

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

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

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 déboursier 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