinée », et une ruse comme « un moyen ou un procédé habile qu'on emploie pour abuser, pour tromper ». Le *Larousse* définit un stratagème comme une « combinaison habile mise en œuvre pour obtenir un avantage » : Pièce CEIC-R-3611, et une ruse comme « un procédé habile, mais déloyal, dont quelqu'un se sert pour obtenir ce qu'il désire » : Pièce CEIC-R-3610

1.2. La collusion

Dans le contexte de ses travaux, la Commission définit la collusion comme une entente secrète, explicite ou tacite, entre des acteurs (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.

La définition retenue par la Commission ne se limite pas donc pas à la notion de complot, accord ou arrangement entre concurrents, définie par la *Loi sur la concurrence*¹⁰⁶⁸. Par ailleurs, les termes utilisés par la Commission, tels que « truquage d'offres », ne doivent pas être interprétés en fonction des définitions données par cette loi ou toute autre loi canadienne. Encore une fois, il importe de souligner que la responsabilité civile ou pénale ne peut être déduite des constats faits par la Commission.

Ainsi comprise, la collusion comporte les attributs suivants :

1.2.1. Elle consiste en une entente, explicite ou tacite

La collusion se manifeste dans le cadre d'ententes souvent explicites, mais parfois tacites.

Une entente explicite implique des communications directes entre les participants à l'entente; l'entente tacite s'établit et se maintient sans communication directe.

Le partage de contrats entre des entreprises lors d'une réunion, ou selon une entente négociée entre eux, constitue un exemple d'entente explicite, alors que le partage de territoire entre firmes concurrentes, sans qu'il n'y ait de discussions directes entre elles, constitue un exemple d'entente tacite¹⁰⁶⁹. En se partageant implicitement le territoire, les acteurs impliqués s'abstiennent de trop se faire concurrence et évitent ainsi une guerre de prix.

Il y a aussi entente tacite lorsque des entreprises participent à un système de partage de contrats publics organisé et mis en place par un acteur public, sans qu'elles aient communiqué directement entre elles. En participant à un système de partage de contrats dont elles ne peuvent ignorer l'existence, elles sont alors parties à une entente collusoire tacite¹⁰⁷⁰.

La littérature économique démontre que les effets de la collusion tacite sont semblables à ceux de la collusion explicite¹⁰⁷¹, bien qu'elle soit plus difficile à prouver.

On dira qu'une entente de collusion conduit à la formation d'un cartel¹⁰⁷².

¹⁰⁶⁸ *Loi sur la concurrence*, LRC 1985, c. C-34, art. 45.

¹⁰⁶⁹ On parlera parfois de « respect du territoire » des firmes concurrentes.

¹⁰⁷⁰ Pièce CEIC-R-3596; pièce CEIC-R-3567; pièce CEIC R-3448, p. 120-121.

¹⁰⁷¹ Pièce CEIC-R-3622

¹⁰⁷² Pièce CEIC-R-3509.

1.2.2. Les participants à l'entente sont généralement des acteurs privés, mais parfois publics

La collusion est principalement comprise comme une entente entre des acteurs privés : fournisseurs, soumissionnaires, entrepreneurs. Cependant, il arrive que des acteurs publics jouent un rôle de soutien à ces systèmes de collusion, par exemple en participant à la répartition de contrats publics entre les membres du cartel, voire même qu'ils en soient les instigateurs. Des acteurs publics peuvent ainsi jouer un rôle important dans la coordination et la répartition de contrats entre entreprises qui s'adonnent à la collusion ou dans la mise en place d'une entente de collusion.

1.2.3. Elle vise à diminuer ou supprimer la concurrence

La collusion vise à diminuer ou supprimer la concurrence. Il ne s'agit pas d'une fin en soi, mais d'un moyen pour les collusionnaires d'obtenir un avantage indu.

1.2.4. Elle procure un avantage indu aux membres du cartel, au détriment de l'intérêt public

Pour les membres du cartel, l'avantage d'une entente de collusion se concrétise par l'obtention de contrats, généralement à prix gonflés : « En cas de soumissions concertées, le prix payé par l'administration publique pour des biens ou services est artificiellement haussé. Ces pratiques ont un effet direct et immédiat sur les dépenses publiques et, partant, sur les contribuables¹⁰⁷³ ». La prévisibilité, qui se traduit par la certitude d'obtenir des contrats de façon régulière, peut aussi être un avantage recherché par les participants à un système de collusion.

1.3. La corruption

La définition de la corruption ne fait l'objet d'aucun consensus¹⁰⁷⁴. Le droit, la philosophie politique, l'économie, la criminologie et la sociologie notamment, l'abordent sous des angles distincts, avec des définitions parfois larges, parfois pointues, détaillées ou concises. Sur le plan juridique, la plupart des lois qui traitent de corruption s'abstiennent généralement de la définir et se contentent d'énumérer une série d'actes à sanctionner. Quant aux organisations internationales, elles proposent des définitions très générales, accompagnées d'une liste d'actes qui doivent ou non être inclus dans la notion de corruption.

La Commission retient que la corruption est un échange clandestin entre un acteur privé cherchant à obtenir un avantage indu et un acteur public en mesure de lui fournir cet avantage en échange d'une contrepartie. Elle peut aussi être, à l'inverse, un échange entre un acteur public cherchant à obtenir un avantage indu et un acteur privé en mesure de lui fournir cet avantage en échange d'une

¹⁰⁷³ Pièce CEIC-R-3550, p.3.

¹⁰⁷⁴ Pièce CEIC-R-3576, p. 8; pièce CEIC-R-3581, p. 15; pièce CEIC-R-3530; pièce CEIC-R-3551, p. 24.

contrepartie. L'une ou l'autre partie peut être instigatrice de l'échange. Cet échange s'effectue généralement au bénéfice des deux parties, mais au détriment de l'intérêt public¹⁰⁷⁵.

La corruption peut aussi parfois prendre la forme d'un échange entre deux acteurs publics cherchant à obtenir un avantage indu, au détriment de l'intérêt public, ou même d'un échange entre deux parties privées cherchant à obtenir un avantage indu, au détriment de l'intérêt public. Dans ce dernier cas, on parle de corruption privée¹⁰⁷⁶.

La corruption présente ainsi les caractéristiques générales suivantes :

- elle est un échange, entre deux parties ou plus¹⁰⁷⁷;
- elle est secrète;
- elle est composée d'une offre et d'une contrepartie, dont la nature est variable en fonction des termes de l'entente (on parlera fréquemment de pots-de-vin, de trafic d'influence ou de favoritisme, sans toutefois que la corruption ne s'y limite). La contrepartie peut être reçue immédiatement ou à une date ultérieure. Elle n'est pas toujours spécifiée explicitement par les parties à l'échange, et peut prendre la forme d'une promesse générique de compensation à une date ultérieure;
- elle n'implique pas nécessairement la commission d'infractions prévues dans une loi : elle peut aussi prendre la forme de fautes éthiques. Elle n'est donc pas nécessairement illégale, mais elle est nécessairement illégitime, puisqu'elle s'effectue au détriment de l'intérêt public et du bien commun¹⁰⁷⁸;
- elle est un moyen d'obtenir des avantages indus.

La Commission a distingué de façon plus particulière la *corruption politique* et la *corruption administrative*. Dans la première, la partie publique impliquée dans le pacte de corruption défini ci-dessus est un élu ou un haut fonctionnaire. Dans la seconde, la partie publique relève des autres niveaux de la fonction publique¹⁰⁷⁹.

2. LE DEUXIÈME VOLET DU MANDAT

Le deuxième volet du mandat enjoint la Commission à « dresser un portrait de *possibles activités d'infiltration* de l'industrie de la construction par le *crime organisé* [...] ». Rappelons que cet aspect du mandat concerne les activités du crime organisé dans toutes les dimensions de l'industrie de la construction, et non seulement dans le cadre de l'octroi et de la gestion des contrats publics dans cette industrie¹⁰⁸⁰.

¹⁰⁷⁵ Yves MÉNY, « Corruption, politique et démocratie », n° 15, été 1995, *Confluences*, p. 11-21, (p. 12).

¹⁰⁷⁶ Pièce CEIC-R-3576, p. 12.

¹⁰⁷⁷ Pièce CEIC-R-3518.

¹⁰⁷⁸ Edward J. LAWLER et Lena HIPPE, « Corruption as social exchange », (2010) *Advances in Group Processes*, p. 269-296 (p. 292).

¹⁰⁷⁹ Pièce CEIC-R-3576, p. 10.

¹⁰⁸⁰ Le mandat est expliqué en détail à la partie 1 de ce rapport.

2.1. Le crime organisé

Le phénomène du crime organisé recouvre des acteurs, des sphères d'activité et des pratiques hétérogènes et changeants. Pour cette raison, bien qu'il ait fait l'objet d'une attention grandissante au cours des années, il n'y a pas de consensus quant à sa définition chez les décideurs, les organismes d'application de la loi, ni même dans les milieux spécialisés de la recherche, quant à sa définition¹⁰⁸¹.

Pour l'essentiel, deux visions concurrentes du phénomène du crime organisé se sont développées au fil des ans : l'une regroupe des définitions centrées sur les caractéristiques des *acteurs* impliqués, et l'autre, sur les *activités* auxquelles s'adonnent des groupes criminels¹⁰⁸².

Aux fins de son mandat, la Commission a défini le crime organisé comme étant « 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 indirect¹⁰⁸³ ». Cette définition permet de tenir compte des manifestations contemporaines du crime organisé et d'inclure des groupes qui se définissent uniquement par leur appartenance commune à une entreprise criminelle, sans référence, par exemple, à une origine ethnique commune. Elle inclut autant les groupes criminels qui émergent au sein de marchés criminels que ceux qui opèrent à l'intérieur de l'économie légale. Elle inclut aussi, tout autant, les groupes criminels très structurés que les associations criminelles informelles.

Par ailleurs, les groupes criminels agissent souvent au sein de réseaux criminels et forment des pactes de collaboration avec des individus, de façon ponctuelle ou régulière. Il peut donc être difficile de distinguer les individus qui sont membres d'un groupe criminel de ceux qui collaborent simplement à ses activités. Aux fins de son mandat, la Commission a considéré que tous les individus qui ont agi « de concert » dans un but criminel commun peuvent être considérés comme appartenant au crime organisé, qu'ils soient ou non membres en règle d'un groupe criminel.

La définition retenue par la Commission exclut cependant les complots criminels éphémères formés dans le but de commettre une seule infraction.

Pour structurer ses enquêtes et son analyse, la Commission a choisi une classification simplifiée des groupes qui répondent à la définition de « crime organisé ». Elle les a divisés en deux catégories : les groupes criminels de type mafieux (parfois désignés par « crime organisé traditionnel ») et les groupes criminels de type non mafieux.

¹⁰⁸¹ Pièce CEIC-R-3538, pièce CEIC-R-3585; pièce CEIC-R-3577, p. 3-5.

¹⁰⁸² Pour plus de détails, voir annexe 20.

¹⁰⁸³ Voir annexe 1, par. 12(f).

2.1.1. Les groupes criminels de type mafieux

Les groupes criminels de type mafieux se distinguent des autres groupes criminels par le fait que leurs membres ont recours à la violence physique, à la menace d'une telle violence ou à la réputation de violence qui leur est attribuée pour commettre des crimes et exercer un véritable contrôle sur les territoires sur lesquels ils s'implantent¹⁰⁸⁴. C'est la « méthode mafieuse » qui marque la spécificité des groupes criminels de ce type¹⁰⁸⁵.

Les organisations connues sous le nom de « mafias¹⁰⁸⁶ » regroupent en fait des réalités très variées puisqu'elles s'adaptent à des circonstances économiques, sociales et politiques diversifiées¹⁰⁸⁷. La *Cosa Nostra* sicilienne, la *Ndrangheta* et la *Cosa Nostra* américaine sont parmi les exemples les plus connus d'organisations mafieuses¹⁰⁸⁸.

La Commission regroupe aussi au sein de cette catégorie les groupes criminels qui ont recours à la violence, mais qui n'ont aucune filiation ethnique ou historique avec les mafias italiennes ou sicilienne, comme les bandes de motards criminels. Ces bandes présentent plusieurs similarités avec les groupes criminels mafieux. Elles sont gouvernées par une hiérarchie et des règles strictes, possèdent leurs propres rituels et appliquent la règle de l'*Omertà*¹⁰⁸⁹, ce qui permet de marquer l'appartenance et de renforcer la loyauté des individus au groupe.

La méthode mafieuse permet à ces groupes de se structurer et de reproduire un système de pouvoir¹⁰⁹⁰ et d'exploitation fondé sur la violence et l'illégalité¹⁰⁹¹. Au sein du groupe, la violence confère du prestige¹⁰⁹². Par l'usage de la violence, les mafias exercent le contrôle sur un territoire donné¹⁰⁹³ (par exemple, en exigeant le prélèvement d'une « taxe de protection », ou *pizzzo* ou *racket*¹⁰⁹⁴, sanctionnant les personnes qui refusent de se plier à leur « loi »¹⁰⁹⁵, ou excluant des rivaux dans des activités économiques ou des marchés¹⁰⁹⁶). Le recours à la force n'est pas toujours nécessaire. La simple menace d'un tel recours, ou la réputation de pouvoir le faire, peut suffire à conditionner les comportements des individus visés¹⁰⁹⁷. Ce système de violence se traduit par une

¹⁰⁸⁴ Témoignage de Valentina Tenti, transcription du 18 septembre 2012, p. 116.

¹⁰⁸⁵ Pièce 7P-119.

¹⁰⁸⁶ Pièce 7P-119, p. 21.

¹⁰⁸⁷ Pièce 7P-119.

¹⁰⁸⁸ Témoignage de Valentina Tenti, transcription du 18 septembre 2012, p. 28-29.

¹⁰⁸⁹ Pièce CEIC-R-3585, p. 14. L'organisation des Hells Angels est décrite de manière plus détaillée à la partie 3 de ce rapport.

¹⁰⁹⁰ Témoignage de Valentina Tenti, transcription du 18 septembre 2012, p. 71, 115.

¹⁰⁹¹ Pièce 7P-119, p. 81-84.

¹⁰⁹² Pièce 7P-119, p. 34-35.

¹⁰⁹³ Pièce 7P-119, p. 33, 46-47.

