

Construction et corruption de politiciens

Un complot criminel contre la démocratie

Mémoire de Québec solidaire présenté à la Commission d'enquête sur l'octroi et
la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction

NOVEMBRE 2014



Table des matières

Résumé	1
Qui sommes-nous?	2
Introduction	3
Les génies du financement illégal.....	6
Les partis politiques : complices motivés	8
Au PQ : Pauline Marois savait	9
Au PLQ : Jean Charest participait activement	10
À l'ADQ : Mario Dumont sollicitait les entrepreneurs	11
Mettre fin à l'impunité	12
Recommandations à la Commission	14
1. Pouvoir d'enquête du DGEQ : de la volonté, des moyens et de la régularité	14
2. Éviter que la loi électorale ne nuise aux activités normales et bénévoles au sein d'un parti politique.....	16
3. Des lois pour protéger l'expertise publique et les sonneurs d'alarme	18
4. De nouvelles enquêtes et des conséquences significatives aux gestes posés	19
5. De nouvelles dispositions du Code criminel pour criminaliser les pratiques observées	19
6. Mettre fin à l'impunité des hauts responsables politiques	20
Conclusion	21

Résumé

En introduction, nous rappellerons que Québec solidaire a soutenu l'hypothèse que le financement sectoriel constituait un élément structurel des partis politiques au Québec depuis 30 ans. Nous étions en mai 2012. Quelques mois plus tard la CEICQ entamait ses travaux et allait confirmer au fur et à mesure l'hypothèse que nous avançons alors. Notre mémoire s'inscrit dans la continuité de ce travail. Nous soulignerons notre contribution exclusive, fondée sur notre statut de parti qui n'a jamais participé à ces pratiques de financement illégales.

Dans ses premières parties : *Les génies du financement illégal* et *Les partis politiques: complices motivés*, ce mémoire rappelle d'abord que les témoignages reçus par la commission ont exposé l'existence d'un complot criminel dans le domaine de la construction. Bien que la collusion, la corruption et d'autres pratiques moralement répréhensibles ou criminelles aient affecté de nombreuses personnes, ce mémoire se concentre sur le détournement des fonds publics. Les complices appartenaient à trois sphères d'activités : la construction d'infrastructures, la fonction publique, les partis politiques. Dans ce dernier cas, les complicités furent actives ou passives. Les bénéficiaires furent engrangés soit par la corruption personnelle d'élus soit par le financement de leurs formations politiques.

Par la suite, des éléments portant sur le financement illégal au bénéfice du PQ, du PLQ et de l'ADQ sont abordés.

La section *Mettre fin à l'impunité* présente notre vision politique du problème et de ses solutions. Nous y évoquons notamment la criminalisation de certaines pratiques. La question de l'infraction d'abus de biens publics y est également soulevée.

Nous ferons finalement six recommandations, en expliquant de façon détaillée leurs fondements :

1. Se pencher sur le pouvoir d'enquête du DGEQ.
2. Éviter que la loi électorale ne nuise aux activités normales et bénévoles au sein d'un parti politique.
3. Légiférer pour protéger l'expertise publique et les sonneurs d'alarme.
4. S'assurer que les gestes posés auront des conséquences significatives.
5. Criminaliser certaines pratiques observées.
6. Mettre fin à l'impunité des hauts responsables politiques.

En conclusion de ce mémoire, nous insisterons sur le point le plus important pour la société québécoise : les logiques qui ont produit la corruption doivent être neutralisées à la source.

Qui sommes-nous?

Québec solidaire est un parti politique fondé en 2006 suite à la fusion d'un parti, l'Union des forces progressistes, et d'un mouvement politique, Option citoyenne. Québec solidaire compte en 2014 plus de 12 000 membres de toutes les régions du Québec. Lors des élections de 2008, Québec solidaire a fait élire son premier député et compte actuellement trois représentants.es à l'Assemblée nationale.

En ces temps troublés où plusieurs citoyens-nes désespèrent de la politique, nous nous sentons la responsabilité de revaloriser le débat collectif et l'engagement citoyen. Depuis son apparition sur la scène politique, notre parti a joué un rôle essentiel et unique dans la lutte contre la corruption des mœurs politiques au Québec. Lorsque partis d'opposition, journalistes et mouvements citoyens ont multiplié les demandes d'enquête publique sur le financement des partis politiques, elles portaient uniquement sur le rôle joué par les entrepreneurs de construction et les syndicats. En avril 2010, nous avons présenté au DGEQ un rapport sur les stratagèmes des prête-noms utilisés par des firmes de génie-conseil. Ce rapport qui a entraîné des condamnations, et nos demandes insistantes ont contribué à identifier le secteur du génie-conseil comme acteur central des stratagèmes de financement illégal des partis au pouvoir.

Puis en 2012 nous avons publié une enquête sur le "financement sectoriel" effectué par le PLQ, le PQ et l'ADQ auprès d'autres secteurs d'activité économique. Nous avons eu la liberté de le faire car nous sommes particulièrement indépendants de l'influence du milieu des affaires. L'éloignement du pouvoir facilite aussi la chose. Mais les membres de Québec solidaire et la culture politique que nous pratiquons y jouent un rôle prépondérant. Nous avons pris des mesures pour que notre financement soit au-dessus de tout reproche. Exemple : le parti a renoncé au modèle traditionnel de leadership axé sur le chef. Le modèle des 2 porte-parole et la direction collégiale de QS sont destinés à minimiser les risques de décisions allant à l'encontre du bien commun, notamment en matière de financement illégal.

Introduction

En mai 2012, alors que cette commission se préparait à entamer ses travaux, Québec solidaire lui a remis un rapport intitulé *Le financement sectoriel*. Fondé sur l'étude des données sur les dons aux partis politiques rendues disponibles par le Directeur des élections du Québec (DGEQ) et les enquêtes précédentes sur le financement sectoriel, ce rapport soutenait l'hypothèse que le financement sectoriel n'est pas un accident de parcours fait par quelques pommes pourries ni une pratique exceptionnelle, mais bien un élément structurel du financement des partis politiques depuis 30 ans au Québec. Nous croyons que les témoignages entendus par la Commission au cours des dernières années ont démontré cette hypothèse.

