

**Mémoire présenté à la
Commission d'enquête sur
l'octroi des contrats publics dans
l'industrie de la construction**

Commissaire à la lutte contre la corruption

Août 2014

PRÉSENTATION DE L'AUTEUR



Le Commissaire à la lutte contre la corruption, créé en 2011, est le premier organisme gouvernemental de lutte contre la corruption au Québec et au Canada. Sa principale fonction est de diriger l'Unité permanente anticorruption (UPAC) où sont réunis 325 femmes et hommes qui partagent une vision commune : favoriser la confiance du public envers ses institutions en stoppant les actes de corruption, de malversation, de fraude, d'abus de confiance et de collusion en matière contractuelle.

Pour ce faire, l'UPAC mise sur trois fronts : **la prévention, la vérification et l'enquête**. Cette approche prouve son efficacité, néanmoins, je suis convaincu que nous devons demeurer proactifs en matière de lutte contre la corruption; il faut savoir préparer l'avenir pour éviter que des actes répréhensibles soient commis au détriment d'une société intègre et transparente.

C'est pourquoi, dans le cadre de la mission qui m'est conférée par *Loi concernant la lutte contre la corruption*, je m'intéresse particulièrement aux nouvelles initiatives qui pourraient contribuer à renforcer nos activités et déstabiliser les fautifs. Ce présent mémoire constitue donc un lieu d'expression du fruit de ma pensée que je présente ici à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction sous forme de recommandations.

Ces recommandations sont issues d'une analyse approfondie des enjeux actuels, du contexte législatif québécois et d'autres préoccupations vécues par l'UPAC depuis sa création. Mais surtout, elles visent à engager encore plus et encore mieux le Québec dans la lutte contre la corruption.

Le commissaire à la lutte contre la corruption,
Robert Lafrenière

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
Recommandations	
1. Protéger adéquatement les sonneurs d'alarme	7
a) Accélération du recours à l'encontre de pratiques interdites en matière de représailles.....	7
b) Protection contre les poursuites ou les réclamations	9
2. Créer un cadre réglementaire unique dans la gestion et l'attribution des contrats publics	10
3. Généraliser les registres de rendement insatisfaisant.....	11
4. Harmoniser les pouvoirs d'enquête de la Régie du bâtiment du Québec avec ceux des autres unités d'enquête de l'UPAC	13
5. Créer un registre commun recensant les adresses invalides.....	15
6. Favoriser les activités d'enquête du Registraire des entreprises	16
7. Encadrer les transactions immobilières par les municipalités	17
8. Réviser les lois concernant les OSBL	18
9. Réviser le système d'infractions et d'amendes afin d'éviter que les entreprises effectuent une analyse « coût-bénéfice »	20
10. Créer une infraction pénale pour faux documents.....	20
11. Créer une infraction pénale pour collusion.....	21
12. Instaurer un programme d'habilitation sécuritaire auprès des individus impliqués dans le processus de gestion contractuel	22
13. Créer une infraction pénale pour l'utilisation de prête-nom	23
Conclusion	25

INTRODUCTION

En mars 2011, le gouvernement du Québec instituait la charge de Commissaire à la lutte contre la corruption par l'adoption de la *Loi concernant la lutte contre la corruption (LCLCC)*¹. Le commissaire a pour mission d'assurer, pour l'État, la coordination des actions de prévention et de lutte contre la corruption en matière contractuelle dans le secteur public. Il exerce les fonctions qui lui sont conférées par la loi, avec l'indépendance que celle-ci lui accorde, afin de coordonner les efforts de ses partenaires : la Commission de la construction du Québec (CCQ), le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT), la Régie du bâtiment du Québec (RBQ), Revenu Québec (RQ), la Sûreté du Québec (SQ) ainsi que l'Escouade de protection de l'intégrité municipale (EPIM) dans la lutte contre la corruption. Ensemble, ils forment l'Unité permanente anticorruption (UPAC).

Le commissaire a suivi avec intérêt les travaux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC) et a collaboré pleinement avec ses enquêteurs. Les témoignages entendus à la CEIC ont permis à la société québécoise de prendre conscience des pratiques douteuses allant des cas graves de mauvaise gestion jusqu'à la corruption. Face à ces pratiques courantes dans le milieu de la construction, il est possible de se questionner sur la gestion des contrats publics dans les autres sphères d'activité du secteur public.