¹⁰⁹⁴ Témoignage de Mike Amato, transcription du 20 septembre 2012, p. 68-69; pièce 7P-119, p. 81-82; témoignage de Valentina Tenti, transcription du 18 septembre 2012, p. 56-57, 71-75.

¹⁰⁹⁵ Pièce 7P-119, p. 9, 82-83.

¹⁰⁹⁶ Pièce 7P-119, p. 86.

¹⁰⁹⁷ Pièce 7P-119, p. 34-35; témoignage de Valentina Tenti, transcription du 18 septembre 2012, p. 139.

domination souvent invisible¹⁰⁹⁸ des mafias à l'égard des territoires sur lesquels elles sont implantées¹⁰⁹⁹.

Les groupes criminels de type mafieux regroupent souvent des acteurs possédant des liens familiaux ou une origine commune¹¹⁰⁰.

Une composante importante du pouvoir des groupes mafieux réside aussi dans leur capacité à développer et à utiliser un réseau social¹¹⁰¹. Ce réseau peut s'étendre dans différents milieux, comme ceux des affaires, de la politique ou au sein de la fonction publique¹¹⁰². Ce réseau se fonde non seulement sur des rapports de parenté et d'amitié, mais aussi sur des rapports d'intérêt, de proximité, d'échange de faveurs, de complicité ou de domination¹¹⁰³. Ces relations d'interdépendance, d'influence et d'échange se traduisent par un système d'échange de faveurs qui renforce le pouvoir des mafias¹¹⁰⁴. Il explique la résilience des groupes criminels mafieux¹¹⁰⁵ et peut également contribuer à leur assurer, ainsi qu'à leurs membres, une certaine impunité¹¹⁰⁶.

2.1.2. Les groupes criminels de type non mafieux

La Commission regroupe dans cette catégorie les groupes criminels qui ne sont pas caractérisés principalement par le recours à la violence, à la menace de violence et au contrôle de territoire¹¹⁰⁷. Ces groupes sont davantage susceptibles de se livrer à des crimes de nature économique, qui sont moins associés à ce type de méthode¹¹⁰⁸. Il peut s'agir, par exemple, de groupes se livrant à des activités de corruption, de collusion, de fraude ou de fraude fiscale. Ces groupes ne possèdent pas nécessairement une hiérarchie formelle ou des rituels associés aux groupes criminels de type mafieux.

Il est possible que les participants à un tel groupe criminel ne reconnaissent pas qu'ils appartiennent à une organisation criminelle formelle, ou même qu'une telle organisation existe. Ces participants ne seront pas nécessairement des criminels de carrière, mais peuvent être des entrepreneurs, des fonctionnaires, des politiciens ou des professionnels.

¹⁰⁹⁸ Pièce 7P-119, p. 23; témoignage de Valentina Tenti, transcription du 18 septembre 2012, p. 84.

¹⁰⁹⁹ Pièce 7P-119, p. 36.

¹¹⁰⁰ Pièce 10P-123, p. 19

¹¹⁰¹ Pièce 7P-119, p. 88-89; témoignage de Valentina Tenti, transcription du 18 septembre 2012, p. 81. Andrea Nicola, 3 novembre 2014, p. 103.

¹¹⁰² Pièce 7P-119, p. 83-86, 88-89, 91.

¹¹⁰³ Pièce 7P-119, p. 95.

¹¹⁰⁴ Pièce 7P-119, p. 96.

¹¹⁰⁵ Pièce 7P-119, p. 95.

¹¹⁰⁶ Pièce 7P-119, p. 76.

¹¹⁰⁷ L'expert Michael Levi, consulté par la Commission, appuie l'idée voulant que la notion de crime organisé peut aussi s'appliquer à des compagnies légitimes qui se livrent à des activités criminelles : Michael Levi, transcription du 28 octobre 2014, p. 50-51, 58-59.

¹¹⁰⁸ Pièce CEIC-R-3623; Richard G. BRODY et Kent A. KIEHL, « From white-collar crime to red-collar crime », (2010) 17(3), *Journal of financial crime*, p. 351-364; Andrew VERSTEIN, « Violent White-Collar Crime », (2014) 49, *Wake Forest Law Review*, p. 873-887.

2.2. Les activités d'infiltration

La Commission retient que l'« infiltration » du crime organisé dans l'industrie de la construction peut prendre deux formes.

L'« infiltration » peut d'abord être le fait de groupes criminels formés à l'extérieur de l'industrie, qui pénètrent à l'intérieur de celle-ci. Dans ce sens, la notion d'infiltration s'applique bien au crime organisé de type mafieux, qui s'immisce ou s'insinue de l'extérieur dans l'économie légale¹¹⁰⁹.

L'« infiltration » peut aussi être le fait de groupes criminels qui se développent à l'intérieur de l'industrie. Ainsi, la Commission considère le développement d'un réseau de facturation de complaisance ou de collusion au sein de l'industrie de la construction comme une forme d'« infiltration ».

Bref, 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'infiltration.

¹¹⁰⁹ Ratcliffe, JH, Strang, SJ, Taylor, RB (2014) « Assessing the success factors of organized crime groups: Intelligence challenges for strategic thinking », Vol. 37 issue 1, *Policing: an International Journal of Police Strategies & Management*, p. 206-227 (p.24).

Chapitre 6

Apprendre de l'histoire et des expériences étrangères



APPRENDRE DE L'HISTOIRE ET DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

Depuis le début du 20^e siècle, le Québec a mené plusieurs enquêtes publiques sur des matières apparentées au mandat de la Commission. Vu sous cet angle, l'exercice peut nourrir l'impression d'un éternel recommencement ou s'imposer comme l'expression d'une réalité profondément culturelle, sans comparaison ailleurs dans le monde.

Lorsque vient le temps de poser un regard objectif sur des questions aussi importantes, l'histoire et les expériences étrangères s'avèrent de précieuses alliées. L'une, parce qu'elle permet de mesurer le chemin parcouru, et l'autre, parce qu'elle établit des analogies intéressantes entre des situations problématiques rencontrées un peu partout sur la planète.

Les phénomènes de corruption et de collusion dans les contrats publics, leurs liens avec le financement politique de même que l'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction sont loin d'être spécifiques au Québec¹¹¹⁰. Ils ont aussi considérablement évolué à travers le temps. En replaçant les événements dans un contexte historique et géographique plus large, ce chapitre en fait la démonstration. Par-dessus tout, il permet d'approfondir la connaissance de ces phénomènes, des solutions qui ont été mises en place afin d'y remédier et des avenues à considérer pour l'avenir.

1. APPRENDRE DE L'HISTOIRE

De 1909 à 2007, le Québec a été le théâtre d'une dizaine d'enquêtes publiques portant sur des thèmes similaires au mandat de la Commission, soit la corruption, le financement politique, le crime organisé et l'industrie de la construction¹¹¹¹. Toutes n'ont pas été réalisées à l'intérieur du cadre de la *Loi sur les commissions d'enquête*. Certaines relevaient plutôt de la Commission municipale du Québec (CMQ) ou encore du cadre plus restrictif de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*, aujourd'hui abrogée. Le contexte social et politique ayant mené à la réalisation de ces enquêtes était lui aussi différent.

1.1. Sur la corruption

La corruption a fait l'objet d'au moins six enquêtes publiques majeures entre 1909 et 1980.

Quatre d'entre elles, soit les enquêtes Coderre (1924-1925¹¹¹²), Surveyer (1943¹¹¹³), Cannon (1944¹¹¹⁴) et Caron (1950-1953¹¹¹⁵) s'intéressaient particulièrement à la tolérance des élus municipaux et des corps policiers à l'égard du « vice commercialisé », c'est-à-dire des maisons de

¹¹¹⁰ Témoignage de Paul Lalonde, transcription du 28 octobre 2014, p. 100.

¹¹¹¹ Pièce CEIC-R-2896. Cette étude a été réalisée pour la Commission. Le contenu présenté dans ce chapitre s'en inspire largement.

¹¹¹² Pièce CEIC-R-2896, p. 7-9.

¹¹¹³ Pièce CEIC-R-2896, p. 11-12.

¹¹¹⁴ Pièce CEIC-R-2896, p. 12.

¹¹¹⁵ Pièce CEIC-R-2896, p. 12-15.

jeu et de prostitution. Elles dénonçaient l'inefficacité de la lutte contre ces phénomènes et le fait qu'ils soient non seulement tolérés, mais aussi encouragés par les politiciens. Ces derniers y voyaient en effet une source de revenus pour leur ville en raison des amendes perçues lors des descentes policières. Des liens ont aussi été établis entre certains policiers corrompus et la protection de l'industrie du « vice commercialisé ». Portées par d'importants mouvements de contestation citoyenne, les enquêtes réalisées ont mené à un certain nombre de recommandations et d'actions concrètes. Les plus importantes d'entre elles ont permis de réformer le fonctionnement des services de police, notamment par la nomination d'un chef de police indépendant. Elles ont aussi mené à une refonte du système politique municipal et à l'attribution de pouvoirs accrus au maire.

Autre fait intéressant, les contestations entourant le dépôt du rapport Coderre, en raison de l'ancienne affiliation politique du juge, mèneront à l'amendement de la *Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales*. Ces amendements resserreront les obligations devant être remplies par les citoyens pour réclamer une enquête publique en exigeant qu'une requête soit présentée au juge en chef de la Cour supérieure et qu'elle repose sur des accusations précises. Dans la même foulée, la possibilité d'enquêter sur des questions municipales sera aussi retranchée de la *Loi sur les commissions d'enquête*.

1.1.1. Patronage et mauvaise gestion

D'autres enquêtes publiques effectuées durant cette période s'intéresseront davantage au patronage et à la mauvaise gestion des fonds publics.

À titre d'exemple, en 1909, l'enquête Cannon¹¹¹⁶ établit que, grâce au contrôle qu'ils exercent sur les diverses commissions du conseil de ville ou commissions échevinales (en matière de voirie, de police, d'incendie, etc.), de nombreux échevins ont octroyé des contrats et offert des emplois à leurs proches. Des compagnies d'asphaltage fictives sont créées et « revendent » avec profit à d'autres compagnies les contrats qu'elles obtiennent de la Ville. Le juge Cannon conclut que l'administration des affaires de la Ville est « saturée de corruption provenant surtout de la plaie du patronage¹¹¹⁷ ». Lorsqu'il dépose son rapport en décembre 1909, deux des réformes qu'il prône ont déjà été entérinées : la réduction du nombre des échevins et l'établissement d'un bureau de contrôle, le Bureau des commissaires (l'ancêtre du comité exécutif), qui remplace les commissions échevinales.

Quelques décennies plus tard, Montréal est de nouveau sur la sellette avec la Commission d'enquête sur le coût de la 21^e olympiade, présidée par le juge Albert H. Malouf¹¹¹⁸. Les causes de l'énorme dépassement de coûts des Jeux olympiques de Montréal sont au cœur du mandat. La Commission conclut à l'irresponsabilité administrative des autorités de la Ville et du Comité

¹¹¹⁶ Pièce CEIC-R-2896, p. 5-7.

¹¹¹⁷ Pièce CEIC-R-2896, p. 5-7.

¹¹¹⁸ Pièce CEIC-R-2896, p. 33-38.

organisateur des Jeux olympiques. Elle déplore l'absence de planification budgétaire et d'une véritable direction de projets ainsi que l'acquisition d'installations qu'elle qualifie de superflues, d'inutilement luxueuses et d'exceptionnelles. Les travaux de la Commission démontrent également que la vérité sur les retards et les dépassements de coûts a longtemps été cachée au gouvernement provincial, ce qui l'aurait empêché d'agir. Ils révèlent de plus des cas de conflits d'intérêts et de corruption entre des membres du Parti libéral, des hauts fonctionnaires et des firmes de construction.

Le président du comité exécutif de Montréal, Gérard Niding, est notamment montré du doigt. Ce dernier a accepté une maison offerte par une poignée d'entrepreneurs favorisés au moment de l'attribution des contrats de construction des installations olympiques. Le président de la Régie des installations olympiques (RIO), Claude Rouleau, a aussi bénéficié des largesses de diverses firmes, dont Simard-Beaudry inc. et Desjardins, Sauriol et Associés (devenue Dessau¹¹¹⁹). L'essentiel des recommandations de la Commission porte sur l'amélioration de l'encadrement des travaux de grande envergure. Elle suggère notamment que le vérificateur général du Québec assume un rôle de contrôle des grands projets et qu'un code de déontologie à l'intention des employés de l'État soit adopté. Bon nombre des recommandations avancées sont retenues et appliquées. Les travaux du juge Malouf convainquent aussi le gouvernement d'adopter une série de mesures visant à limiter le pouvoir du maire, par exemple, en reconnaissant officiellement les partis d'opposition. Des règles visant à encadrer les contributions et dépenses électorales des partis politiques municipaux et des candidats indépendants sont aussi adoptées.

À la même période, portée par le système de patronage mis au jour à Ville Saint-Michel¹¹²⁰, la CMQ est dotée d'un pouvoir d'enquête. En vertu de ce pouvoir, au cours des années qui suivent, la CMQ réalise de nombreuses enquêtes sur des allégations de patronage et corruption dans les villes et municipalités de la province, particulièrement en banlieue de Montréal. Ces travaux révèlent divers problèmes et stratagèmes, dont les appels d'offres truqués, le patronage, l'ingérence politique dans le travail des fonctionnaires et le favoritisme dans les contrats d'ingénierie.

1.2. Sur le financement

Dans l'histoire, le financement politique et l'octroi de contrats publics ont eux aussi souvent été mis en relation. Le sujet est particulièrement d'actualité dans le Québec de la Révolution tranquille alors que les libéraux de Jean Lesage récemment élus veulent rompre avec les vieilles pratiques politiques qui ont caractérisé les années de pouvoir de Maurice Duplessis. De 1960 à 2006, trois enquêtes publiques d'envergure se pencheront directement ou indirectement sur la question.

La première de ces enquêtes est la Commission Salvais (1960-1963¹¹²¹). Mise sur pied par Jean Lesage, cette commission est porteuse de deux mandats. L'un a trait à des allégations de délit

¹¹¹⁹ Pièce CEIC-R-2896, p. 35.

¹¹²⁰ Pièce CEIC-R-2896, p. 19-21.