En effet, nous défendrons dans ce mémoire que ces témoignages ont exposé l'existence d'un complot criminel dans le domaine de la construction visant à détourner des fonds publics au profit d'intérêts privés. De nombreuses firmes de génie-conseil et d'entreprises liées au monde de la construction ont participé activement à ces actes illégaux. Leurs dirigeants se sont enrichis aux dépens du public.

Les témoins rapportent que ces actes criminels ont duré pendant des décennies. Ceux qui les ont perpétrés ont longtemps agi en toute impunité avec la complicité d'acteurs du monde politique. Ces derniers, abreuvés à la mamelle du financement illégal, avaient tout intérêt à maintenir le statu quo. Ce n'est que lorsque les preuves sont devenues accablantes qu'ils ont resserré les règles régissant les contrats publics et les contributions politiques, sans jamais, pourtant, admettre le moindre tort. Or, les témoignages et les faits concordent : les machines des grands partis ont été complices. Les partis pratiquaient sans vergogne le financement sectoriel, une manière détournée de parler de financement auprès des entreprises. Cette fraude s'est déroulée selon toute vraisemblance au vu et au su des chefs et de nombreux élu-e-s de ces formations.

Pendant des décennies, le Parti libéral du Québec (PLQ) et le Parti québécois (PQ) ont perpétré une fraude électorale à grande échelle en sollicitant des entreprises pour garnir leurs caisses électorales. Tenue loin du pouvoir, l'Action démocratique du Québec (ADQ) a suivi leur exemple à une plus petite échelle. Le stratagème des prête-noms employé par ces trois partis consistait à produire des documents et à fournir des noms pour induire le DGEQ en erreur sur la source réelle du financement obtenu pour garnir leur coffre électoral. D'immenses quantités d'argent ont été ainsi acquises illégalement.

Par ces agissements et l'argent illégalement acquis, les responsables de ces partis ont entaché gravement et pipé en leur faveur le processus électoral. Le DGEQ a été trompé. Les citoyen-ne-s du Québec ont été trompés. Celles et ceux qui ont participé aux

élections sans violer l'esprit et la lettre de loi ont été trompés. Il s'agit en ce sens d'un vaste complot contre la démocratie. Nous allons plaider dans ce rapport que ce complot devrait être reconnu pour ce qu'il est : un acte illégal qui relève du droit criminel.

De plus, en pipant le jeu électoral pour favoriser leurs élections, le PLQ et le PQ ont miné la légitimité des gouvernements qu'ils ont dirigés. Ils ont ensemble perverti l'exercice démocratique, trahi la confiance du public et alimenté le cynisme.

Ceci, bien entendu, n'est pas unique au Québec. Le Baromètre mondial de la corruption de Transparency International témoigne de cette malheureuse tendance. Une enquête annuelle auprès de plus de 60 000 ménages dans une soixantaine de pays arrive toujours à la même conclusion : les parlements et les partis politiques sont perçus comme les deux institutions les plus corrompues de la société.

Mais personne ne soupçonnait que la corruption puisse avoir une telle ampleur au Québec. Le financement illégal orchestré pendant des années par des entreprises de divers secteurs (grandes entreprises de construction et de génie-conseil, prestigieuses firmes d'avocats et de comptables) au profit des deux principaux partis qui se sont partagé le pouvoir au Québec se chiffre à des dizaines de millions de dollars, selon les enquêtes présentées à cette commission. La corruption et la collusion entourant les contrats obtenus par ces mêmes firmes ont gonflé le coût des projets – d'au moins 10 % et parfois de plus de 25 %, si l'on se fie aux données les plus probantes des enquêtes internationales et du Bureau de la concurrence canadienne. Il s'agit là de la forme la plus directe de corruption politique, soit le trafic d'influence pour obtenir des contrats.

Ce financement politique illégal et l'influence considérable qu'il permet d'acheter provoquent des dommages considérables à un autre niveau et donnent lieu à une forme plus insidieuse de corruption politique, aux conséquences potentiellement plus graves.

Dieter Zinnbauer, rédacteur en chef du *Rapport mondial sur la corruption 2009* de Transparency International, se penche sur cette autre forme de corruption. Selon Zinnbauer, « les entreprises [...] ont, à l'instar de tout autre groupement d'intérêt, le droit de se faire entendre dans le cadre du processus de prise de décision démocratique », mais son rapport démontre que quand l'influence des entreprises sur les affaires publiques devient abusive, elle engendre d'autres types de corruption¹. Les acteurs sociaux et économiques jouant les règles et respectant la loi ne bénéficient pas de la même « écoute » que ceux qui sont prêts à prendre des risques et à violer la loi pour acheter de l'influence auprès des partis. De puissantes entreprises qui en ont les

¹ Voir le *Rapport mondial sur la corruption 2009 - La corruption et le secteur privé*, de Transparency International (p. 99 de la version française).

moyens obtiennent ainsi un accès privilégié et parfois sans borne aux responsables politiques et aux processus décisionnels. Ceci leur confère une telle influence qu'elles peuvent littéralement façonner et détourner les politiques publiques à leur avantage en « confisquant » les processus décisionnels. C'est un crime qui sape la démocratie, car celle-ci suppose que les décisions sont prises dans le meilleur intérêt général et non pas en fonction des intérêts particuliers de ceux et celles qui ont les moyens de s'acheter une influence démesurée.

Que penser alors de l'influence achetée au Québec par des entreprises qui ont, individuellement ou par secteur, contribué pour plusieurs dizaines de millions de dollars à la caisse des partis qui se sont succédé au pouvoir ?

La situation est à ce point sérieuse qu'il nous est impossible de savoir quelles décisions de ces gouvernements, surtout à saveur économique, ont été prises dans l'intérêt général de la population du Québec ou dans l'intérêt particulier d'entreprises amies qui ont contribué financièrement à les mettre au pouvoir. Québec solidaire juge qu'il est nécessaire de considérer avec sérieux toute l'ampleur de cette situation.