Divers stratagèmes mis au jour par les enquêtes de l'UPAC se sont vus corroborés lors des différents témoignages entendus à la CEIC. L'interrelation entre les actes de collusion, de corruption et le financement des partis politiques illustre à quel point ce système était bien organisé. Il n'est donc pas surprenant d'avoir corroboré la mainmise du monde interlope sur plusieurs aspects de ce système lors des audiences de la CEIC. En effet, par son désir de légitimer ses revenus illégalement acquis, le crime organisé s'est intéressé au milieu de la construction où on retrouve

¹ RLRQ c. L-6.1

beaucoup de travail au noir². Par ailleurs, le paiement en argent comptant des heures travaillées sur les chantiers permet entre autres aux organisations criminelles de blanchir les fonds issus de leurs activités illicites.

Tel que décrit lors de certains témoignages à la CEIC, le crime organisé entretient des liens avec certains acteurs du milieu syndical³ et de la construction⁴. Qui plus est, il n'est pas surprenant de constater la présence de différentes factions du crime organisé, qu'il soit traditionnel, italien ou québécois, par exemple, dans l'économie légale.

Cette infiltration de l'économie légale par le crime organisé interpelle les diverses unités qui composent l'UPAC. En effet, l'application des multiples lois en matière de gestion contractuelle, de délivrance de permis d'entrepreneur, de perception des cotisations, taxes et impôts, de lutte contre le travail au noir, de lutte contre la collusion et la corruption, est non seulement fastidieuse en soi, mais rendue plus difficile encore par certaines lois ou procédures qui ne reflètent plus la réalité de la lutte intégrée mise en place avec la création de l'UPAC en 2011.

C'est avec le souci d'améliorer la lutte contre la corruption et la collusion que le commissaire soumet ce mémoire comportant des recommandations qui amélioreront assurément sa capacité à combattre ce phénomène.

² CCQ, *Travail au noir*, en ligne : <http://www.ccq.org/D_ConstruireRenoverResidence/D01_TravailNoir.aspx?sc_lang=fr-CA&profil=Travailleur>

³ Voir notamment les témoignages de Michel Comeau, Stephan Cloutier et Jocelyn Dupuis.

⁴ Voir notamment les témoignages d'Éric Vecchio, Lino Zambito, Linda Féquière, Sebastiano Vinnicio et Louis-Pierre Lafortune.

RECOMMANDATIONS

Par le présent mémoire, le commissaire désire soumettre respectueusement des pistes d'amélioration de la lutte contre la corruption et la collusion. Elles impliquent certains changements législatifs et procéduraux qui nécessiteront du temps et l'émergence d'un consensus afin de les mettre en place.

1. Protéger adéquatement les sonneurs d'alarme

La protection de l'identité des dénonciateurs est au cœur de plusieurs débats entourant les travaux de la CEIC. Il s'en dégage un consensus sur la nécessité de favoriser la dénonciation de bonne foi, et ce, autant pour les employés du secteur public que pour ceux du secteur privé.

Dans l'absolu, les accusations de corruption et d'abus de confiance sont complexes à prouver hors de tout doute raisonnable. De par leur nature, ces actes criminels sont souvent commis derrière des portes closes entre les parties prenantes à l'infraction. En ce sens, la dénonciation prend toute son importance dans le recueil des éléments de preuve. Lorsqu'une personne décide de signaler un acte répréhensible, elle peut faire face à l'exclusion dans son milieu de travail ou même à des représailles, si son identité est dévoilée.

La *LCLCC* prévoit des mesures favorisant la protection des dénonciateurs⁵ et le commissaire en fait sa priorité absolue. Dans un but d'amélioration continue, le commissaire soumet les éléments suivants :

a) **Accélération du recours à l'encontre de pratiques interdites en matière de représailles**

Le commissaire est préoccupé par le fait que, malgré ces mesures, certains sonneurs d'alarmes craignent toujours de faire un signalement ou de

⁵ *LCLCC*, *supra* note 1, art. 31.

collaborer à une enquête ou à une vérification.

Lors de l'adoption de la *LCLCC*, on a prévu certaines mesures afin de favoriser la dénonciation. Notamment, la loi interdit les mesures de représailles à l'encontre d'une personne qui signale un acte répréhensible ou collabore à une enquête ou une vérification, sous peine d'amende. De plus, la *LCLCC* a modifié la *Loi sur les normes du travail (LNT)*⁶ afin d'y prévoir un recours à l'encontre de telles mesures constituant une « pratique interdite » au sens de cette loi⁷, un recours qui peut même être exceptionnellement exercé par un « cadre supérieur ».