¹¹²¹ Commission royale d'enquête sur la moralité dans les dépenses publiques.

d'initiés de la part de ministres et de fonctionnaires, l'autre aux politiques d'achat du ministère de la Colonisation et du Service des achats du gouvernement. C'est cette seconde partie du mandat qui traite de la question du financement politique. Résumés dans un rapport déposé en juin 1963¹¹²², les faits démontrent qu'en échange de généreuses contributions à la caisse de l'Union nationale, certaines compagnies ont été autorisées à facturer à l'État des montants plus élevés que ceux qu'elles auraient normalement dû réclamer pour les biens et les services vendus. Des ristournes ont aussi été versées à des partisans n'ayant joué aucun rôle dans la transaction. Le rapport blâme particulièrement certains hauts fonctionnaires et deux membres influents du gouvernement Duplessis, dont le ministre de la Colonisation et du Service des achats du gouvernement lui-même, J.D. Bégin, et le conseiller législatif Gérard Martineau qui seconde Bégin dans son rôle d'organisateur en chef du parti en agissant comme trésorier. À la suite de la publication du rapport, des poursuites sont intentées contre plusieurs anciens ministres et hauts fonctionnaires. Les historiens considèrent toutefois que le principal mérite de la Commission Salvais a été le resserrement du cadre légal anticorruption et une vigilance accrue à l'égard du patronage¹¹²³. Les révélations de la Commission mettent aussi la table pour la réforme des lois électorales qui se concrétisera en 1977 par l'adoption de la *Loi réagissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*. L'objectif est alors d'abolir les caisses électorales occultes et de diminuer l'influence des grandes entreprises dans la sphère politique.

La pertinence de ce changement législatif est confirmée par la Commission Malouf (1977-1980). Outre la corruption mise au jour et décrite précédemment, l'enquête établit en effet que des sommes substantielles ont été versées au Parti libéral du Québec entre 1970 et 1976, période durant laquelle les contrats relatifs à la construction des installations olympiques ont été octroyés. Les sommes en jeu sont importantes. La Commission parle de 528 000 dollars en provenance de Desjardins, Sauriol et Associés à eux seuls, et de 220 000 dollars de la part de l'une des principales firmes de construction engagées dans le projet¹¹²⁴. La Commission Malouf juge cependant que le fait d'enquêter sur les caisses électorales et de faire une analyse approfondie des liens existants entre les contrats et le financement politique ne relève pas de son mandat, d'autant que de telles contributions ne sont pas encore considérées comme illégales au moment des faits. Elle conclut toutefois à l'apparence de liens entre la caisse électorale du parti au pouvoir et l'octroi de contrats gouvernementaux.

Puis, en 2005, le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) annonce la création d'une commission d'enquête pour faire la lumière sur des allégations de financement politique illégal. Présidée par M^e Jean Moisan, la Commission établit des liens entre le financement des partis politiques et la recherche d'influence¹¹²⁵. Le stratagème de prête-noms est au cœur des faits dénoncés et est présenté comme une « une réalité évidente ». Le commissaire Moisan fait neuf

¹¹²² Pièce CEIC-R-2896, p. 17-18.

¹¹²³ Pièce CEIC-R-2896.

¹¹²⁴ Pièce CEIC-R-2896, p. 35.

¹¹²⁵ Pièce 358PP-2823, p. 7.

recommandations¹¹²⁶. Parmi celles-ci, l'idée de permettre le financement corporatif jugé inévitable, la divulgation des noms et du lieu de travail des individus donateurs, l'augmentation de la limite des dons individuels (de 3 000 à 5 000 dollars) et le durcissement des sanctions à l'égard des contrevenants. Le rapport ne mène à aucune modification législative immédiate. Les interventions législatives surviennent surtout à partir de 2010, c'est-à-dire à la lumière des scandales qui éclatent alors.

1.3. Sur le crime organisé

Si, au cours des années 1950, l'enquête Caron a porté pour la première fois à l'attention du public certaines relations existant entre la mafia et les milieux politiques, ce sont les grandes commissions d'enquête des années 1970 : Commission d'enquête sur le crime organisé (CECO/1972-1980) et Commission Cliche (1974-1975¹¹²⁷) qui ont réellement abordé la question de l'infiltration du crime organisé dans l'économie légale, dont le domaine de la construction.

Instituée en 1972 à la suite d'un scandale mettant en cause l'intégrité du nouveau chef de police de Montréal, la CECO mène des enquêtes sur plusieurs dimensions du crime organisé et des organisations criminelles. La première phase des travaux s'intéresse d'abord à l'industrie du jeu et des paris, la seconde à l'infiltration de l'économie légale par la mafia, notamment dans le domaine alimentaire avec le scandale de la viande avariée. Après cette affaire, la CECO expose aussi les rouages de deux organisations criminelles importantes qui contrôlent le *racket* de protection des bars du centre-ville de Montréal, soit la mafia italienne et le clan des frères Dubois. Pendant toute sa durée, la CECO publiera environ un rapport par année. Elle sera appuyée dans ses travaux par une unité policière mixte coordonnant la lutte au crime organisé. À compter de 1975, une bonne partie de ses audiences sera aussi télédiffusée. La CECO cessera ses activités en 1980. Elle s'inscrira dans l'histoire comme l'une des plus importantes commissions d'enquête à jamais avoir eu lieu au Québec. Outre le fait d'avoir eu un certain effet dissuasif auprès des organisations criminelles, son principal héritage est d'avoir conscientisé la population, incluant le gouvernement et la magistrature, aux enjeux relatifs au crime organisé et à ses méfaits. Elle a aussi favorisé le développement d'une expertise utile par la suite dans la lutte contre le crime organisé¹¹²⁸.

Parallèlement, la Commission Cliche, mise sur pied en 1974, s'intéresse surtout à l'infiltration du crime organisé dans le monde syndical, plus particulièrement dans le domaine de la construction. Elle se veut d'ailleurs une réponse au saccage du chantier du barrage LG-2 à la Baie-James par certains délégués syndicaux de la FTQ-Construction. Considéré comme le plus dramatique d'une série d'incidents violents affectant le monde de la construction à l'époque, cet épisode force la fermeture du chantier et le rapatriement des travailleurs pendant plusieurs mois, ce qui engendre non seulement des retards importants, mais aussi des pertes financières évaluées à l'époque à 33 millions de dollars. Les travaux de la Commission exposent les moyens légaux et illégaux pris

¹¹²⁶ Pièce 358PP-2823, p. 21-22.

¹¹²⁷ Commission d'enquête sur l'exercice de la liberté syndicale dans l'industrie de la construction.

¹¹²⁸ Pièce CEIC-R-2896, p. 27-32.

par la FTQ-Construction pour s'assurer l'exclusivité syndicale sur les chantiers d'envergure. Elle confirme également que certains syndicats locaux de la FTQ sont infiltrés par des criminels, souvent désignés comme délégués de chantier, et que ces derniers ont recours à des pratiques d'intimidation similaires à la mafia, parfois avec l'assentiment des patrons désireux d'assurer la paix syndicale. Au terme de ses travaux, la Commission Cliche blâme le gouvernement pour ses politiques et sa tolérance de la violation de la loi imposant le pluralisme syndical et son laisser-faire dans le dossier¹¹²⁹. Le gouvernement réagit rapidement et impose la mise en tutelle de quatre syndicats. Plusieurs lois modifiant « sensiblement les mécanismes de la *Loi sur les relations de travail dans l'industrie de la construction*, la pratique du métier d'entrepreneur et les exigences en matière de sécurité » sont aussi promulguées¹¹³⁰.

1.4. Sur l'industrie de la construction

Plus de vingt ans après la Commission Cliche et la Commission Malouf, les dépassements de coûts et de délais du chantier de la Société Papiers Gaspésia de Chandler portent de nouveau les pratiques de l'industrie de la construction à l'avant-scène. Une nouvelle commission d'enquête est instaurée¹¹³¹. Celle-ci signale diverses irrégularités quant à la gestion du projet, en grande partie attribuables au flou entourant les responsabilités des différents acteurs constituant le consortium¹¹³². Les conflits intersyndicaux font aussi l'objet d'un examen étant donné les récriminations de la CSN-Construction quant au non-respect du pluralisme syndical¹¹³³. Le rapport parle d'un montage corporatif et financier irréaliste ainsi que d'un partage des responsabilités mal défini, entre autres parce que la plupart des risques sont imputés au secteur public. Il recommande de revoir le mode de participation de l'État québécois à ce type d'investissement et, plus largement, le modèle de développement économique régional¹¹³⁴. Il suggère aussi de renforcer le pluralisme syndical, notamment en sévissant plus sévèrement contre l'intimidation et la discrimination¹¹³⁵. En réponse à ces recommandations, le législateur confie à la Commission de la construction du Québec la responsabilité d'examiner les plaintes relatives à la liberté syndicale, et il élargit la définition d'intimidation et de discrimination à l'ensemble des acteurs de l'industrie. Un Forum sur la productivité et l'emploi dans l'industrie de la construction ayant pour objectif de réfléchir sur les méthodes de travail et de gestion dans l'industrie québécoise de la construction est aussi organisé¹¹³⁶.

Par ailleurs, fait à noter, aucune des enquêtes publiques réalisées ne s'est précisément intéressée au stratagème de collusion dans l'industrie de la construction.

¹¹²⁹ Pièce CEIC-R-2896, p. 27-32.

¹¹³⁰ Pièce CEIC-R-2896, p. 27-32.

¹¹³¹ Commission d'enquête sur les dépassements de coûts et de délais du chantier de la Société Papiers Gaspésia de Chandler.

¹¹³² Pièce CEIC-R-3430, p. 63.

¹¹³³ Pièce CEIC-R-3430, p. 209-236.

¹¹³⁴ Pièce CEIC-R-3430, p. 253-272.

¹¹³⁵ Pièce CEIC-R-3430, p. 211-212.

¹¹³⁶ Louis DELAGRAVE, *Histoire des relations du travail dans la construction au Québec*, vol. 1, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2009, p.191.

1.5. Des leçons importantes

Le survol historique effectué révèle un certain nombre de choses. Tout d'abord, chacune dans son contexte, les différentes enquêtes effectuées ont en commun d'avoir exposé les problèmes et les lacunes de fonctionnement d'institutions publiques à une époque donnée. En cela, elles se rapprochent d'ailleurs des travaux de la Commission. Il en va de même pour certains stratagèmes observés, que ce soit le trucage d'appel d'offres, les pots-de-vin ou encore les caisses électorales occultes.

Cela dit, même si des similitudes certaines peuvent être relevées entre les stratagèmes observés, d'une enquête et d'une décennie à l'autre, les enjeux et la nature des problématiques décrites ont évolué. L'histoire n'est jamais totalement la même. La raison en est simple : les individus qui cherchent à contourner les règles adaptent rapidement leurs agissements aux nouvelles mesures étatiques, modifications législatives ou réglementaires visant à réprimer leur comportement. En matière de corruption et de collusion, la créativité prévaut, et il serait par conséquent illusoire de penser éradiquer pour toujours ces phénomènes. Les problématiques évoluent et chaque commission s'efforce de diagnostiquer les phénomènes de son époque. Ce n'est ni la répétition d'un même scénario ni une étape dans un processus linéaire.

Ce constat, en apparence fataliste, n'a toutefois pas empêché le Québec de faire des pas de géant. Non seulement les normes de comportements attendues de la part des politiciens ont-elles été rehaussées au fil du 20^e siècle, mais on a aussi assisté à un recul de l'impunité. À partir de la Révolution tranquille, des élus municipaux et provinciaux ont été poursuivis et condamnés pour leurs actes répréhensibles. Le Québec dispose aujourd'hui de lois et règlements municipaux parmi les plus développés et les plus stricts au Canada. Sa *Loi électorale* est aussi l'une des plus exigeantes en Amérique du Nord avec pour conséquence que des agissements aujourd'hui sous la loupe de la Commission sont considérés comme usuels et légaux dans d'autres juridictions, où l'on n'a pas jugé bon, par exemple, de limiter le financement corporatif des partis politiques¹¹³⁷.

Cela dit, sur les moyens, les enseignements de l'histoire se font plus modestes. Si les lois et règlements ont permis au fil des décennies de resserrer les mailles du filet, pour les raisons évoquées précédemment, ils ne se sont pas non plus avérés infailibles. Il y a donc lieu de croire que les resserrements législatifs et réglementaires ne sont pas une panacée et que la solution la plus réaliste passe probablement par un encadrement strict, doublé d'une veille constante facilitant l'évolution des pratiques en matière d'octroi et de gestion de contrats publics. À ce chapitre, l'histoire a plusieurs fois démontré l'intérêt de voir cette veille assurée non seulement par l'État lui-même, mais aussi par les citoyens et les médias.

¹¹³⁷ Pièce CEIC-R-2896, p. 41-42.

2. APPRENDRE DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

Tout comme l'histoire, l'étude de cas étrangers a été d'une grande utilité tout au long des travaux de la Commission. Plusieurs des cas répertoriés présentent en effet des analogies intéressantes avec les problématiques examinées dans le cadre du mandat de la Commission et sont résumés ici.

2.1. L'expérience américaine

2.1.1. *New York*

Le gouvernement du Québec s'est largement inspiré des mécanismes et institutions new-yorkais de lutte à la corruption et à l'infiltration du crime organisé lors de la conception de mesures phares liées au mandat de la Commission. C'est le cas notamment de la création de l'Unité permanente anticorruption (UPAC) et de l'implantation du système d'autorisation de l'Autorité des marchés financiers (AMF) pour les entreprises souhaitant soumissionner pour des contrats publics¹¹³⁸.

Une délégation restreinte de la Commission s'est donc déplacée à New York en 2013 afin d'approfondir sa connaissance des mécanismes de surveillance et des institutions en place. La Commission y a rencontré les principaux acteurs du rapport découlant de la vaste enquête de l'*Organized Crime Task Force* (OCTF) sur l'industrie de la construction dans les années 1980, des responsables de l'agence à la lutte anticorruption de la Ville de New York (*Department of Investigation* ou DOI) ainsi que des représentants d'un important donneur de contrats publics (Port Authority of New York and New Jersey).

Le rapport de l'OCTF sur l'industrie de la construction à New York

Créée en 1970, l'OCTF¹¹³⁹ est un organisme de lutte contre la criminalité organisée de l'État de New York. À la suite d'une série de scandales, l'OCTF s'est fait confier en 1985 par le gouverneur de l'État le mandat de coordonner de façon permanente les enquêtes et les poursuites traitant de la corruption et du *racket* dans l'industrie de la construction de la Ville de New York (le *Construction Project*). En décembre 1989, l'OCTF a produit un rapport sur cette industrie qui traite également de collusion et d'infiltration du crime organisé. Les constats et les recommandations de ce rapport se fondent sur les informations recueillies dans le cadre d'enquêtes et de poursuites criminelles, d'une revue de la littérature et de consultations informelles avec des experts et certains acteurs de l'industrie¹¹⁴⁰. Le processus ayant mené à la rédaction de ce rapport est ainsi différent de celui de la présente Commission.