Les génies du financement illégal

Les témoignages des dirigeants de grandes firmes de génie-conseil entendus par la Commission² sont sans équivoque. Tous confirment que leurs entreprises pratiquaient régulièrement la collusion pour obtenir des contrats financés par les deniers publics. Ils font également état d'autres manœuvres visant à gonfler leurs factures. Ces témoins ont aussi admis avoir longtemps fait des contributions politiques illégales en usant du stratagème des prête-noms. À la demande des firmes, les employé·e·s, associé·e·s et proches des firmes contribuaient aux partis politiques provinciaux et municipaux. Les firmes remboursaient ces prête-noms de différentes façons (allocations de dépenses, bonis, etc.). Et ces remboursements étaient largement compensés par les factures gonflées aux dépens de l'État. Des pratiques parfaitement illégales au cœur d'un véritable détournement des fonds publics.

Dans le monde municipal, le stratagème visait à obtenir des contrats publics. Dans les cas de Montréal et de Laval, notamment, il y avait même une ristourne à payer au parti au pouvoir, représentant un pourcentage de la valeur des contrats obtenus. L'équation posée par les collecteurs de fonds des partis municipaux était limpide : donner assurait des contrats. La corruption était nue, sans pudeur.

Sur la scène provinciale, qui nous intéresse plus particulièrement dans ce mémoire, la corruption des formations politiques était également flagrante. La majorité des dirigeants des firmes de génie qui ont défilé devant les commissaires ont rapporté être sollicités activement par les grands partis. Comme le rapporte Pierre Lavallé, président et chef de la direction de BPR, les solliciteurs formulaient des demandes très directes :

Tous les partis politiques faisaient des demandes. Que ce soit dans l'opposition ou au pouvoir. C'est depuis qu'on connaît le mot « Deuxième opposition », même la deuxième opposition faisait aussi ses demandes. Elle les faisait au président et chef de la direction de BPR, qui lui, une fois qu'il avait reçu ces demandes-là, dans une réunion d'associés qui n'était pas spécifiquement sur ce sujet, nous disait : « On nous demande comme hommes d'affaires qui ont reçu des contrats du gouvernement du Québec de faire notre part au soutien de tel ou tel parti politique. » Et c'était toujours précédé dans ce qu'ils nous disaient du fait que les gens disaient : « Vous avez eu beaucoup de contrats du gouvernement du Québec »³.

² Michel Lalonde (Génies), François Perreault (Génies), Yves Cadotte (SNC-Lavalin), Pierre Lavallé (BPR), Rosaire Sauriol (Dessault), Gilles Cloutier (Roche), France Michaud (Roche), André Côté (Roche), et Marc-Yvan Côté (Roche).

³ Audience du 18 mars 2013, Questions 803 et 804, Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.

Même son de cloche de la part d'un vice-président principal de SNC-Lavalin, Yves Cadotte. Il a révélé que Violette Trépanier et Marc Bibeau du PLQ ainsi que Ginette Boivin du PQ sollicitaient directement sa firme. SNC récoltait les chèques et les remettait aux sollicitateurs. Les employés ayant contribué étaient ensuite remboursés par l'intermédiaire de bonis⁴. Il est intéressant de souligner que le témoignage de M. Cadotte a clairement démontré qu'il n'y avait pas une grande différence entre les dons de SNC au PQ et au PLQ entre 1998 et 2010, même si le PLQ a été au pouvoir sur la majeure partie de cette période. En effet, pendant cette période, le PLQ a reçu 227 dons totalisant 569 925 \$ tandis que le PQ a reçu 203 dons totalisant 476 945 \$.

Comme le soulignait Pierre Lavallé dans l'extrait de son témoignage que nous citons plus haut, ces dons n'étaient pas sans conséquence pour les firmes de génie-conseil. Comme le montre le document 45P-550, les contrats accordés par le ministère des Transports du Québec (MTQ) aux six firmes de génie-conseil atteignent leur sommet de 2007 à 2010 alors que les dons orchestrés illégalement par ces firmes sont aussi à leur pinacle. L'intérêt des entreprises de génie-conseil dans ce petit jeu est évident. Déjà, en 2012, Québec solidaire le présentait d'une façon qui semble correspondre à ce que nous avons entendu en commission.

Le jeu des soumissions devient moins risqué quand on peut influencer la rédaction de l'appel d'offres ou d'un devis grâce à des dons préalablement versés au parti au pouvoir. Du point de vue de l'entreprise, le financement sectoriel des partis politiques est donc un investissement. Pour obtenir un contrat, une législation favorable ou des postes gouvernementaux qui rapporteront plus tard, on investit maintenant dans un parti politique. Cet investissement comporte aussi sa part de risque, car il faut savoir parier sur le bon cheval. Pour réduire ces risques, un investissement réparti entre les différentes organisations politiques assure des pertes, mais aussi une amélioration de la marge bénéficiaire quelle que soit l'issue électorale⁵.

⁴ Audience du 14 mars 2013, Questions 680 à 774, Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.

⁵ Québec solidaire, *Le financement sectoriel*, mai 2012, p. 7.

Les partis politiques : complices motivés

La défense des solliciteurs des partis politiques et des politicien-ne-s qui ont témoigné à la Commission est pour l'essentiel la même. Ils soutiennent que les dons étaient, à leur connaissance, conformes à la loi. Ils ont dit tout ignorer des stratagèmes employés par les entreprises pour ramasser ces fonds. Cette explication est cousue de fil blanc. On voudrait faire croire à la Commission et au public que la manne de dollars qui s'abattait sur eux bon an mal an, à leur propre demande, venait simplement d'individus et non pas d'entreprises.

Marc-Yvan Côté, ancien ministre libéral et ex-vice-président principal au développement des affaires de Roche, est venu confirmer cette réalité lors de son passage devant la Commission. Il a reconnu que les partis politiques ont toujours sollicité les entreprises. « Le nier aujourd'hui c'est nier une évidence⁶ », a-t-il soutenu.

Déjà, en 2006, le rapport du juge Moisan le soulignait très clairement :

Il ressort de l'examen des faits et des réponses de divers témoins que le subterfuge permettant aux personnes morales de contribuer au financement des partis au moyen de contributions sous le nom des employés est connu depuis longtemps et largement utilisé. Un témoin l'a qualifié d'« endémique ». Dans une entrevue au journal *Le Devoir*, parue le 22 février 2001, l'ancien ministre Duhaime le rappelait également en termes on ne peut plus clairs.