Or, bien qu'une amende puisse dissuader un employeur d'exercer des mesures de représailles au sens de la *LCLCC*, il ne s'agit pas d'une protection à l'encontre d'une telle mesure. De son côté, le recours exercé à l'encontre de pratiques interdites nécessite un investissement de temps, et parfois d'argent, de la part du sonneur d'alarme victime de son employeur.

Le commissaire est sensible aux réalités procédurales entourant l'exercice des recours prévus à la *LNT*. Toutefois, le commissaire est d'avis qu'il y a lieu d'accélérer le traitement des plaintes de pratiques interdites en matière de représailles.

À cet égard, le commissaire note que la *LNT* prévoit déjà, dans certaines circonstances, que la Commission des relations de travail doit se prononcer rapidement sur le fondement d'une plainte. C'est le cas en matière du droit au maintien du statut de salarié lors d'un changement de mode d'exploitation d'une entreprise⁸.

- Le commissaire recommande donc que le recours à l'encontre de pratiques interdites en matière de représailles bénéficie d'un régime

⁶ RLRQ c. N-1.1.

⁷ *Ibid.*, art. 122, al. 1, para. 7°.

⁸ *Ibid.*, art. 86.1.

De traitement accéléré et distinct de celui consacré par le paragraphe 7^o de l'article 122 de la *LNT*.

- Il recommande également que la *LCLCC* soit modifiée afin de permettre, s'il y a lieu, la communication de renseignements relatifs à une mesure de représailles à la Commission des normes du travail aux fins de l'exercice du recours ci-dessus.

b) Protection contre les poursuites ou les réclamations

Comme mentionné ci-haut, une lutte efficace contre la corruption a besoin de dénonciateurs. La dénonciation peut provenir d'un simple citoyen qui, flairant la magouille, porte plainte à l'UPAC. Généralement, cependant, le dénonciateur est souvent près des participants à l'infraction, s'il n'en fait pas lui-même partie. Le niveau de collaboration et le statut qu'on lui accorde sont importants lorsque vient le temps de porter des accusations. Dans les deux cas, les dénonciateurs acceptent de collaborer avec la justice, et ce, sans égard aux distinctions qui peuvent être faites entre les personnes qui sont appelées à travailler avec les autorités dans le cadre de procédures judiciaires.

Or, on constate actuellement que certains collaborateurs dans des enquêtes relatives à des activités de fraude, de collusion ou de corruption font l'objet de poursuites parallèles. Il peut s'agir de poursuites civiles ou en matière déontologique ou simplement d'une cotisation par le fisc suivant une vérification. Ces procédures parallèles résultent généralement des faits rendus publics dans le cadre de la collaboration avec les autorités. La multiplication des recours a un effet dissuasif sur les dénonciations potentielles parce qu'elle empêche la dénonciation par traitement particulier.

- Le commissaire recommande donc d'adopter des mesures législatives immunisant le dénonciateur contre toutes poursuites ou réclamations en lien avec sa dénonciation, lorsque celle-ci est faite de bonne foi.

2. Créer un cadre réglementaire unique dans la gestion et l'attribution des contrats publics

Il existe présentement deux cadres réglementaires dans l'attribution des contrats publics au Québec. La *Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP)*⁹ du Secrétariat du Conseil du trésor et la *Loi sur les cités et villes (LCV)*¹⁰ ainsi que le *Code municipal (CM)*¹¹ du MAMOT. Ainsi, toute municipalité doit adopter une politique de gestion contractuelle prévoyant des « mesures »¹² pour prévenir la collusion, le trafic d'influence et la corruption. De plus, le MAMOT propose des exemples¹³ de ce qui pourrait être inclus dans ces politiques, mais ces exemples ne lient aucunement les municipalités. Aucun cadre normatif standardisé et généralisé n'existe entre les villes, ce qui fait qu'une ville peut avoir une politique de gestion relativement différente d'une autre. De plus, bien qu'ils ne soient pas des experts en la matière, on laisse aux élus le soin de dicter eux-mêmes les règles visant à empêcher leur potentielle participation à du trafic d'influence ou à de la corruption.