Dans son rapport, l'OCTF dresse un portrait sombre de l'industrie de la construction à New York dans les années 1980. L'extorsion, les pots-de-vin, l'intimidation, la violence et la collusion y sont

¹¹³⁸ Témoignage de Robert Lafrenière, transcription du 16 septembre 2014, p. 14; témoignage de Julie Blackburn, transcription du 25 septembre 2014, p. 34, 40, 48.

¹¹³⁹ Pièce CEIC-R-3431.

¹¹⁴⁰ Pièce CEIC-R-3591, p. XXIV, 1, 9, 15, 19.

des réalités quotidiennes. Elles sont si importantes qu'elles dissuadent les entrepreneurs d'autres villes d'y venir. Par son contrôle et son influence sur les principaux syndicats de l'industrie, la *Cosa Nostra*, syndicat mafieux regroupant cinq familles d'origine italienne, est parvenue à dominer l'industrie de la construction depuis les années 1940¹¹⁴¹. Quant au secteur public de la construction, l'OCTF constate qu'il est caractérisé par des fraudes à grande échelle et par un gaspillage massif de ressources. Des procédures disparates d'octroi et de gestion de contrats, une lourdeur administrative liée à une réglementation incohérente, une volonté politique d'achever les projets le plus rapidement possible coûte que coûte et le système du plus bas soumissionnaire exploité par des entrepreneurs malhonnêtes, gonflant le prix final des contrats lors de la phase d'exécution, expliquent en partie cette situation. L'OCTF a aussi observé une incapacité à sanctionner les acteurs fautifs ainsi qu'une corruption généralisée chez les fonctionnaires municipaux chargés de l'application de la réglementation en matière de construction¹¹⁴².

Afin de s'attaquer aux différents problèmes identifiés, l'OCTF a émis plusieurs recommandations à l'attention des différentes autorités publiques de New York. Le but était de comprendre les causes sous-jacentes de ces problèmes pour mieux les neutraliser au fur et à mesure de leur évolution. Cet effort à long terme s'est accompagné d'une stratégie complète de contrôle de la criminalité qui se concentrait surtout sur la détection et la prévention de la criminalité¹¹⁴³.

Le principal obstacle au changement constaté par l'OCTF dans le cadre de ses travaux était la tendance générale des organismes publics à ne pas vouloir assumer leur part de responsabilité dans la lutte contre la corruption, en considérant toujours qu'il s'agit de la responsabilité d'un autre organisme. Pour l'OCTF, l'approche à préconiser est l'intégration des efforts des organismes chargés d'appliquer la loi dans le secteur de la construction (aspects criminels et pénaux) avec les efforts des autorités réglementaires du même domaine (aspects administratifs). Ces dernières doivent participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies concertées de lutte contre la criminalité dans l'industrie de la construction. Dans le même esprit, l'OCTF a recommandé de créer une unité permanente multidisciplinaire de recherche et d'analyse pour analyser et colliger les informations obtenues à propos de cette industrie afin de poursuivre le travail effectué par l'OCTF dans le cadre du *Construction Project*¹¹⁴⁴.

L'OCTF a proposé différentes mesures articulées autour des axes suivants : le renforcement de la démocratie syndicale¹¹⁴⁵, l'augmentation de la concurrence¹¹⁴⁶, la lutte contre la corruption au sein de la fonction publique¹¹⁴⁷ et le processus contractuel¹¹⁴⁸. Ces mesures se sont traduites, par exemple, par l'élargissement des mesures de protection offertes aux dénonciateurs, l'exclusion des contrats publics des entreprises éprouvant de graves problèmes d'intégrité, le renforcement de

¹¹⁴¹ Pièce CEIC-R-3591, p. 18-38, 45-66, 78-87, 94-95, 101-118.

¹¹⁴² Pièce CEIC-R-3591, p. 125-137, 139-141, 143, 146.

¹¹⁴³ Pièce CEIC-R-3591, p. 6.

¹¹⁴⁴ Pièce CEIC-R-3591, p. 157-171.

¹¹⁴⁵ Pièce CEIC-R-3591, p. 175 -193.

¹¹⁴⁶ Pièce CEIC-R-3591, p. 201-220.

¹¹⁴⁷ Pièce CEIC-R-3591, p. 227-246.

¹¹⁴⁸ Pièce CEIC-R-3591, p. 251-269.

l'expertise interne au sein des administrations publiques ainsi que l'amélioration des activités de prévention de l'agence chargée de la lutte contre la corruption (*Department of Investigation* ou DOI). Dans ce dernier cas, l'amélioration est passée par une meilleure coordination des efforts de prévention et des activités d'enquête et par l'instauration d'un mécanisme de suivi des recommandations du DOI formulées aux entités publiques relevant de la Ville de New York. En outre, constatant que les autorités publiques disposaient de ressources limitées, l'OCTF a proposé de recourir à l'expertise du secteur privé afin de s'assurer de l'intégrité des entreprises avec lesquelles celles-ci font affaire dans des cas bien particuliers comme les projets d'envergure à risque de corruption et de collusion.

Department of Investigation (DOI)

L'agence de lutte anticorruption de la Ville de New York, le *Department of Investigation* (DOI)¹¹⁴⁹, a été créée par l'État de New York en 1873 à la suite d'un important scandale de corruption lié à l'industrie de la construction¹¹⁵⁰. Le DOI lutte contre la corruption par des actions de prévention, de vérification, d'enquête et la formulation de recommandations aux autorités compétentes¹¹⁵¹. Il compte 400 employés¹¹⁵² et est dirigé par un commissaire bénéficiant d'une solide indépendance¹¹⁵³. Sa juridiction est vaste et s'étend à tous les organismes municipaux, aux élus, aux entreprises faisant affaire avec la Ville et à toutes les personnes recevant des subventions de la Ville¹¹⁵⁴.

Pour mener à bien son mandat, le DOI dispose d'importants pouvoirs, dont celui d'assigner des témoins et de recueillir des dépositions sous serment¹¹⁵⁵ ainsi que d'examiner, de copier et de saisir tout document préparé, mis à jour ou détenu par tout organisme de la Ville¹¹⁵⁶. De plus, tout employé de la Ville et toute personne faisant affaire avec elle a l'obligation de coopérer avec le DOI. En cas d'absence de coopération, des sanctions sont possibles et peuvent aller, à sa discrétion, jusqu'à la terminaison du contrat d'emploi, de service ou de construction¹¹⁵⁷. Les employés de la Ville doivent de plus dénoncer au DOI toute conduite pouvant soulever des soupçons quant à la présence de corruption, d'une autre activité criminelle ou d'un conflit

¹¹⁴⁹ Pièce CEIC-R-3432.

¹¹⁵⁰ Un système sophistiqué de rétrocommission et de maquillage des comptes publics impliquait des conseillers municipaux, le vérificateur de la ville, le responsable des finances de même que le maire; pièce CEIC-R-3595, p. 33; Rose Gill HEARN, «The New York City Integrity System», dans Leo HUBERTS, Frank ANECHIARICO et Frédérique SIX, *Local Integrity Systems: World Cities Fighting Corruption and Safeguarding Integrity*, BJU Legal Publishers, 2008, p. 56-57.

¹¹⁵¹ Rose Gill HEARN, «The Role of Education in Changing Corrupt Practices», dans Adam GRAYCAR et Russel G. SMITH, *Handbook of Global Research and Practice in Corruption*, Edward Elgar Publishing Limited, 2011, p. 463.

¹¹⁵² Pièce CEIC-R-3595, p. 33.

¹¹⁵³ CEIC-R-3433; Rose Gill HEARN, «The Role of Education in Changing Corrupt Practices», dans Adam GRAYCAR et Russel G. SMITH, *Handbook of Global Research and Practice in Corruption*, Edward Elgar Publishing Limited, 2011, p. 466.

¹¹⁵⁴ Rose Gill HEARN, «The Role of Education in Changing Corrupt Practices», dans Adam GRAYCAR et Russel G. SMITH, *Handbook of Global Research and Practice in Corruption*, Edward Elgar Publishing Limited, 2011, p. 463.

¹¹⁵⁵ Pièce CEIC-R-3433, art. 805.

¹¹⁵⁶ Pièce CEIC-R-3434, art. 4.

¹¹⁵⁷ Pièce CEIC-R-3434, art. 4b, 4c.

d'intérêts de la part d'un employé de la Ville ou d'une personne faisant affaire avec celle-ci¹¹⁵⁸. La réglementation prévoit des mesures de protection pour les dénonciateurs, et le DOI veille à leur application. Il peut notamment demander à l'employeur d'annuler la mesure de représailles. S'il refuse, le DOI peut demander directement au maire d'annuler la mesure¹¹⁵⁹.

En matière de vérification, le DOI intervient auprès des entreprises à qui la Ville confie l'exécution de certains contrats publics afin de s'assurer de leur intégrité¹¹⁶⁰. Si le DOI constate qu'une entreprise a eu des problèmes d'intégrité par le passé, celle-ci n'est pas automatiquement déclarée inadmissible à l'obtention de contrats publics ou écartée de leur exécution. Elle peut obtenir des contrats si elle accepte d'être placée sous surveillance à ses frais par un tiers mandaté par le DOI pendant l'exécution de ces contrats¹¹⁶¹.

Le DOI assure aussi la surveillance sur le terrain des chantiers de certains projets d'envergure qui sont plus à risque de corruption et de collusion. Il voit alors à détecter la présence de fraudes, ainsi que de toute infiltration potentielle du chantier par le crime organisé (*Integrity Monitor Program*). Cette supervision peut être effectuée même lorsque les entreprises retenues ne possèdent pas d'antécédents problématiques quant à leur intégrité¹¹⁶².

Finalement, parce qu'il considère que la prévention de la corruption est tout aussi importante que les enquêtes, le DOI met à profit l'expertise développée durant ses enquêtes pour formuler des centaines de recommandations annuellement. Il consacre également des ressources importantes au suivi continu de leur mise en œuvre par l'administration municipale. Entre 2002 et 2011, 2 440 recommandations ont été formulées et 77 % ont été mises en œuvre¹¹⁶³. Si un organisme municipal ne procède pas à la concrétisation d'une recommandation, il doit expliquer sa décision et déclarer s'il a implanté ou non une autre solution pour régler le problème identifié¹¹⁶⁴. À travers le *Corruption Prevention Lecture Program*, le DOI organise également un nombre important de conférences de prévention à l'intention des employés de la Ville et des entreprises faisant affaire avec celle-ci. Ces conférences traitent des obligations des employés et des partenaires de la Ville en ce qui concerne la dénonciation, ainsi que de la protection dont ils bénéficieraient dans ce cas.

¹¹⁵⁸ La sanction pour avoir omis d'informer à temps le DOI peut aller jusqu'à la terminaison du contrat d'emploi : Pièce CEIC-R-3434, art. 4d.

¹¹⁵⁹ Pièce CEIC-R-3592, art. 4 g.; Rose Gill HEARN, «The New York City Integrity System», dans Leo HUBERTS, Frank ANECHIARICO et Frédérique SIX, *Local Integrity Systems: World Cities Fighting Corruption and Safeguarding Integrity*, BJU Legal Publishers, 2008, p. 59.

¹¹⁶⁰ Rose Gill HEARN, «The Role of Education in Changing Corrupt Practices», dans Adam GRAYCAR et Russel G. SMITH, *Handbook of Global Research and Practice in Corruption*, Edward Elgar Publishing Limited, 2011, p. 463.

¹¹⁶¹ Rose Gill HEARN, «The New York City Integrity System», dans Leo HUBERTS, Frank ANECHIARICO et Frédérique SIX, *Local Integrity Systems: World Cities Fighting Corruption and Safeguarding Integrity*, BJU Legal Publishers, 2008, p. 61.

¹¹⁶² Pièce CEIC-R-3435.

¹¹⁶³ Pièce CEIC-R-3595, p. 36.

¹¹⁶⁴ Pièce CEIC-R-3436.

Elles permettent également d'établir un contact direct entre le DOI et de potentiels dénonciateurs, ce qui peut avoir pour effet d'encourager la dénonciation¹¹⁶⁵.

Independant Private Sector Investigator Generals (IPSIG)

Les deux témoins américains entendus dans le cadre des audiences de la Commission, Rose Gill Hearn et Thomas Thacher, ont insisté sur l'importance pour les donneurs d'ouvrage publics de recourir à l'expertise de firmes spécialisées du secteur privé en matière d'intégrité dans le cadre de contrats publics, notamment en raison de leurs ressources limitées¹¹⁶⁶. Ces firmes privées d'accompagnement et de surveillance, qui bénéficient d'une expertise pointue en matière de construction et de malversations, sont composées, entre autres, d'avocats, de comptables, d'ingénieurs, d'anciens procureurs et de policiers¹¹⁶⁷. Elles sont accréditées par le DOI et agissent en tant que mandataires de celui-ci¹¹⁶⁸. Lorsqu'un besoin d'accompagnement et de surveillance se fait sentir, les firmes accréditées sont invitées à déposer une soumission décrivant les mesures proposées pour assurer la surveillance de l'entreprise ou du projet ciblé¹¹⁶⁹.

Les services de firmes privées d'accompagnement et de surveillance sont retenus dans deux situations précises, soit lorsque l'intégrité d'une entreprise contractante est remise en question (en raison de problèmes passés ou actuels) et lorsqu'un projet est particulièrement à risque¹¹⁷⁰. Dans le premier cas, ces firmes (connues en anglais sous l'acronyme IPSIG pour *Independant Private Sector Inspector Generals*) sont mandatées par le DOI afin d'assurer une surveillance en continu (audit des livres et surveillance de chantier, par exemple) des entreprises ciblées. Celles-ci peuvent continuer à obtenir des contrats publics, mais à condition d'accepter d'être placées sous surveillance à leurs frais¹¹⁷¹. Durant l'exécution du contrat, l'IPSIG fait rapport au DOI quant aux activités de l'entreprise surveillée¹¹⁷².