En d'autres termes et depuis longtemps, les personnes morales contribuent au financement des partis. Incapables de le faire légalement, elles utilisent le moyen détourné de dons par leurs employés et de contributions à diverses activités payées par les employés et remboursées par l'employeur. Dans les deux cas, les remboursements prennent une forme ou une autre selon l'inspiration du moment, la suggestion des comptables, l'imagination créative. Il s'agit de leur donner une couleur de légalité, de les camoufler⁷.

La sollicitation des entreprises par les partis est loin d'avoir été un phénomène marginal. Le rapport présenté le 18 juin 2014 par l'enquêteur de la Commission Éric Desautniers est sur ce point sans équivoque⁸. Il démontre qu'entre 1996 et 2011, près de 90 millions de dollars en dons de plus de 200 \$ au PLQ, au PQ et à l'ADQ proviennent d'individus liés à différents secteurs économiques. Cette somme représente 67 % des dons totaux.

⁶ Audience du 10 juin 2014, Question 777, Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.

⁷ Jean Moisan, *Rapport Commission d'enquête*, Directeur général des élections, 12 juin 2006, p. 16.

⁸ *Rapport : Financement politique sectoriel*, Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction, juin 2014.

À lui seul, le secteur du génie-conseil représente 10 % du total. La proportion est similaire pour le secteur de la construction.

Au sein des partis politiques, des employé·e·s ont pour mandat de s'occuper du financement. Certains ont d'ailleurs été entendus par la Commission. Au quotidien, ils suivent avec attention la quantité et la provenance de ces dons. Ces informations sont cruciales pour accomplir leur travail, c'est grâce à elles que ces employé·e·s sont en mesure de savoir quelle région ou quelle tranche de la population est le plus susceptible de donner ou pourrait encore contribuer davantage. Leurs témoignages montrent d'ailleurs que ces employé·e·s savaient très bien que les dons provenaient d'employé·e·s et de dirigeant·e·s d'entreprises de génie-conseil⁹. Le témoin A, longuement interrogé par la Commission, a non seulement confirmé que lors des formations du PLQ, on disait aux solliciteurs de ne pas mentionner aux donateurs qu'ils ne pouvaient pas être remboursés par leur employeur¹⁰, il a aussi affirmé qu'après le dépôt du rapport Moisan, « c'était connu de tout le monde que le financement corporatif et le remboursement, le système de prête-nom étaient connus¹¹ ». Pour Québec solidaire, il semble évident que les machines électorales étaient bien conscientes de ce type de financement et en tiraient profit.

Bref, considérant l'ampleur de cette pratique frauduleuse et des informations déjà connues, la défense de l'ignorance est carrément risible. De plus, tout porte à croire que ces agissements étaient non seulement connus des directions et chefs de partis, mais encouragés par eux. Nous en ferons une rapide démonstration ci-dessous.

AU PQ : PAULINE MAROIS SAVAIT

En vieille routière de la politique, l'ex-première ministre Pauline Marois n'ignorait pas comment fonctionnait le système pour contourner la loi électorale. Ainsi, la Commission a entendu l'ex-députée péquiste Lucie Papineau, qui a expliqué avoir fait du financement sectoriel entre 2007 et 2009 à la demande de sa chef :

Madame Marois à ce moment-là, elle était là et elle m'a demandé, elle m'a pris à part et elle m'a dit : « Écoute, on n'a personne actuellement pour faire du financement, là, ce

⁹ Voir par exemple le témoignage de Violette Trépanier, Audience du 20 juin 2014, Questions 272 et suivantes.

¹⁰ Témoignage de Violette Trépanier, Audience du 20 juin 2014, Question 349.

¹¹ Audience du 16 juin 2014, Question 870.

qu'on appelle "milieu de vie"¹² au Parti québécois » et elle me demande si je peux lui donner un coup de main¹³.

Rappelons également un article publié le 25 mai 2010 par Denis Lessard, journaliste à *La Presse*. Il révélait que, lors de la préparation de Pauline Marois à une possible course à la chefferie du PQ, 65 % des dons alors recueillis avaient été versés par des personnes liées à des firmes d'ingénieurs¹⁴. De plus, un ingénieur de la firme Roche, qui a témoigné le 9 juin 2014, a affirmé avoir fourni plusieurs milliers de dollars à la campagne de financement de M^{me} Marois dans sa circonscription en 2008. C'était, a-t-il affirmé, à la demande d'un attaché politique de celle-ci, Ernest Murray. Ce dernier a confirmé ces faits à la Commission et a même expliqué avoir informé sa patronne de cette généreuse contribution de Roche¹⁵.

AU PLQ : JEAN CHAREST PARTICIPAIT ACTIVEMENT

Les audiences publiques de la Commission se sont peu penchées sur le cas de l'ex-premier ministre Jean Charest. Pourtant, ce dernier a longtemps été impliqué dans le financement du PLQ, dont il avait confié le contrôle à un proche : Marc Bibeau, qui fait aujourd'hui l'objet d'une enquête criminelle.

Quand il était chef de l'opposition, Jean Charest participait au quotidien à la recherche de financement sectoriel, relate un article publié dans *La Presse* :

Rencontres à répétition avec des professionnels pour le financement du parti, prévisions de recettes pour chaque cocktail ; on ne faisait pas mystère de ces offensives « sectorielles » menées tambour battant, comme en fait foi l'agenda de M. Charest à l'époque, dont *La Presse* a obtenu une cinquantaine de pages¹⁶.

L'agenda comporte plusieurs rendez-vous désignés « Marc Bibeau-sectoriel », au cours desquels M. Charest allait à la rencontre de dirigeants d'entreprises. Le contenu de ces agendas est d'ailleurs entre les mains de la Commission. Sous l'impulsion du tandem Charest-Bibeau, le PLQ a aussi instauré des objectifs pour les membres du Conseil des ministres, qui devaient recueillir 100 000 \$ par an. Ici encore, ce sont les firmes de

¹² L'expression « milieu de vie » est utilisée au PQ pour désigner la sollicitation des entreprises.

¹³ Audience du 19 juin 2014, Question 497, Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.

¹⁴ Denis Lessard, « Financement des partis : Marois a déjà fait ce qu'elle dénonce », *La Presse*, 25 mai 2010.

¹⁵ Audience du 9 juin 2014, Question 441, Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.