- En ce sens et afin d'uniformiser les règles d'attribution des contrats et la surveillance de ceux-ci dans les secteurs publics provinciaux et municipaux, le commissaire recommande la création d'un seul cadre réglementaire qui dicte à tous les donneurs d'ouvrage public la marche à suivre en matière d'attribution éthique et transparente de contrat.

En appui à cette recommandation, le commissaire croit qu'un seul cadre réglementaire rendrait la tâche des fournisseurs de biens (contrats d'approvisionnement) plus facile. En effet, pour un même fournisseur, les seuils et les critères de sélection sont différents selon qu'il soumissionne pour un ministère ou

⁹ RLRQ c. C-65.1.

¹⁰ RLRQ c. C-19, arts. 573 et ss.

¹¹ RLRQ c. C-27.1, arts. 935 et ss.

¹² LCV, *supra* note 10, art. 573.3.1.2.

¹³ MAMOT, *Document de soutien aux organismes municipaux – Répertoire des exemples de mesures pouvant faire partie de la politique de gestion contractuelle d'un organisme municipal*, 4 octobre 2010, en ligne : <<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/gestion-contractuelle-et-ethique/gestion-contractuelle/>>.

une municipalité. Il est vrai que les municipalités ont la possibilité d'opter pour l'appel d'offres à tous les seuils, mais en pratique, ce n'est pas ce qui est observé. Certaines dénonciations reçues à l'UPAC confirment la confusion vécue par ces fournisseurs et les citoyens qui s'intéressent à la probité de la gestion contractuelle de leur ville.

Dans le même ordre d'idées, l'esprit de certaines obligations de la gestion contractuelle ne semble pas clair pour les dirigeants des municipalités si l'on se fie à l'interprétation qu'elles en font. En effet, il appert qu'entre les intervenants des municipalités et ceux du MAMOT, les interprétations diffèrent quant à la notion de division de contrat¹⁴. Les changements législatifs menant à un seul cadre réglementaire pourraient clarifier ces interprétations divergentes et rendre non équivoque leur application.

Outre cela, il semble que le cadre actuel concernant les municipalités ne s'applique pas à la gestion contractuelle dans son ensemble. En effet, les transactions immobilières de propriétés réalisées par les municipalités seraient exclues des principes fondamentaux de la saine gestion contractuelle¹⁵.

3. Généraliser les registres de rendement insatisfaisant

Le public est en droit d'exiger des travaux gérés et exécutés avec rigueur et compétence. Les conclusions émises dans le rapport de la Commission d'enquête sur l'effondrement d'une partie du viaduc de la Concorde¹⁶ nous ont appris que la qualité dans l'exécution des travaux et des matériaux utilisés ainsi que la surveillance peuvent avoir de graves conséquences lorsqu'elles font défaut.

¹⁴ Voir notamment MAMOT, *Rapport du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire concernant la vérification du processus suivi par la Ville de Saguenay pour l'attribution des contrats*, septembre 2013, à la p. 24, en ligne : <<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/gestion-contractuelle-et-ethique/rapports-de-verification-et-plaintes/rapports-de-verification/>>.

¹⁵ Association des cadres municipaux de Montréal, *Mémoire déposé à la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction*, décembre 2013, à la p. 13.

¹⁶ Commission d'enquête sur le viaduc de la Concorde, *Rapport*, octobre 2007, en ligne : <http://www.cevc.gouv.qc.ca>.

À New York, le *Pursuant to the Procurement Policy Board (PPB) Rules* et la charte de la ville stipulent que cette dernière ne peut contracter qu'avec des « entreprises responsables »¹⁷ [traduction libre]. Une entreprise responsable est définie comme celle qui a la capacité, technique et financière, d'acquitter pleinement les exigences du contrat, ainsi que l'intégrité pour justifier le déboursé de l'argent des contribuables. Le *New York City Mayor's Office of Contract Services* s'occupe de qualifier les entreprises responsables afin qu'elles puissent soumissionner sur les contrats de la ville. Parmi les critères d'admissibilité, on compte la qualification technique et la performance, deux critères garants d'un résultat optimal.