Dans le second cas de figure, l'approche consiste à cibler un projet important et particulièrement vulnérable plutôt qu'une entreprise précise. Le donneur d'ouvrage public fait alors appel aux services des mêmes firmes privées, mais dans une optique avant tout préventive, en l'absence

¹¹⁶⁵ Pièce CEIC-R-3436; pièce CEIC-R-3595, p. 37; Rose Gill HEARN, «The Role of Education in Changing Corrupt Practices», dans Adam GRAYCAR et Russel G. SMITH, *Handbook of Global Research and Practice in Corruption*, Edward Elgar Publishing Limited, 2011, p. 468.

¹¹⁶⁶ Témoignage de Rose Gill Hearn, transcription du 7 octobre 2014, p. 101; témoignage de Thomas D. Thacher II, transcription du 7 octobre 2014, p. 191.

¹¹⁶⁷ Témoignage de Rose Gill Hearn, transcription du 7 octobre 2014, p. 100-102; témoignage de Thomas D. Thacher II, transcription du 7 octobre 2014, p. 118, 119, 199.

¹¹⁶⁸ Témoignage de Rose Gill Hearn, transcription du 7 octobre 2014, p. 102; témoignage de Thomas D. Thacher II, transcription du 7 octobre 2014, p. 199.

¹¹⁶⁹ Témoignage de Rose Gill Hearn, transcription du 7 octobre 2014, p. 105, 106.

¹¹⁷⁰ Témoignage de Rose Gill Hearn, transcription du 7 octobre 2014, p. 95, 104, 109; témoignage de Thomas D. Thacher II, transcription du 7 octobre 2014, p. 209, 210.

¹¹⁷¹ Témoignage de Rose Gill Hearn, transcription du 7 octobre 2014, p. 102; témoignage de Thomas D. Thacher II, transcription du 7 octobre 2014, p. 197, 209.

¹¹⁷² Témoignage de Rose Gill Hearn, transcription du 7 octobre 2014, p. 97, 100; témoignage de Thomas D. Thacher II, transcription du 7 octobre 2014, p. 199, 202, 203. L'AMF a retenu une approche analogue, quoique moins encadrée, dans le cadre du processus d'autorisation des entreprises voulant contracter avec l'État. Voir l'annexe 19.

d'antécédents problématiques chez les entreprises retenues dans le cadre du projet¹¹⁷³. Les firmes se rapportent directement au donneur d'ouvrage public (DOP), qui assume leurs frais¹¹⁷⁴. Dans ce cas, la firme amorce généralement son travail par une évaluation des vulnérabilités du projet, puis assure une surveillance afin de détecter les cas de fraude, d'abus, de corruption, de *racket* ou d'infiltration du crime organisé et d'y remédier rapidement¹¹⁷⁵. Ensuite, les firmes embauchées assurent la surveillance quotidienne des chantiers et la vérification comptable des factures soumises au DOP¹¹⁷⁶.

Pour le professeur de droit et rédacteur principal du rapport d'enquête de l'OCTF, James B. Jacobs, l'utilisation de firmes privées d'accompagnement et de surveillance constitue l'une des grandes innovations contemporaines en matière de contrôle du crime organisé¹¹⁷⁷. Le principal avantage de cette mesure est qu'elle oblige les entreprises à l'autodiscipline, tout en assurant aux donneurs d'ouvrage public que l'ensemble des lois et des règlements auxquels elles sont assujetties est respecté¹¹⁷⁸. Un autre avantage important est l'absence d'interruption des travaux et le maintien d'un nombre acceptable d'entreprises pouvant soumissionner pour des contrats publics.

2.1.2. *False Claims Act (FCA)*¹¹⁷⁹

La Commission s'est aussi intéressée à une solution innovante de détection et de répression de la corruption¹¹⁸⁰, de la collusion¹¹⁸¹ et d'autres fraudes contre l'État en provenance des États-Unis : le *False Claims Act* (FCA).

Loi de type « *Qui tam*¹¹⁸² », le FCA permet à un citoyen de poursuivre au nom de l'État. Le principe de la loi est simple : un citoyen qui constate l'existence d'une fraude contre l'État peut intenter un recours en recouvrement contre l'auteur de la fraude au nom de l'État. Ce citoyen dénonciateur, appelé *Relator*, peut ensuite espérer recevoir en récompense une partie des sommes recouvrées par l'État en cas de succès (entre 15 % et 30 %¹¹⁸³).

¹¹⁷³ Témoignage de Rose Gill Hearn, transcription du 7 octobre 2014, p. 104; témoignage de Thomas D. Thacher II, transcription du 7 octobre 2014, p. 209-211.

¹¹⁷⁴ Témoignage de Rose Gill Hearn, transcription du 7 octobre 2014, p. 102-104, 109-110.

¹¹⁷⁵ Témoignage de Rose Gill Hearn, transcription du 7 octobre 2014, p. 104-105; témoignage de Thomas D. Thacher II, transcription du 7 octobre 2014, p. 210-212, 214, 218.

¹¹⁷⁶ Témoignage de Rose Gill Hearn, transcription du 7 octobre 2014, p. 104, 108-109.

¹¹⁷⁷ James B. JACOBS, *Gotham unbound: how New York City was liberated from the grip of organized crime*, New York, New York University Press, 1999, p. 227-228.

¹¹⁷⁸ James B. JACOBS, *Gotham unbound: how New York City was liberated from the grip of organized crime*, New York, New York University Press, 1999, p. 228.

¹¹⁷⁹ Témoignage de Neal Roberts, transcription du 3 novembre 2014.

¹¹⁸⁰ United States ex rel. Garrison and Gaona, Jr. v. Crown Roofing Services, Inc., n° 4:07-cv-01018 (S. D. Tex., 2012); pièce 260R-2890, p. 48.

¹¹⁸¹ Pièce CEIC-R-3438; pièce 260R-2890, p. 49.

¹¹⁸² *Qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur* (celui qui poursuit au nom du roi et de lui-même).

¹¹⁸³ En moyenne, les dénonciateurs ont reçu, en 2013, 13 % des montants recouvrés.

Le FCA permet de mettre à profit le public afin de détecter et de réprimer la fraude contre l'État et de récupérer l'argent détourné par les entreprises et individus malhonnêtes. Il permet souvent de découvrir des fraudes qui n'auraient pas été autrement découvertes par l'État¹¹⁸⁴.

Le FCA a aussi pour effet d'inciter l'État à récupérer les sommes d'argent dont il a été fraudé. Pour diverses raisons, notamment un manque de ressources, l'État ne priorise pas toujours les actions en recouvrement et il peut décider de ne pas intenter de telles actions, même si elles possèdent de bonnes chances de succès et s'avèraient rentables¹¹⁸⁵. Le FCA comprend certaines mesures afin d'éviter qu'il soit utilisé de façon abusive. Il prohibe les poursuites frivoles, vexatoires ou de harcèlement, les actions parasitiques (poursuite sur la base d'informations publiques) et le dédoublement de poursuites.

2.2. L'expérience néerlandaise

Le cas néerlandais présente lui aussi un grand nombre de similarités avec les phénomènes observés au Québec. C'est pourquoi il a retenu l'attention de la Commission. En 2013, une équipe restreinte de représentants de la Commission s'est d'ailleurs rendue aux Pays-Bas afin d'y rencontrer les politiciens, les experts du milieu académique et les dirigeants de plusieurs institutions impliqués dans la Commission d'enquête parlementaire sur l'industrie de la construction (CEPIC) de 2002.

En 2001, une enquête journalistique diffusée à la télévision publique révèle l'existence de pratiques illégales dans l'industrie de la construction néerlandaise. Un ancien directeur d'une entreprise ayant fait de la collusion et devenu délateur y dévoile un livre de comptabilité occulte regroupant plusieurs milliers d'appels d'offres truqués par des centaines d'entreprises de construction entre 1988 et 1998¹¹⁸⁶. Ces révélations surviennent au moment où des soupçons de fraude et de collusion émergent relativement à un mégaprojet de construction d'un tunnel. Le scandale est tel que le Parlement déclenche immédiatement une enquête.

La Commission d'enquête parlementaire commence ses travaux en février 2002. Une soixantaine de témoins se succèdent durant cinq semaines d'audiences publiques télédiffusées. La Commission est dirigée par un comité composé d'élus et doit rendre des comptes au Parlement néerlandais. Compte tenu de l'ampleur du phénomène, elle concentre ses travaux sur les plus grandes firmes et sur un nombre limité de trucages d'offres. Le rapport final est déposé en décembre 2002¹¹⁸⁷.

La CEPIC a révélé l'existence endémique de cartels aux Pays-Bas, touchant près de 80 % des marchés publics à travers plusieurs secteurs de l'industrie de la construction, et impliquant plus de 1 300 entreprises. Certaines allégations de corruption et de trafic d'influence ont été faites, mais à

¹¹⁸⁴ Pièce 260R-2890, p. 17.

¹¹⁸⁵ Dennis J. VENTRY JR., « Whistleblowers and “Qui Tam” for Tax », (2008) 61-2, *The Tax Lawyer* 357.

¹¹⁸⁶ Grat VAN DEN HEUVEL, « The parliamentary enquiry on fraud in the Dutch construction industry: collusion as concept between corruption and state-corporate crime », (2005) *Crime, Law & Social Change*, p. 143.

¹¹⁸⁷ Pièce CEIC-R-3439.

l'exception de quelques cas individuels, la Commission n'a pas pu les corroborer¹¹⁸⁸. Les recommandations du rapport suggèrent principalement de resserrer les règles encadrant l'octroi et la gestion de contrats et d'améliorer la surveillance des travaux publics. Le rapport s'attaque également à la grande proximité entre les représentants de la fonction publique et de l'industrie de la construction aux Pays-Bas. La plupart des experts néerlandais sondés par la Commission affirment avec un certain recul que les effets de la CEPIC ont été généralement positifs.

Compte tenu de l'ampleur du problème et de l'impossibilité pratique d'entamer des procédures contre toutes les personnes impliquées par les voies juridiques usuelles, l'Autorité de la concurrence néerlandaise a engagé des poursuites en utilisant une procédure simplifiée. Les autorités ont récupéré plus de 250 millions d'euros auprès de 1 300 compagnies sans accorder d'amnistie. L'Autorité de la concurrence est d'avis que la simplification du calcul des amendes a permis de récolter des informations témoignant de l'étendue des stratagèmes illégaux et d'accélérer les procédures de recouvrement. Des procédures criminelles ont par ailleurs visé une quarantaine d'individus.

Parmi les cas étrangers en lien avec le mandat de la CEIC, l'expérience néerlandaise est de loin la mieux analysée et documentée. La découverte des livres comptables secrets illustre la complexité des mécanismes de trucage d'appels d'offres publics. La collusion s'opère essentiellement par un système de rotation des offres entre les entreprises participantes. Au terme de réunions secrètes, les membres des cartels se partagent de façon consensuelle les contrats en déterminant quelles firmes font des soumissions de complaisance au profit d'une soumission prédéterminée comme étant la plus basse¹¹⁸⁹. Une prime, fixée à la suite d'un encan, est ensuite ajoutée au prix de base du contrat. Chaque contrat remporté est soigneusement pris en note afin d'équilibrer périodiquement les comptes entre les participants. On assiste donc à une forme de troc afin de limiter le recours aux transferts d'argent. Lors du dépôt public des soumissions, les entrepreneurs gardent en poche une seconde enveloppe contenant un prix inférieur au prix déterminé, pour le cas où un concurrent non anticipé se présenterait. Plus un entrepreneur soumissionne régulièrement, plus il obtient de contrats, tout en maintenant l'apparence de concurrence sur les marchés publics. On estime que ce système, caractérisé par la grande coopération entre participants et par l'absence d'intimidation ou de recours à la violence, a provoqué des surcoûts moyens estimés de 8 à 15 %¹¹⁹⁰ pour la plupart des contrats publics octroyés au secteur de la construction durant les années 1990.

L'expérience néerlandaise offre un éclairage intéressant sur les causes de la collusion et les effets à long terme des mesures mises de l'avant par le gouvernement néerlandais après le dépôt du rapport de la CEPIC. Les recommandations proposées par la CEPIC ont eu pour effet de normaliser les liens entre donneurs d'ouvrage et entreprises soumissionnaires. Les rapports indépendants de suivi

¹¹⁸⁸ Grat VAN DEN HEUVEL, « The parliamentary enquiry on fraud in the Dutch construction industry: collusion as concept between corruption and state-corporate crime », (2005) *Crime, Law & Social Change*, p. 143.

¹¹⁸⁹ A.G. DORÉE, « Collusion in the Dutch construction industry: an industrial organization perspective » (2004) 32(2) mars-avril, *Building research & information*, p. 148-149.

¹¹⁹⁰ Peter A.G. VAN BERGEIJK, « On the allegedly invisible Dutch construction sector cartel », (2007) 4(1), 115-128, 22, *Journal of Competition Law and Economics*, p. 121-123.

de 2004, 2007 et 2009 soulignent d'ailleurs les impacts majeurs des travaux de la Commission sur la professionnalisation des rapports entre donneurs d'ouvrage et entrepreneurs. Pour leur part, les organismes publics néerlandais ont participé activement à la refonte des procédures d'octroi de contrats. Les donneurs d'ouvrage consultent davantage les prix courants en amont du processus d'appel d'offres et accordent davantage d'importance aux critères de qualité. Selon les experts rencontrés, ces changements ont diminué les risques de formation de cartels aux Pays-Bas.

Les travaux de la CEPIC ont également rehaussé la concurrence dans les marchés publics. Bien que le choc initial ait entièrement redessiné la carte du secteur, les experts rencontrés nous ont affirmé que le nombre de soumissionnaires a augmenté. Les membres clés des cartels auraient complètement disparu dans les cinq années suivant la CEPIC. Le ministère des Infrastructures a également adopté des standards internationaux pour ses appels d'offres afin d'augmenter le bassin de soumissionnaires étrangers.

2.3. L'expérience britannique

La Grande-Bretagne et le Canada partagent la même culture juridique de droit public. Il est donc intéressant d'examiner les solutions retenues par le Royaume-Uni afin de lutter contre la corruption et la collusion dans l'industrie de la construction.

2.3.1. *Office of Fair Trading (OFT) et Competition and Markets Authority (CMA)*

En droit britannique, les cartels sont visés par deux types de disposition : les dispositions civiles du *Competition Act 1998* et les dispositions criminelles du *Enterprise Act 2002*. Ces dispositions sont administrées par le même organisme, le *Competition and Markets Authority (CMA)*¹¹⁹¹.