¹⁶ Denis Lessard, « PLQ : le financement "sectoriel" à l'agenda de Jean Charest », *La Presse*, 8 mai 2013.

génie, les entreprises de construction et les firmes professionnelles qui étaient en mesure de contribuer.

A L'ADQ : MARIO DUMONT SOLLICITAIT LES ENTREPRENEURS

Troisième formation politique en importance, l'ADQ n'a pas échappé au virus du financement illégal, pas plus que son ex-chef Mario Dumont. Ce dernier a été éclaboussé par le témoignage d'un témoin (le témoin A) qui a expliqué à la Commission avoir rencontré le 22 octobre 1997 le chef de l'ADQ. Le témoin explique que M. Dumont et son collègue Éric Montigny souhaitaient « avoir du financement corporatif de BPR ». La demande avait été refusée par BPR en 1997. Mais, en 2003, BPR a fait transiter 100 000 \$ vers les coffres de la formation de M. Dumont¹⁷.

En septembre 2013, l'émission *Enquête* révélait que l'ADQ aussi pratiquait le financement sectoriel. Selon leur reportage, l'ancien chef de l'Action démocratique du Québec a rencontré en privé, en 2008, des entrepreneurs qui ont financé son parti illégalement. Il était accompagné du sénateur conservateur Léo Housakos¹⁸.

Pour se défendre, Mario Dumont a rejeté la faute sur les entreprises qu'il sollicitait pourtant en contravention avec la loi électorale : « Les partis politiques sont victimes des prête-noms et non pas coupables d'aucune façon. À moins qu'on demande aux partis politiques de faire enquête sur leurs propres donateurs, c'est au DGE à surveiller ça¹⁹. » L'ancien chef de l'ADQ montre toute l'importance pour son parti de s'assurer que le financement qu'il reçoit est légal.

¹⁷ Audience du 12 juin 2014, Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction.

¹⁸ « Financement illégal à l'ex-ADQ de Mario Dumont », *Radio-Canada*, 30 septembre 2013.

¹⁹ « L'ADQ financée avec des prête-noms ? », *Le Devoir*, 1 octobre 2013.

Mettre fin à l'impunité

Tel que nous l'affirmions au début de notre exposé, le triangle construction-corruption-financement politique est véritablement un complot criminel au sens généralement accepté de ce terme :

En droit pénal, on entend par complot un plan concerté, un projet commun dans un dessein illicite. [...] Pour qu'il y ait complot criminel, l'intention de conclure une entente, la conclusion de cette entente et l'existence d'un projet commun de commettre un acte illégal sont essentielles. Ce sont les éléments constitutifs du complot²⁰.

Ce complot a donné lieu à un vaste détournement des fonds publics et à la perversion de notre système électoral. C'est un crime contre notre démocratie et un abus des biens publics. Il est à déplorer que le Code pénal canadien ne reconnaisse pas le caractère criminel des manœuvres systématiques, organisées par certains partis pour contourner ou contrevenir à la loi électorale. Le Code pénal n'a pas de disposition pour punir plus sévèrement l'abus de biens publics que l'abus de biens privés.

Mais nous insistons sur le caractère criminel de ces pratiques de financement, car comme nous l'avons déjà dit, le stratagème des prête-noms employé par le PLQ, le PQ et l'ADQ consistait à produire des documents et à fournir des noms pour induire le DGEQ en erreur sur la source réelle de leur financement. Ces partis ont donc produit des documents destinés au DGEQ tout en les sachant faux. Ceci au préjudice de la population du Québec, au préjudice des autres candidat·e·s et au préjudice du DGEQ chargé d'organiser des élections justes. Des articles du Code criminel portant sur l'usage et la fabrication du faux devraient donc s'appliquer à l'utilisation des prête-noms²¹.

Nous insistons aussi sur la nécessité de criminaliser les pratiques électorales frauduleuses qui ont permis de voler des élections au Québec, parce que le problème n'est pas ponctuel, mais structurel.

Les dons illégaux récoltés par le passé ne sont pas étrangers à la bonne situation financière dont jouissent les partis qui dominent le pouvoir aujourd'hui. Grâce à ces dons, ils ont pu faire de l'organisation électorale, organiser des campagnes de financement de plus grande ampleur, acheter de l'équipement et des infrastructures. S'il

²⁰ *Juridictionnaire*, Bureau de la traduction.

²¹ Articles du Code criminel : **366**. (1) *Commet un faux quiconque fait un faux document le sachant faux, avec l'intention, selon le cas : a) qu'il soit employé ou qu'on y donne suite, de quelque façon, comme authentique, au préjudice de quelqu'un, soit au Canada, soit à l'étranger ; b) d'engager quelqu'un, en lui faisant croire que ce document est authentique, à faire ou à s'abstenir de faire quelque chose, soit au Canada, soit à l'étranger.* **367**. *Quiconque commet un faux est coupable : a) soit d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de dix ans; b) soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.*

est difficile de mesurer avec exactitude les bénéfices que ces partis ont obtenus du fait du financement illégal, il est nécessaire de ne pas les passer sous silence, car il apparaît évident qu'ils ne sont pas marginaux. Le financement illégal d'hier a façonné la situation politique et le pouvoir dont ces partis ont hérité aujourd'hui. Si l'on en croit l'adage qu'« en élections, l'argent est le nerf de la guerre », les résultats électoraux ont été certainement influencés par ce financement illégal. Ce qui porte un sérieux ombrage à la légitimité des gouvernements qui en ont résulté et des organisations politiques qui en sont entachées.

Si, comme société, nous voulons que cesse pour de bon cette attaque contre les biens publics et contre l'intégrité même du processus démocratique, le temps n'est plus à la demi-mesure et aux gants blancs envers élu-e-s et notables de notre société. Nous souhaitons évidemment que les enquêtes policières en cours se poursuivent et que d'autres s'ajoutent. Car il ne suffit pas de dresser un bilan, il faut que justice soit rendue et que les crimes commis portent à conséquence.

Il est aussi primordial de resserrer les règles et d'établir des sanctions beaucoup plus sévères que celles déjà en place, particulièrement envers les individus qui se rendent complices de ces fraudes. Alors qu'aux États-Unis, pour ne citer que cet exemple, la fraude électorale peut mener à des amendes très salées et à des peines de prison, au Québec, les criminel-le-s de la démocratie s'en tirent à peu de frais. On ne peut se permettre de la mollesse quand il s'agit de l'intégrité de l'institution démocratique. Pour éviter que ne se reproduisent de telles situations, nous souhaitons formuler quelques recommandations quant à l'adaptation de la loi électorale.

Nous désirons également encourager la Commission à examiner les modifications qu'il faut apporter au Code criminel afin de permettre une lutte efficace contre la corruption.

Recommandations à la Commission

1.

POUVOIR D'ENQUETE DU DGEQ : DE LA VOLONTE, DES MOYENS ET DE LA REGULARITE

Les schémas de contournement de la loi sur le financement des partis politiques sont connus : le prête-nom, l'usurpation d'identité et la contribution anonyme en liquide. La diminution imposante du plafond de contribution annuel (de 3000 \$ à 100 \$) viendra probablement à bout du stratagème des prête-noms. La gestion d'activités électorales illégales soit par usurpation d'identité soit par des contributions en liquide peut être réprimée dans le cadre actuel si le DGEQ utilise son pouvoir d'enquête de façon appropriée. C'est-à-dire s'il a la volonté de trouver des fraudeurs, s'il a les moyens de le faire et s'il agit de façon régulière.

Par exemple, on peut dès maintenant prédire le stratagème que les gens malhonnêtes utiliseront à la suite de l'élimination des prête-noms et autres artifices de financement. Ils auront recours aux enveloppes brunes et à l'argent comptant puisqu'ils ne pourront pas injecter de l'argent sale dans le processus de dépense propre. Dans ce contexte, il est effectivement important de contrôler les contributions en biens et services, considérant qu'une des façons d'insérer de l'argent comptant dans le processus électoral est de rembourser des dépenses qui peuvent être déguisées en travail bénévole ou en contributions sous forme de biens et services.

Jusqu'à tout récemment, le DGEQ n'a pas fait suffisamment usage de son pouvoir d'enquête. Comme l'ont révélé les discussions avec le DGEQ lors des audiences du 15 septembre 2014, pendant longtemps, celui-ci n'a pas eu la volonté de faire enquête, préférant opter pour l'éducation et la formation²². Alors que des allégations à propos du financement sectoriel circulent depuis le milieu des années 1990, il lui aura fallu 15 ans avant de faire enquête²³. De plus, le DGEQ n'avait pas accès à toutes les informations, notamment sur les employeurs des donateurs et donatrices²⁴.

Il est nécessaire d'instaurer une nouvelle culture au DGEQ qui soit fondée sur la prise d'initiative en matière d'enquête et la surveillance accrue des liens entre les entreprises – surtout celles qui reçoivent des contrats de l'État – et les partis politiques. Si, dans les années 2000, le DGEQ avait simplement croisé les conseils d'administration

²² Audience du 15 septembre 2014, Question 135.

²³ Audience du 15 septembre 2014, Question 128.

²⁴ Audience du 15 septembre 2014, Question 393.

d'entreprises recevant d'importants contrats gouvernementaux et la liste des solliciteurs et donateurs des trois principaux partis politiques, il aurait trouvé là matière à enquête. Son manque de volonté et de moyens, et un certain laxisme, ont participé à installer et à faire grandir le système de corruption en place au Québec.

Un tel système de corruption ne sera pas réglé par des solutions à l'emporte-pièce comme le fait d'empêcher des dons à plusieurs partis politiques. En fait, un tel système réduirait grandement la liberté politique des Québécois-es sans pour autant nuire au système de corruption. En effet, une personne peut changer d'avis sur des questions à incidence politique pour différentes raisons : connaissance de faits nouveaux, évolution de son opinion sur la force probante de certains faits importants, évolution philosophique sur son système de valeurs. De tels changements peuvent l'amener à changer d'allégeance politique. L'évolution programmatique d'un parti ou un nouveau leadership peut aussi entraîner un changement d'allégeance. En adhérant à un nouveau parti, cette personne devra payer sa carte de membre et voudra soutenir économiquement ses activités. Elle doit donc pouvoir contribuer à plusieurs partis. De plus, il est possible qu'une personne veuille contribuer à une cause défendue par plusieurs partis. Ainsi, un souverainiste voudrait pouvoir contribuer au PQ, à QS, à ON, et certain-e-s l'on fait. Si la contribution à plusieurs partis politiques peut être le signe d'un cynisme politique guidé uniquement par l'intérêt d'affaires, on ne peut l'empêcher sans nuire de façon importante à la liberté politique.

Pour combattre efficacement les stratégies corruptrices, il est peut-être temps d'en venir à la conclusion suivante : seules des enquêtes sur le terrain faites selon les techniques utilisées contre le crime organisé permettraient de démasquer un système de revenus parallèles (enveloppes brunes) associé à un système de contributions en biens et services. Il implique de la surveillance, des travaux de longue haleine de recoupement de données et des enquêtes surprises sur des questions qui ne sont pas suspectes à première vue. Si l'on devait développer des méthodes d'enquêtes de type criminel, un service d'enquête autre que le DGEQ pourrait être le service approprié, tel que cela se fait ailleurs dans le monde. Devrait-on, en ce sens, élargir le mandat d'enquête de l'UPAC et lui donner la responsabilité de surveiller et d'enquêter sur les activités de financement des partis politiques ? Il semble tout à fait pertinent pour Québec solidaire de poser la question.

2.

EVITER QUE LA LOI ELECTORALE NE NUISE AUX ACTIVITES NORMALES ET BENEVOLES AU SEIN D'UN PARTI POLITIQUE

Alors que le DGEQ a fait preuve de laxisme pendant des années, il focalise maintenant son activité sur des démarches tatillonnes à propos de l'action de bénévoles qui peuvent parfois faire des erreurs techniques minimales par manque de compétence ou dans le feu de l'action.