La CMA a le pouvoir de mener des enquêtes sur des activités susceptibles de contrevenir à des dispositions civiles ou criminelles. Ses pouvoirs d'ordonner la production de documents et de perquisitionner des locaux commerciaux dépendent du type d'enquête mené. En matière civile, la CMA n'a pas besoin de mandat si un préavis de deux jours est donné ou si les locaux sont occupés par un participant à l'entente anticoncurrentielle. Outre ces exceptions en matières civiles, la CMA doit obtenir une autorisation judiciaire. Les enquêtes criminelles sont exécutées en collaboration avec le *Serious Fraud Office*, une agence indépendante qui lutte contre la corruption et la fraude.

En 2004, à la suite d'une plainte d'un vérificateur travaillant pour le compte d'un centre hospitalier, l'OFT mène une vaste enquête sur les pratiques de truchage de soumissions dans l'industrie de la construction. Le vérificateur soupçonne que des soumissions reçues pour des travaux commandés par l'hôpital ont été truquées par les entreprises soumissionnaires. En cours d'enquête, il devient évident que les pratiques de truchage d'offres affectent l'ensemble de l'industrie à la grandeur du pays.

¹¹⁹¹ Pièce CEIC-R-3441.

L'enquête de l'organisme porte au départ sur les activités de plus de 1 000 compagnies opérant dans plus de 4 000 marchés publics, mais faute de ressources, l'OFT a dû réduire son enquête sur les agissements de 122 entreprises du bâtiment qui, selon la preuve recueillie, s'adonnaient fréquemment à ce genre de pratiques. Un total de 37 entreprises ont fait une demande de clémence en échange de renseignements permettant de faire progresser l'enquête.

Dans un geste inédit, l'OFT a mis un terme aux demandes de clémence additionnelles¹¹⁹² et a instauré une procédure spéciale de règlement « expéditive¹¹⁹³ ». Elle a offert une réduction d'amendes de 25 % aux 85 entreprises qui faisaient toujours l'objet d'une enquête, et qui n'avaient pas fait de demande de clémence, en échange d'une admission de culpabilité, en plus de collaborer dans certains domaines. Des 85 entreprises, 45 ont accepté cette offre.

Au terme de son enquête, l'OFT a annoncé en 2009 que 103 entreprises avaient violé les dispositions civiles du *Competition Act*¹¹⁹⁴ en établissant des pratiques de trucage de soumissions¹¹⁹⁵ dans de nombreux marchés publics et privés pour une valeur totale de 200 millions de livres. Des amendes totalisant près de 129 millions de livres ont été imposées, bien que plusieurs entreprises aient bénéficié de réductions d'amendes de 25 % à 65 %. L'OFT a aussi publié une note destinée aux entités adjudicatrices publiques et privées du pays afin de les informer du contexte de la décision et leur suggérer certaines démarches et facteurs à considérer dans l'octroi des contrats futurs¹¹⁹⁶.

Un peu plus d'une vingtaine d'entreprises ont interjeté appel de la décision de l'OFT. Dans une série de jugements rendus en mars et avril 2011, le tribunal a réduit de manière importante le montant des amendes imposées, parfois de l'ordre de 90 %. Un des éléments justifiant les réductions des amendes concernait la méthode de calcul utilisée par l'OFT pour déterminer le montant des amendes.

À la suite de son enquête, l'OFT a mené de vastes sondages auprès du secteur de la construction. Dans un rapport de 2010, l'organisme mesure les impacts de l'imposition des sanctions sur les comportements de l'industrie¹¹⁹⁷. On y apprend notamment que les entrepreneurs considèrent les pénalités financières, l'exclusion de listes de fournisseurs et les poursuites criminelles comme les formes les plus efficaces de dissuasion pour lutter contre la collusion¹¹⁹⁸. Somme toute, la médiatisation de l'enquête de l'OFT a contribué à changer de nombreux comportements des acteurs de l'industrie. L'expérience britannique a également orienté les recherches de la Commission sur l'efficacité des mesures de clémence et de protection des lanceurs d'alerte.

¹¹⁹² Pièce CEIC-R-3441, en liasse, communiqué de presse 50/07 du 22 mars 2007.

¹¹⁹³ Pièce CEIC-R-344, en liasse, communiqué de presse 50/07 du 22 mars 2007; pièce CEIC-R-3441, en liasse, communiqué de presse 49/07 du 22 mars 2007.

¹¹⁹⁴ Pièce CEIC-R-3441, en liasse, communiqué de presse 114/09 du 22 septembre 2009.

¹¹⁹⁵ Au total, 199 infractions ont été recensées. Les détails pour chacune d'entre elles sont fournis en ligne : Pièce CEIC-R-3441, « *OFT's Construction Bid Rigging Decision* ».

¹¹⁹⁶ Pièce CEIC-R-3441, en liasse : « *Information note to procuring entities in the public and private sectors regarding the OFT's decision on bid rigging in the construction industry* ».

¹¹⁹⁷ Pièce CEIC-R-3442.

¹¹⁹⁸ Pièce CEIC-R-3442, p. 71.

2.3.2. *Bribery Act*

Le *Bribery Act*¹¹⁹⁹ est une loi britannique entrée en vigueur en 2011, quelques années après les enquêtes de l'OFT sur les entreprises de construction. Elle est considérée comme l'une des plus sévères en matière de lutte contre la corruption¹²⁰⁰, en raison notamment des peines allant jusqu'à 10 ans d'emprisonnement qui peuvent être imposées¹²⁰¹. Elle interdit la corruption active¹²⁰² et la corruption passive¹²⁰³, tant dans le domaine public que privé, en incluant aussi la corruption de dignitaires étrangers.

La loi s'applique même aux actes de corruption commis en dehors du territoire du Royaume-Uni si la personne qui les commet a un lien avec le Royaume-Uni par son statut de citoyen ou de résident.

La définition de la corruption utilisée par la loi est assez large. La loi pénalise le fait d'offrir un avantage à une personne, par exemple un fonctionnaire, dans le but de l'inciter à accomplir ses fonctions de manière inappropriée¹²⁰⁴. La loi peut donc pénaliser le fait d'offrir n'importe quel type d'avantage. Il peut donc être considéré comme de la corruption d'offrir non seulement une somme d'argent, mais aussi un cadeau, une chambre d'hôtel, des billets pour un événement sportif, de la publicité gratuite ou même un don de charité.

La loi innove surtout en incitant les entreprises à se doter de mesures afin de prévenir la corruption¹²⁰⁵. Une compagnie est reconnue coupable d'une infraction si une personne associée à cette compagnie en corrompt une autre dans le but d'obtenir ou de conserver un contrat commercial pour la compagnie. Cependant, la compagnie peut opposer comme défense qu'elle a mis en place des procédures adéquates pour empêcher les personnes associées à la compagnie de commettre des actes de corruption. La loi incite donc les compagnies à mettre en place des mesures de prévention¹²⁰⁶. Le but de la loi est que la corruption ne puisse plus être tolérée ou encouragée tacitement par les firmes, ou encore être vue comme faisant partie du prix à payer pour faire des affaires¹²⁰⁷.

2.4. L'expérience italienne

L'expérience italienne offre une riche documentation sur le phénomène de l'infiltration de groupes mafieux dans l'industrie de la construction tels que la *Cosa Nostra* (Sicile), la *Ndrangheta* (Calabre) et la *Camorra* (Campanie). Depuis les années 1980, la lutte contre ces organisations est devenue une

¹¹⁹⁹ *Bribery Act 2010*, 2010, c. 23.

¹²⁰⁰ Pièce CEIC-R-3443.

¹²⁰¹ Pièce CEIC-R-3444.

¹²⁰² Offrir, promettre ou donner un avantage financier ou autre dans le but d'inciter une personne à accomplir de manière inappropriée une fonction ou pour la récompenser de l'accomplissement inapproprié de cette fonction.

¹²⁰³ Demander, accepter de recevoir ou recevoir un avantage.

¹²⁰⁴ *Bribery Act*, 2010, c. 23, art. 1.

¹²⁰⁵ Témoignage de Jean-Pierre Bueb, transcription du 23 octobre 2014, p. 41.

¹²⁰⁶ Pièce CEIC-R-3445, p. 11.

¹²⁰⁷ Pièce CEIC-R-3445.

véritables priorités de la politique criminelle italienne et a fait l'objet de nombreux travaux de recherche. Ces travaux ont renseigné la Commission sur les conditions favorables à l'infiltration du crime organisé dans l'industrie de la construction québécoise, ainsi que sur les aspects opérationnels des réseaux criminels au sens large¹²⁰⁸.

De nombreux pays et organismes internationaux¹²⁰⁹ aux prises avec des problèmes analogues se sont d'ailleurs inspirés des méthodes italiennes, tant en matière de prévention que de répression. La Commission s'est particulièrement intéressée à la réponse institutionnelle italienne. Celle-ci se décline en trois volets : approfondir la recherche sur les phénomènes mafieux, coordonner des mesures de répression entre unités spécialisées et, de façon complémentaire, développer des mesures de prévention.

2.4.1. Commission parlementaire antimafia¹²¹⁰

Au début des années 1960 éclate en Sicile la « première guerre de la mafia », conflit sanglant opposant des clans rivaux durant lequel de nombreuses victimes innocentes sont tuées par les tirs croisés. C'est dans ce contexte que la Commission parlementaire d'enquête sur le phénomène mafieux est mise sur pied en 1962. Ses travaux se déroulent à un rythme soutenu jusqu'au dépôt d'un premier rapport en 1976. La Commission antimafia révèle notamment les failles ayant permis à la *Cosa Nostra* sicilienne de s'infiltrer dans les sphères économiques et politiques de Palerme. Le rapport de 1976 fait état du trafic d'influence, des ententes collusoires et de la malversation affectant l'ensemble de la société sicilienne de l'époque. Ce qui devait à l'origine être une commission temporaire s'est transformé en un acteur institutionnel permanent dédié à la lutte contre la mafia en Italie. Renouvelée depuis plus de 50 ans par le Parlement, la Commission antimafia est composée de 25 sénateurs et de 25 députés. Elle dispose de pouvoirs d'enquête et de vérification au même titre que les autorités judiciaires. Son rôle d'enquête porte notamment sur les rapports entre la mafia et la sphère politique ainsi que sur l'infiltration mafieuse dans l'économie légitime. La Commission antimafia travaille plus particulièrement à améliorer la compréhension du phénomène mafieux et de son évolution.

2.4.2. Direzione Nazionale Antimafia et Direzione Investigativa Antimafia

La *Direzione Nazionale Antimafia* (DNA) est née en 1991 du besoin de coordonner les différentes autorités actives dans la lutte contre le crime organisé et de mettre en commun l'information colligée. La DNA est dirigée par le Procureur national antimafia qui coordonne 26 équipes

¹²⁰⁸ Ernesto Ugo SAVONA, « Infiltration of the public construction industry by Italian organised crime », 2010 dans Karen BULLOCK, Ronald V. CLARKE et Nick TILLEY, *Situational Prevention of Organised Crimes*, p. 130-150; Frederico VARESE, *Mafia on the move: How organized crime conquers new territories*, Princeton University Press, 2011; Francesco CALDERONI et Stefano CANEPPELE, *La geografia criminale degli appalti: Le infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti pubblici nel Sud Italia*, FrancoAngeli, 2009.

¹²⁰⁹ Voir les recommandations de la Commission spéciale sur la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux – CRIM du Parlement européen : Pièce CEIC-3446.

¹²¹⁰ *Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.*

antimafia de districts¹²¹¹. L'organisme travaille à partir des renseignements recueillis par les équipes antimafia de districts, tout en assurant la centralisation des données sur la criminalité de type mafieux et la coordination de l'action des magistrats dans ce domaine. La DNA collige les renseignements dans des banques de données centralisées¹²¹² afin d'assurer l'action concertée des magistrats. Outre les services de police centraux et interprovinciaux de la *Polizia di Stato*, des *Carabinieri* et de la *Guardia di Finanza*, le procureur national antimafia dispose d'un service de police spécialisé en enquête contre la criminalité organisée : la *Direzione Investigativa Antimafia* (DIA).

Créée au début des années 1990, la DIA est un organisme spécialisé dans la lutte à la criminalité organisée de type mafieux et composé d'unités policières mixtes¹²¹³. En plus des enquêtes judiciaires, la DIA a pour mandat d'assurer la coordination des activités d'enquête préventive, incluant la surveillance des marchés publics. La DIA dirige des inspections sur les chantiers de construction afin de recueillir des données sur les entreprises réalisant des travaux publics.

2.4.3. Autres initiatives

Depuis 1982, le Code pénal italien prévoit une incrimination *ad hoc* pour tout individu appartenant à une association de type mafieux¹²¹⁴. La loi italienne reconnaît d'ailleurs les dimensions économique et politique de la mafia, en lui désignant une vocation entrepreneuriale et en identifiant sa capacité à influencer les suffrages électoraux. Pour démanteler les réseaux criminels mafieux, la jurisprudence a élaboré un délit de complicité d'association mafieuse¹²¹⁵. Cette construction jurisprudentielle vise à contrer les ententes illicites entre les milieux politico-affairistes et les organisations criminelles, et permet de poursuivre les individus favorisant une organisation mafieuse à titre de membre sans formellement y appartenir. Il existe également des mesures préventives ciblant le patrimoine d'individus qui facilitent les activités d'organisations criminelles. L'objectif est de s'attaquer au pouvoir économique des organisations criminelles en facilitant la confiscation d'actifs sans avoir à en établir la provenance.

Par ailleurs, les entreprises désireuses de faire affaire avec le gouvernement italien doivent obtenir une « certification antimafia » de la part d'un préfet. Cette mesure préventive atteste que les fournisseurs de l'État ne sont pas infiltrés ou influencés par des organisations criminelles de type mafieux. Cette initiative est complémentaire aux bases de données nationales regroupant la documentation antimafia, ce qui permet de cibler des secteurs sujets à des risques d'infiltration afin de les soumettre à une plus grande surveillance. Les entreprises n'ayant pas dénoncé des tentatives d'extorsion peuvent également être exclues des processus d'appels d'offres selon le régime italien.

¹²¹¹ *Direzioni distrettuali antimafia*, sections spécialisées en criminalité organisée de type mafieux.

¹²¹² SIDDA (*Sistema informativo direzione distrettuale antimafia*) et le SIDNA (*Sistema informativo direzione nazionale antimafia*).

¹²¹³ La DIA intègre du personnel appartenant aux forces de police nationale, dont la *Polizia di Stato*, les *Carabinieri*, la *Guardia di Finanza*, la *Polizia Penitenziaria* et le *Corpo Forestale dello Stato*.

¹²¹⁴ L. n. 646/1982 l'art. 416-bis. La définition d'association de type mafieuse du *Code criminel* est fondée sur la « méthode mafieuse », caractérisée par l'exploitation de la force d'intimidation (sous toutes ses formes) en concomitance avec le lien associatif.

¹²¹⁵ *Concorso esterno*.

2.5. L'expérience française

Le régime français de droit de la concurrence s'inspire largement du modèle européen dans lequel il s'imbrique. Il interdit les ententes, mais également les formes plus souples de coordination du comportement concurrentiel entre entreprises. C'est un régime presque exclusivement civil, qui concerne avant tout les entreprises¹²¹⁶ et dont les sanctions sont principalement de nature pécuniaire. Il comporte un volet criminel qui est peu utilisé.

L'Autorité de la concurrence (l'« Autorité »¹²¹⁷) est un organisme administratif indépendant spécialisé qui possède la presque totalité des pouvoirs d'application des règles en vigueur en matière de concurrence.

La méthode de calcul des amendes suit d'assez près le modèle européen. Celles-ci doivent être proportionnelles à la gravité des faits reprochés, à l'importance du dommage causé à l'économie, à la situation de l'entreprise sanctionnée ou du groupe auquel elle appartient et à la présence ou non de récidive. Les amendes sont établies en proportion de la valeur des ventes réalisées grâce à l'infraction au cours du dernier exercice complet de participation à l'infraction. Au cours de l'année 2013, l'Autorité a rendu 10 décisions qui étaient assorties de sanctions pécuniaires, pour un montant total d'amendes de 160,5 millions d'euros¹²¹⁸.

Le régime français comporte également un programme de clémence, calqué sur le programme européen et un autre programme de réduction d'amendes invoqué beaucoup plus fréquemment par les entreprises. Il s'agit de la Procédure de non-contestation des griefs. Ce programme permet à une entreprise, en contrepartie d'une réduction d'amendes, de renoncer volontairement à contester les griefs qui lui ont été notifiés et, si elle le désire, de s'engager formellement à modifier son comportement pour l'avenir. Cet instrument simplifie et accélère considérablement la procédure d'instruction.

L'Autorité semble particulièrement efficace dans la détection de petits cartels à caractère local, dont plusieurs concernent des affaires de trucage de soumissions dans le secteur de la construction. Cette situation s'expliquerait en partie par le partage des compétences des autorités publiques en matière d'enquête qui, en droit de la concurrence français, est très décentralisé. Ainsi, la loi ouvre la porte à la possibilité d'un travail de surveillance locale effectué par les nombreux services départementaux et régionaux de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Cette situation diffère de la situation canadienne où l'application de la *Loi sur la concurrence* est surtout concentrée entre les mains du Bureau de la concurrence du Canada.

Ce bilan est d'autant plus impressionnant que presque toutes ces affaires n'ont pas été portées à l'attention de l'Autorité par le biais d'une demande de clémence. Il s'agit donc de cartels que les autorités ont su, en quelque sorte, démasquer de manière autonome, sans l'aide d'un délateur.

¹²¹⁶ L'Autorité ne semble pas avoir imposé d'amendes à des particuliers jusqu'à présent.

¹²¹⁷ Pièce CEIC-3447.

¹²¹⁸ Pièce 257R-2888, p. 42.

L'Autorité s'est aussi penchée sur de nombreux cas de trucage de soumissions dans le domaine de la construction et des infrastructures publiques, qui sont considérés parmi les plus graves. Le bilan des autorités françaises en matière de lutte contre les cartels dans ce domaine est intéressant. En 2006, 34 entreprises dans le secteur du bâtiment et des travaux publics ont été condamnées pour avoir participé à une vaste entente illicite en Île-de-France. Au total, les appels d'offres d'une quarantaine de marchés ont été faussés.

Un an plus tard, les autorités ont révélé les dessous d'un vaste cartel ayant impliqué 14 entreprises du bâtiment et près de 90 contrats publics relatifs à la construction et la rénovation de lycées d'Île-de-France durant les années 1990¹²¹⁹. Cette affaire présente des similarités avec certains cas révélés par la Commission au Québec, notamment à Montréal. Plusieurs marchés publics avaient fait l'objet de répartition de contrats par des entreprises de construction. De plus, cette collusion avait été déployée de connivence avec l'assistant du maître d'ouvrage, ainsi qu'avec certains fonctionnaires et organisateurs politiques qui exigeaient des ristournes d'environ 2 % sur la valeur des contrats accordés. Il est intéressant de constater que les entreprises ont été condamnées, malgré la complicité de certains représentants du donneur d'ouvrage, les autorités jugeant que les entreprises n'avaient pas fait l'objet d'une contrainte irrésistible à s'entendre¹²²⁰.

2.6. La Commission européenne

La Direction générale de la concurrence de la Commission européenne (DGCCE)¹²²¹ est l'institution supranationale responsable de l'application des mesures en matière de concurrence¹²²². Les mesures sont exclusivement civiles, puisque l'Union européenne n'a pas de compétence en matière criminelle¹²²³. Le droit européen de la concurrence ne s'applique qu'aux entreprises, et non pas aux individus¹²²⁴. Il n'exige pas la preuve d'une véritable rencontre de volonté entre concurrents, mais s'étend aussi aux pratiques concertées¹²²⁵.

La DGCCE dispose de vastes pouvoirs d'enquête, dont celui d'effectuer des perquisitions (souvent avec l'aide des autorités réglementaires et policières des États membres concernés). Ces inspections peuvent être faites sans autorisation judiciaire préalable lorsque les locaux perquisitionnés sont ceux des entreprises qui font l'objet d'une enquête. Au terme de son enquête et après avoir donné aux entreprises ciblées l'occasion de faire valoir leur point de vue, c'est la Commission elle-même qui, le cas échéant, constate l'infraction et prononce des sanctions. Ces sanctions sont assujetties au contrôle juridictionnel des tribunaux.

¹²¹⁹ Pièce CEIC-R- 3448.

¹²²⁰ Pièce 257R-2888, p. 47.

¹²²¹ Pièce CEIC-R-3449.

¹²²² Ces mesures sont prévues au *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*.

¹²²³ Les États membres possèdent cette compétence.

¹²²⁴ La définition d'entreprise est très large en droit européen et inclut toutes les autres sociétés d'un groupe sur lequel une société mère a le contrôle; pièce 257R-2888, p. 24-25.

¹²²⁵ Par contraste, l'art. 45 de la *Loi sur la concurrence* prévoit que : « commet une infraction quiconque, avec une personne qui est son concurrent à l'égard d'un produit, conclut un accord ou un arrangement (...) », *Loi sur la concurrence*, LRC 1985, c. C-34.

Le calcul des amendes est complexe et peut se solder par des montants importants. Pour la seule année 2013, la Commission a infligé des amendes dans des cas de cartels pour un montant totalisant plus de 1,8 milliard d'euros¹²²⁶. L'amende individuelle la plus importante s'est élevée à 896 millions d'euros¹²²⁷. Le montant de l'amende est basé sur un pourcentage (jusqu'à 30 %) du montant total des ventes réalisées par l'entreprise à l'intérieur du territoire de l'Union européenne durant la dernière année complète de sa participation à l'infraction, et qui sont en relation directe ou indirecte avec l'infraction. Les ententes de fixation de prix et de répartition de marché (incluant les trucages d'offres) sont jugées les plus graves et entraînent généralement l'application d'un pourcentage avoisinant le maximum autorisé. Ce montant est multiplié par le nombre d'années au cours desquelles l'infraction a été commise. Un montant additionnel est ajouté (entre 15 % et 25 % de la valeur totale des ventes calculée sur une année), afin de décourager les entreprises de participer à des accords de fixation de prix ou de partage de marché.

Par contraste, l'amende la plus importante imposée à la suite d'une enquête du Bureau de la concurrence du Canada est de 30 millions de dollars, ce qui représentait environ 12 % du volume commercial touché par le complot de trucage des offres¹²²⁸.

Le droit européen prévoit aussi un programme de clémence afin de favoriser la dénonciation. La première entreprise à dénoncer peut bénéficier d'une immunité totale, alors que les autres entreprises collaboratrices peuvent bénéficier de réduction de peine¹²²⁹.

Soulignons aussi que la DGCCE a enquêté sur plusieurs cas de collusion dans l'industrie de la construction, notamment la collusion dans l'industrie de la construction et dans le marché du bitume routier aux Pays-Bas ainsi que le cartel des ascenseurs et des escaliers mécaniques en Belgique, en Allemagne, au Luxembourg et aux Pays-Bas¹²³⁰.

2.7. L'expérience australienne

Au cours des années 1980, plusieurs scandales de corruption ont éclaté en Australie. La Commission s'est intéressée plus spécifiquement à l'État de la Nouvelle-Galles-du-Sud et à l'organisme qu'il a mis sur pied afin de prévenir et de lutter contre la corruption.

Avec pour modèle l'organisme hongkongais du même nom, le gouvernement de la Nouvelle-Galles-du-Sud crée en 1989 l'*Independent Commission Against Corruption* (ICAC)¹²³¹. Le mandat de l'ICAC se décline en trois volets : l'enquête, la prévention et l'éducation. L'agence australienne a toutefois pour principale fonction d'élaborer des pistes de solutions sur la base des éléments recueillis dans le cadre de ses enquêtes¹²³². L'ICAC mène des audiences et peut

¹²²⁶ Pièce CEIC-R-3450.

¹²²⁷ Pièce CEIC-R-3451.

¹²²⁸ Pièce CEIC-R-3452.

¹²²⁹ Pièce 257R-2888, p. 32-33.

¹²³⁰ Pièce 257R-2888, p. 34-39.

¹²³¹ Pièce CEIC-R-3453.

¹²³² Pièce CEIC-R-3454, p. 30.

contraindre des individus à témoigner dans le cadre d'audiences publiques. Cependant, les informations obtenues sous la contrainte ne peuvent être utilisées pour des poursuites criminelles. L'organisme a tenu plus de 2 000 jours d'audiences depuis sa création.

L'ICAC a enquêté à plusieurs occasions sur des cas de corruption et de collusion dans l'industrie de la construction. En 2014, l'ICAC déclare avoir reçu plus de 3 300 signalements et découvert 41 cas de corruption¹²³³. Plus de 90 rapports d'enquête ont été publiés et 800 recommandations ont été formulées depuis la création de l'agence.

La plupart des enquêtes de l'ICAC sont déclenchées en réaction aux plaintes et dénonciations du public. Afin d'assurer un lien de confiance durable entre l'agence et le public, le gouvernement a mis au point un cadre réglementaire complexe afin de garantir la transparence et l'indépendance de l'ICAC. L'organisme doit notamment rendre des comptes à l'*Inspector of the Independent Commission Against Corruption*¹²³⁴, qui dirige un bureau indépendant responsable de surveiller l'utilisation des pouvoirs d'enquête de l'ICAC et de donner suite aux plaintes formulées envers l'agence.

L'ICAC effectue une veille permanente sur les politiques et les règles de gestion du secteur public afin de réduire les risques de corruption. Cette activité exige de fournir des recommandations aux agences et aux individus qui en font la demande, et de publier des avis juridiques quant aux changements possibles de réglementation à la suite d'enquêtes ou d'audiences. Le volet éducatif est principalement dédié à la publication d'études sur les sujets liés à la corruption ainsi qu'à la mise sur pied de cours et d'ateliers (par exemple sur la prévention de la corruption pour les gestionnaires d'appels d'offres) offerts gratuitement aux fonctionnaires.

Le cas de l'ICAC démontre l'efficacité d'une agence au fonctionnement similaire à celui d'une commission d'enquête permanente. Selon le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'ICAC doit notamment son succès à sa bonne collaboration avec les autres agences gouvernementales et aux ressources dédiées à son unité de recherche sur les mesures de lutte à la corruption¹²³⁵. À cet égard, le professeur et directeur du Centre international de criminologie comparée, Benoit Dupont, a affirmé en audience que le volet recherche de l'ICAC « permet de comprendre la corruption dans toute sa profondeur avec des informations que les enquêteurs n'ont pas toujours nécessairement le temps d'exploiter [...] et avec une approche plus systémique que les tribunaux¹²³⁶ ».

Le gouvernement fédéral australien a également mis sur pied la Commission royale d'enquête sur l'industrie de la construction en 2001. Publié en 23 volumes¹²³⁷, son rapport s'attaque principalement aux problèmes liés aux relations de travail dans l'industrie.

¹²³³ Pièce CEIC-R-3455, p. 6.

¹²³⁴ Pièce CEIC-R-3456.

¹²³⁵ Pièce CEIC-R-3454, p. 33.

¹²³⁶ Témoignage de Benoit Dupont, transcription du 27 octobre 2014, p. 132.

¹²³⁷ Pièce CEIC-R-3457.

2.8. L'expérience hongkongaise

Dans les années 1970, une commission d'enquête découvre de sérieux problèmes de corruption au sein de l'administration publique et des forces policières de Hong Kong¹²³⁸. Après avoir révélé l'existence de pratiques de corruption endémiques, la commission recommande la création d'un organisme indépendant du gouvernement et de la police : l'*Independent Commission Against Corruption* (ICAC)¹²³⁹. Dès sa mise en place, l'ICAC procède à l'arrestation du chef de police ainsi que de 119 policiers et douaniers¹²⁴⁰. Ce succès initial lui permet de tisser un lien de confiance solide avec le public et de compter sur un important volume de dénonciations afin de démarrer de nouvelles enquêtes.

À titre d'exemple, au milieu des années 1980, la découverte de problèmes structurels de 26 bâtiments abritant des logements sociaux déclenche une vaste enquête sur le secteur de la construction¹²⁴¹. Absence de surveillance des chantiers, construction non sécuritaire et corruption sont mises en cause. Trois entrepreneurs et sept fonctionnaires sont reconnus coupables de fraude, de corruption et de négligence criminelle. Entre 1999 et 2002, l'ICAC a également enquêté sur 142 cas de fraude relativement à des travaux bâclés de fondation. Alors que Hong Kong vivait un important boom immobilier, des entrepreneurs ont utilisé des pieux non réglementaires afin de réduire leurs coûts de construction. Plus de 600 millions de dollars ont dû être dépensés pour rendre les bâtiments conformes aux normes de sécurité, alors que d'autres édifices ont carrément dû être démolis. De nombreux employés ont été accusés, dont deux anciens directeurs d'une compagnie qui ont purgé 10 et 12 ans de prison.