Dans cet esprit, le cadre législatif actuel est déjà tellement lourd qu'il s'avère contre-productif dans la lutte à la corruption. Le DGEQ doit porter son attention sur une quantité importante de petites règles à faire respecter, et il ne semble pas consacrer plus de temps à combattre la corruption à grande échelle. Or le cadre législatif nuit aussi à l'activité des partis. Il rend difficiles le recrutement, la formation et la rétention des bénévoles compétents et honnêtes aux positions de contrôle. Les heures de formation s'ajoutent au temps à consacrer bénévolement, alors que des pénalités importantes et un régime de responsabilité stricte, voire absolue, font peur dans un contexte où il est facile de commettre une infraction technique. De plus, la complexité des règles à suivre pousse à la professionnalisation du personnel des partis, une professionnalisation coûteuse pour les organisations politiques qui doivent alors consacrer des ressources humaines et financières à l'administration plutôt qu'à l'action politique qui est pourtant la raison d'être tant de leur existence que du financement que ces organisations reçoivent du gouvernement.

Le cadre législatif actuel très strict fait que pour les gens honnêtes, il devient tentant d'assumer des dépenses de sa poche plutôt que de devoir remplir des formulaires et de faire des démarches laborieuses en réclamant le remboursement de 0,25 \$. Ils se disent alors qu'il n'y a pas de contravention à l'esprit de la loi, appliquant sans le savoir la doctrine légale *de minimis non curat praetor*. Cela induit une banalisation des contraventions mineures et un glissement vers la désacralisation de la loi. Cette voie paraît dangereuse pour Québec solidaire.

Malheureusement, l'excès de zèle dans le contrôle des contributions peut donc être contre-productif. Il peut rendre rébarbatif le travail bénévole qui est si utile pour affranchir les organisations politiques des besoins financiers. Un type de contribution en bien ou service, ou même en argent, est celui dont le remboursement est dit optionnel. Il est à la fois essentiel au bénévolat et à la participation démocratique au processus politique partisan et en même temps le cheval de Troie des enveloppes brunes. Il est reconnu que le remboursement de certaines dépenses faites en temps d'élections pour faire élire un candidat ou une candidate est « optionnel » pour l'agent officiel, qui n'est pas tenu de

rembourser ces dépenses, mais qui doit les comptabiliser comme dépenses électorales s'il les a remboursées. Ainsi, les dépenses de voitures sont explicitement mentionnées à la loi. Il est de pratique courante de rembourser les repas que les candidat-e-s prennent au restaurant durant leurs journées de campagne, mais si ceux-ci ou les bénévoles qui les accompagnent n'en réclament pas le remboursement, ils ne sont pas comptabilisés comme dépenses électorales.

Devrait-on comptabiliser toutes les formes de contributions que l'on pourrait considérer comme directes ou indirectes faites par les bénévoles et dont le remboursement est actuellement optionnel ? Devrait-on imposer aux bénévoles de réclamer leurs frais de stationnement ou de transport en commun, ou les forcer à facturer une valeur locative pour leur bicyclette, leurs repas, leurs carnets de notes et l'encre de leur stylo ? Déjà, le DGEQ a annoncé qu'il comptabiliserait l'usage des téléphones cellulaires et des ordinateurs personnels comme une contribution en nature et que les partis devraient désormais les rembourser. Il nous semble, à Québec solidaire, que cette orientation du DGEQ va trop loin et nuirait sensiblement à l'action politique.

En effet, cette attitude bureaucratique diminue la possibilité de travail bénévole matériellement autosuffisant. Cela force les partis à amasser plus d'argent dans le but de payer de la location de biens personnels que les partis n'avaient pas à payer auparavant. Cela va à l'encontre de ce que devrait être l'esprit de la loi électorale et qui pourrait assainir les pratiques de financement : soit que l'action politique ne nécessite pas d'accumuler d'importantes sommes d'argent. Si le but est d'affranchir les partis de la nécessité de faire appel à des stratagèmes illégaux pour financer leurs campagnes, il est contre-productif de les obliger à payer plus.

Suivant cette logique, il est nécessaire de noter que les seuils de dépenses en vigueur ont été établis en fonction de pratiques établies qui ne forçaient pas la comptabilisation comme contributions des biens et services dont on ne demandait pas le remboursement. Le contrôle aux fins de les inclure dans les dépenses électorales pose à nouveau la question des seuils de dépenses et des contributions nécessaires. On voit bien à quel gonflement des dépenses électorales mène la logique actuelle.

Ce sont les contributions en nature beaucoup plus considérables – comme des centres d'appels, des locaux électoraux ou des salles pour les événements – qui faussent le jeu et qui peuvent et devraient faire l'objet d'enquêtes, non pas les biens que tout un chacun possède et qu'il est normal de mettre au service d'une cause que l'on souhaite servir.

Bref, l'excès de zèle d'aujourd'hui ne rachète pas le laxisme passé. Québec solidaire considère que certains aspects de la loi électorale doivent être revus pour faciliter la

participation des bénévoles à l'action politique et non lui nuire. Les moyens d'accomplir des enquêtes et de surveiller du DGEQ doivent être décuplés – voire être confiés à une autre instance –, mais pour éviter les liens entre les pouvoirs politiques et économiques, non pour empêcher l'action politique ordinaire. Le Québec ne gagne rien à voir ses partis politiques devenir des organisations lourdes et bureaucratiques qui investissent plus dans la gestion de formulaires que dans le fait d'aller discuter de politique avec les gens, sur le terrain.

3.

DES LOIS POUR PROTEGER L'EXPERTISE PUBLIQUE ET LES SONNEURS D'ALARME

Tout au long de la tenue de la Commission, la démonstration a été faite que le manque d'expertise du secteur public en matière d'ingénierie a largement favorisé la corruption. Sans les capacités et l'expertise à l'interne, le ministère des Transports (MTQ) s'est trouvé captif des firmes de génie-conseil par lesquelles il devait obligatoirement passer pour ses travaux d'importance. La sous-traitance peut être utile pour l'État québécois, mais uniquement dans le cas de travaux exceptionnels. Or, la réparation de routes, la construction d'édifices et de viaducs et la coordination de grands travaux d'ingénierie ne sont pas une situation anormale. Le gouvernement s'occupe de tels dossiers tous les ans et tout s'annonce pour qu'il continue de le faire dans les années à venir.

En conséquence, Québec solidaire fait siens les principes cardinaux qui devraient guider le gouvernement en matière d'expertise et de gouvernance :

Premièrement, le MTQ devrait éviter de confier à la sous-traitance les activités récurrentes.