Malgré les grandes différences entre les juridictions du Canada et de Hong Kong, la Commission s'est intéressée à l'ICAC en raison du succès obtenu avec les mesures de lutte anticorruption. L'agence est fréquemment citée comme un modèle de grande efficacité¹²⁴² et elle jouit d'une excellente réputation à travers le monde¹²⁴³. Ses méthodes de recrutement et de formation contribuent à mettre sur pied des équipes d'enquêteurs hautement spécialisés, notamment en matière de criminalité économique. Cette institution multidisciplinaire jouit des mêmes pouvoirs qu'un corps de police, mais elle dispose également de départements axés sur la prévention et l'éducation. L'ICAC a notamment participé à la planification du projet de nouvel aéroport de Hong Kong en formant les gestionnaires en approvisionnement. En parallèle, l'agence produit près de 300 études par année afin de cerner les processus administratifs susceptibles de générer des comportements illicites¹²⁴⁴.

¹²³⁸ Pièce CEIC-R-3458.

¹²³⁹ Pièce CEIC-R-3459.

¹²⁴⁰ Pièce CEIC-R-3460.

¹²⁴¹ Pièce CEIC-R-3461.

¹²⁴² Témoignage d'Huguette Labelle, transcription du 28 octobre 2014, p. 89.

¹²⁴³ Pièce CEIC-R-3454, p. 44; pièce CEIC-R-3462, p. 43.

¹²⁴⁴ Pièce CEIC-R-3462, p. 47.

2.9. Autres expériences étrangères

La Commission ne s'est pas limitée à l'étude des expériences étrangères citées précédemment et s'est aussi intéressée à des cas qui, malgré leur faible influence sur ses travaux, offrent un aperçu de l'ampleur des phénomènes au centre de son mandat.

Durant son témoignage, l'expert en cartels, John Connor, a révélé qu'une forte proportion des cartels du secteur de la construction découverts à travers le monde se trouve en Europe¹²⁴⁵. Les cas de collusion en Finlande et en Allemagne démontrent l'ampleur du phénomène.

Au début des années 2000, l'Autorité de la concurrence finlandaise¹²⁴⁶ a enquêté sur sept entreprises d'asphaltage dans le cadre d'une affaire de truchage d'appels d'offres pour des contrats publics d'une valeur de plus de 2 milliards d'euros¹²⁴⁷. L'entreprise à la tête du cartel a été condamnée à payer une amende exemplaire de 92 millions d'euros. On estime que le lucratif cartel de l'asphalte a occasionné plus d'un demi-milliard de dollars de surcharge au cours des huit années de son existence¹²⁴⁸. L'importance des sommes en jeu illustre l'impact majeur que peut avoir la collusion sur les coûts de construction.

De la même façon, en Allemagne, en 2003, les plus importants producteurs de ciment sont condamnés à payer un montant total de 660 millions d'euros pour avoir participé à une vaste entente de partage de marché et de fixation de quotas¹²⁴⁹. En novembre 2008, d'importantes amendes ont également été imposées à des producteurs et fournisseurs de sel d'épandage. Le cartel en cause a fonctionné pendant près de 12 ans et s'est étendu à plusieurs régions du sud du pays. L'enquête de l'Office fédéral des cartels¹²⁵⁰ a démontré que les entreprises participantes s'étaient partagé le marché, entendues sur des quotas de production, puis concertées pour truquer de nombreux appels d'offres.

L'expérience espagnole présente également un certain intérêt pour les travaux de la Commission. Selon le professeur Jonathan Hopkin, les nombreux scandales de corruption en Espagne ont pris racine dans les liens unissant le financement des partis politiques et l'octroi de contrats publics¹²⁵¹. Parmi les enquêtes ayant attiré l'attention de la Commission, retenons le cas Gürtel (2009), qui a révélé les mécanismes par lesquels des politiciens octroyaient des contrats publics aux entreprises de construction ayant préalablement contribué à la caisse occulte du parti¹²⁵². Plus récemment, l'affaire Bárcenas (2013) a démontré les problèmes systémiques de financement politique illégal en

¹²⁴⁵ Témoignage de John Connor, transcription du 28 octobre 2014, p. 11.

¹²⁴⁶ Pièce CEIC-R-3463.

¹²⁴⁷ John M. CONNOR et Toni KALLIOKOSKI, « The Finnish Asphalt Cartel Court Decision On Damages: An important EU Precedent and Victory for Plaintiffs », *CPI Antitrust Chronicle*, 2014, p. 2.

¹²⁴⁸ John M. CONNOR et Toni KALLIOKOSKI, « The Finnish Asphalt Cartel Court Decision On Damages: An important EU Precedent and Victory for Plaintiffs », *CPI Antitrust Chronicle*, 2014, p. 5.

¹²⁴⁹ Pièce CEIC-R-3464.

¹²⁵⁰ Pièce CEIC-R-3465.

¹²⁵¹ Témoignage de Jonathan Hopkin, transcription du 30 octobre 2014, p. 69.

¹²⁵² Fernando JIMENEZ et Manuel VILLORIA, « Political finance, urban development and political corruption in Spain » dans *Money, Corruption and Competition in Established and Emerging Democracies*, Lexington Books, p. 115-136.

Espagne. On y apprend notamment que de grandes entreprises de construction ont été impliquées dans des stratagèmes de financement illégal depuis plus d'une décennie¹²⁵³.

Le Brésil n'a pas non plus été épargné. En 2014, une importante crise politique débute mettant en cause un vaste scandale impliquant la société d'État Petrobras. Ce cas fait actuellement l'objet d'une enquête par les autorités brésiliennes et les allégations permettent de constater plusieurs similarités avec les stratagèmes employés au Québec. L'enquête policière baptisée *Lava Jato* a révélé que de nombreux projets de construction où Petrobras agit comme donneur d'ouvrage font l'objet de surcharge par les principales entreprises de construction brésiliennes, regroupées en cartels¹²⁵⁴. Ces entreprises auraient versé des commissions variant de 1 à 3 % des coûts totaux des projets de construction à plusieurs partis politiques. Le montant des fonds détournés se chiffrait en milliards de dollars.

2.10. Commissions d'enquête canadiennes

Le Canada lui-même présente quelques cas de figure intéressants. Dans le cadre de ses travaux, la Commission a étudié plus spécifiquement deux commissions d'enquête canadiennes.

2.10.1. Toronto

La *Toronto Computer Leasing Inquiry* (TCLI) et la *Toronto External Contracts Inquiry* (TECI) sont deux enquêtes publiques indépendantes ayant débuté leurs travaux en 2002. Une seule commission d'enquête a siégé et a présenté son rapport à la Ville de Toronto en 2005, après 214 jours d'audiences pendant lesquels 156 témoins ont été entendus. Cette commission disposait de pouvoirs similaires à la CEIC¹²⁵⁵ et visait l'octroi d'importants contrats de technologie de l'information par la Ville Reine. Les travaux ont démontré que des contrats d'une valeur de 43 millions de dollars répartis sur trois ans ont finalement coûté plus de 80 millions de dollars, en plus d'avoir été prolongés de cinq ans sans que la Ville de Toronto n'en soit informée.

Présidée par la juge Denise Bellamy, la Commission a formulé 241 recommandations sur les thèmes de l'éthique, de la gouvernance, du lobbyisme et de l'octroi des contrats municipaux¹²⁵⁶. Un certain nombre de causes ont été révélées en cours d'enquête, dont l'inexpérience de certains employés en matière de passation des marchés publics. La principale explication à ces problèmes est liée aux relations problématiques qu'ont entretenues vendeurs et lobbyistes avec des fonctionnaires et élus occupant des positions clés dans le processus d'approvisionnement. Le rapport a mené la Ville de Toronto à adopter des consignes plus strictes en ce qui concerne le lobbyisme, en plus de l'adoption d'un registre des lobbyistes. La métropole a également adopté un code d'éthique pour les employés municipaux et une politique-cadre pour les responsables de la

¹²⁵³ Pièce CEIC-R-3466.

¹²⁵⁴ Pièce CEIC-R-3467.

¹²⁵⁵ La Commission a été créée en vertu de l'art. 100 du *Municipal Act*, RSO 1990, c M.45. Ses pouvoirs sont ceux prévus par le *Public Inquiries Act*, RSO 1990, c P.41.

¹²⁵⁶ Pièce CEIC-R-3468.

reddition de comptes. Aucune accusation criminelle n'a été déposée à la suite de l'enquête. Bien que spécifique au contexte municipal torontois, la TCLI/TECI présente un certain intérêt pour les travaux de la Commission étant donné les failles qu'elle identifie au sein du processus d'octroi et de gestion de contrats publics.

En 2014, des représentants de la Commission se sont rendus à Toronto pour y rencontrer le vérificateur général et l'ombudsman de la Ville, ainsi que les commissaires à l'intégrité de Toronto et de l'Ontario. Le mandat et les activités de ces organismes ont été considérablement influencés par les conclusions des travaux de la TCLI/TECI.

2.10.2. La Commission Gomery

Le mandat de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (Commission Gomery), qui s'est déroulée de 2004 à 2006, était de « faire enquête et de faire rapport [...] concernant le Programme de commandites et les activités publicitaires du gouvernement du Canada [...] »¹²⁵⁷. Ce programme avait été mis en place afin de contrer le mouvement souverainiste au Québec après la victoire très serrée du référendum tenu au Québec en 1995.

Le rapport Gomery a identifié une série de problèmes dans la gestion du Programme de commandites incluant, entre autres, de l'ingérence politique dans la gestion du Programme, la crainte de mesures de représailles de la part de fonctionnaires témoins d'actes répréhensibles commis par leurs supérieurs, une surfacturation de la part des fournisseurs de services et de leurs sous-traitants, ainsi que du financement politique illégal des fournisseurs de services au parti au pouvoir en échange de contrats.

La deuxième partie du rapport Gomery contenant les recommandations a été rendue publique le 1^{er} février 2006. Elle comptait 19 recommandations visant notamment le comportement des fonctionnaires et les pouvoirs du directeur des lobbyistes. Le 11 avril 2006, quelques semaines après le dépôt du rapport de la Commission Gomery, le gouvernement du Canada a déposé la *Loi fédérale sur la responsabilité* dont certaines dispositions modifient ou mettent en œuvre de nouvelles règles en matière de financement politique, d'éthique, de transparence (l'accès à l'information) et de protection des lanceurs d'alerte. Les fonctions de l'ombudsman à l'approvisionnement¹²⁵⁸, de commissaire à l'intégrité du secteur public¹²⁵⁹ et de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique ont été créées.

Le mandat de la Commission Gomery diffère substantiellement du mandat de la présente Commission. Cependant, toutes deux ont eu à se pencher sur certains problèmes liés au

¹²⁵⁷ Pièce CEIC-R-2332, p. 2.

¹²⁵⁸ L'ombudsman examine l'octroi de contrats (biens et services) des ministères et présente des recommandations pour les améliorer.

¹²⁵⁹ Le commissaire à l'intégrité du secteur public reçoit les divulgations et enquête au sujet des actes répréhensibles (notamment le conflit d'intérêts) commis par des membres de la fonction publique. Il assure la protection des témoins contre les mesures de représailles.

lobbyisme, à l'éthique, à la protection des dénonciateurs, à la transparence et à la bonne gestion des fonds publics. La Commission Gomery avait notamment fait certaines recommandations quant à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*¹²⁶⁰ afin de favoriser la dénonciation et de mieux protéger les dénonciateurs contre les représailles¹²⁶¹; à la *Loi sur l'accès à l'information*¹²⁶² afin de favoriser la transparence¹²⁶³ et à une meilleure supervision du lobbyisme¹²⁶⁴.

3. UNE PRUDENCE NÉCESSAIRE

Les expériences décrites précédemment le démontrent, la lutte à la criminalité organisée, à la corruption, aux comportements anticoncurrentiels ainsi que la régulation du financement politique retiennent l'attention de la communauté mondiale depuis longtemps, et le Canada ne fait pas exception. Toutes sortes de mesures ont aussi été prises pour la soutenir. À cet égard, la Commission a cependant fait preuve de prudence.

Tout au long des travaux, plusieurs experts ont en effet mis en garde la Commission par rapport aux dangers d'importer intégralement des politiques publiques étrangères en faisant fi du contexte institutionnel, politique et socio-économique québécois¹²⁶⁵. Ainsi, si les pistes de solutions élaborées à l'étranger ont permis d'orienter les travaux, la Commission a pris soin d'adapter les éléments tirés des expériences étrangères afin d'élaborer des solutions pleinement adaptées à la réalité québécoise.

L'étude des expériences étrangères a également permis d'établir qu'aucune commission d'enquête antérieure ou agence étrangère ne semble avoir hérité d'un mandat comparable à celui de la CEIC. Plusieurs organismes (commissions d'enquête ou agences anticorruption) se sont attaqués séparément à différents volets du mandat de la Commission, mais aucun n'a eu pour mission d'examiner simultanément ces phénomènes et leurs complexes interactions. Pour cette raison, les travaux de la Commission ont été suivis avec grand intérêt, non seulement au Québec, mais un peu partout dans le monde¹²⁶⁶.

¹²⁶⁰ *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, L.C. 2005, c. 46.

¹²⁶¹ Pièce CEIC-R-3469, p. 204-205.

¹²⁶² *Loi sur l'accès à l'information*, L.R. 1985, c. A-1.

¹²⁶³ Pièce CEIC-R-3469, p. 200-204.

¹²⁶⁴ Pièce CEIC-R-3469, p. 189-192.

¹²⁶⁵ Témoignage de Denis Saint-Martin, transcription du 27 octobre 2014, p. 73-74; témoignage de Jean-Pierre Bueb, transcription du 23 octobre, p. 23; Michael JOHNSTON, « Corruption and Reform: One Size Does Not Fit All », *IACSA-International Anti-Corruption Summer Academy*, publication 2012.

¹²⁶⁶ Témoignage de Pierre Noreau, transcription du 27 octobre 2014, p. 10.