Deuxièmement, de concert avec le Secrétariat du Conseil du trésor, le MTQ devrait résolument favoriser l'attraction et la rétention du personnel de façon à renforcer l'effectif et l'expertise interne du Ministère.

Troisièmement, considérant que les risques autour de l'octroi et de la gestion des contrats publics augmentent si la reddition de compte diminue, il est essentiel de maintenir l'imputabilité politique du MTQ²⁵.

De plus, au sein des milieux de travail du secteur public comme au sein des partis politiques, il se trouve des gens qui constatent des malversations et qui veulent en faire état, mais qui ont peur de parler, craignant des représailles éventuelles. Au Québec, ces

²⁵ SFPQ, *Pour un ministère des Transports qui a les moyens de ses responsabilités*, Mémoire, juin 2014, p. 22.

« sonneurs d’alarme » ne sont protégés par aucune loi. Il est nécessaire de remédier à cette situation et de se doter des meilleurs moyens de protection et d’encadrement de ces dénonciations.

4.

DE NOUVELLES ENQUETES ET DES CONSEQUENCES SIGNIFICATIVES AUX GESTES POSES

En mai 2012, Québec solidaire invitait le gouvernement du Québec à élargir le mandat de la présente Commission pour toucher d’autres secteurs que seulement celui de la construction. Nous persistons à croire qu’une commission d’examen plus élargie est nécessaire. Il pourrait s’agir d’une commission permanente d’enquête sur la corruption dans l’octroi des contrats publics, des mandats gouvernementaux et des nominations politiques.

Pour Québec solidaire, il ne faut pas cesser les enquêtes en si bon chemin, et si le problème est structurel, le mandat d’enquête doit nécessairement être large. Aujourd’hui, il nous paraît particulièrement urgent de comprendre ce qui s’est passé avec les cabinets d’avocats, les firmes de comptabilité et les entreprises informatiques : les dirigeant·e·s et les employé·e·s de ces organisations présentent le même profil de contribution aux partis politiques que les entreprises de génie-conseil et de construction ; et tout comme les entreprises de construction, ces firmes soutirent d’importants contrats gouvernementaux.

5.

DE NOUVELLES DISPOSITIONS DU CODE CRIMINEL POUR CRIMINALISER LES PRATIQUES OBSERVEES

Le Code criminel, qui relève du fédéral, doit être modifié pour rendre la lutte contre la corruption politique plus efficace. Nous croyons que la Commission jouit d’une excellente crédibilité et opportunité pour demander au gouvernement du Québec d’interpeller le législateur fédéral afin qu’il agisse en ce sens. De nombreux observateurs déplorent que le Code criminel ne dispose de mesures punitives assez sévères contre l’abus de biens sociaux (contrairement au Code pénal français). La Commission dispose de toute la compétence nécessaire pour identifier les correctifs et ajouts à apporter au Code criminel et nous l’invitons à le faire avec insistance. Car la violation de l’intégrité du processus électoral et la confiscation de la démocratie par des pratiques frauduleuses doivent comporter un risque pénal suffisamment sévère pour endiguer ce fléau. Les failles actuelles dans le Code criminel et les possibilités de contournements sont encore trop nombreuses et malheureusement trop souvent exploitées par des acteurs politiques et économiques habitués au pouvoir.

6.

METTRE FIN A L'IMPUNITE DES HAUTS RESPONSABLES POLITIQUES

Cette commission d'enquête aura réussi son objectif si elle conduit au démantèlement, au moins partiel, des réseaux de corruption au Québec. Bien sûr, il faut que justice soit rendue de façon équitable. Mais il faut d'abord mettre fin à l'impunité, sans quoi la corruption ne pourra être jugulée. Si des gestes criminels ont été posés par des organisations politiques proches du pouvoir ou des personnes qui ont exercé le pouvoir, la Commission doit le divulguer et aborder toutes ses ramifications sans aucun scrupule pour leur rang et leur importance politique. Nous pensons donc que la question de la responsabilité des acteurs politiques de premier plan, des chefs de partis et des ministres dans l'approbation et la conduite des pratiques illégales de financement doit être abordée de front. Sans quoi le Québec resterait affligé par d'importantes questions de légitimité politique et la Commission en porterait une lourde responsabilité.

Conclusion

En guise de conclusion, le point le plus important est de s'assurer que les logiques qui ont produit la corruption soient neutralisées à la source. À cet égard, au sein du système économique dans lequel nous évoluons, il est difficile de dresser un mur infranchissable entre le pouvoir de l'argent et le débat politique. En effet, les puissances économiques souhaiteront toujours influencer les décisions politiques pour tenter d'en tirer profit, que ce soit par la corruption, le lobbying ou le copinage. En plus des quelques propositions apportées plus haut, il est nécessaire d'envisager des façons de maintenir une grande diversité de partis politiques par des éléments de proportionnalité au sein du système électoral, mais aussi par des devoirs de redevabilité plus grands de la part des élu·e·s. En resserrant les liens des élu·e·s avec leurs commentant·e·s, on permettrait aux gens ordinaires d'exercer un meilleur contrôle sur les élu·e·s et les partis, et une plus grande capacité à formuler des mandats clairs à l'endroit des élu·e·s. Sans empêcher en soi la corruption, de tels mandats forceraient davantage les élu·e·s à se concentrer sur la poursuite de l'intérêt public plutôt que sur des objectifs fixés par l'influence abusive de gens d'affaires qui cherchent à acheter un accès privilégié aux responsables politiques.

D'où l'importance aussi de veiller à l'intégrité du processus démocratique, qui doit permettre l'accès équilibré des acteurs de la société civile au débat public et aux responsables politiques. Ceci repose sur des initiatives en faveur de la transparence basées sur des outils relativement nouveaux qui fournissent des instruments de contrôle essentiels lorsque l'application de la loi en matière d'intégrité politique est par ailleurs médiocre : divulgation des actifs des élu·e·s et des hauts fonctionnaires, audiences publiques et processus consultatifs appuyés par un large accès à l'information, etc. Bref, pour compléter l'arsenal policier et juridique de la lutte à la corruption, il y a le pouvoir démocratique : celui qui consiste à donner aux citoyen·ne·s, aux acteurs de la société civile et aux médias la possibilité de mieux suivre le processus de décision politique et de mieux s'y impliquer.