Au Québec, la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics (LIMCP)*¹⁸ assure qu'au-delà de certains seuils, les entreprises soumissionnaires démontrent un niveau élevé d'intégrité auquel le public est en droit de s'attendre. Par contre, le commissaire croit qu'il n'y a pas que cet aspect qui soit important. L'article 8 du *Règlement sur les contrats de travaux de construction des organismes publics*¹⁹ stipule que :

[u]n organisme public peut, à la condition qu'il en fasse mention dans les documents d'appel d'offres, se réserver la possibilité de refuser tout entrepreneur qui, au cours des 2 années précédant la date d'ouverture des soumissions, a fait l'objet de la part de cet organisme d'une évaluation de rendement insatisfaisant, a omis de donner suite à une soumission ou à un contrat, ou a fait l'objet d'une résiliation de contrat en raison de son défaut d'en respecter les conditions.

Par contre, ceci est uniquement valide pour ce ministère ou organisme (MO) en particulier et sa connaissance n'est pas partageable dans le secteur public.

- Cette limite amène le commissaire à recommander la création d'un

¹⁷ L'expression utilisée est *responsible vendors*. Voir NYC Mayor's Office of Contract Services, *Vendor Responsibility*, en ligne : <<http://www.nyc.gov/html/mocs/html/procurement/responsibility.shtml>>

¹⁸ LQ 2012 c. 25.

¹⁹ RLRQ c. C-65.1, r. 5.

registre semblable, commun à tous les intervenants du secteur public, et ce, pour tous les types de contrats. Ce « bulletin » de compétence pourrait permettre aux intervenants d'exclure de leurs contrats les entreprises incompetentes y figurant, lors d'un appel d'offres.

- Puisqu'une évaluation n'est utile que si elle est complétée, il serait opportun d'exiger, lors de la mise en place d'un seul cadre réglementaire, que ces évaluations de rendement soient complétées afin que chaque intervenant du secteur public puisse rendre des comptes sur la qualité des services et des travaux effectués.

Les opposants aux registres de rendement insatisfaisant font état du possible parti pris des fonctionnaires lors de la rédaction de l'évaluation du rendement. Vraisemblablement, il n'est pas impossible qu'un individu, par frustration ou corruption, accorde à une entreprise une évaluation insatisfaisante qui, dans les faits, soit injustifiée. Or, avec égard pour cette opinion, les entreprises qui s'estiment lésées disposent d'un recours judiciaire à l'encontre des MO²⁰.

4. Harmoniser les pouvoirs d'enquête de la Régie du bâtiment du Québec avec ceux des autres unités d'enquête de l'UPAC

Les pouvoirs d'enquête des unités membres de l'UPAC varient selon les lois qu'elles appliquent, notamment quant aux mesures de protection du processus d'enquête.

Les pouvoirs d'enquête de la RBQ sont décrits de façon générale dans la *Loi sur le bâtiment*²¹ et dans la *Loi sur les commissions d'enquête*²². Dans la conduite de ses enquêtes, la RBQ ne peut actuellement émettre aucune ordonnance de

²⁰ Voir notamment *Construction DJL inc. c. Québec (Procureur général)*, 2014 QCCS 3052 (CanLII).

²¹ RLRQ c. B-1.1.

²² RLRQ c. C-37.

confidentialité lui permettant d'interdire aux personnes assignées à comparaître de divulguer l'existence d'une enquête, sa nature, l'identité des personnes qui sont visées, ainsi que la nature des questions qui lui ont été posées.

Dans le cadre de litiges civils opposant les donneurs d'ouvrage et les entrepreneurs en construction, les enquêteurs de la RBQ sont souvent assignés à comparaître. Cette situation est problématique parce qu'elle amène les parties au litige à questionner les enquêteurs de la RBQ sur l'identité des plaignants ou l'existence d'enquêtes en cours à la RBQ et, par le fait même, à l'UPAC.

Or, dans l'état actuel du droit, ces enquêteurs ne peuvent soulever le privilège relatif aux enquêtes afin de ne pas répondre à ces questions. Le commissaire est d'avis que cette situation pourrait nuire aux enquêtes puisque certains membres de l'UPAC pourraient refuser de communiquer des renseignements à la RBQ afin de ne pas risquer de mettre en péril leurs propres enquêtes.

Afin de favoriser la conduite d'enquêtes conjointes et le partage de renseignements entre les unités membres de l'UPAC, le commissaire recommande de modifier la *Loi sur le bâtiment* à l'instar de certaines dispositions de la *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*²³ et la *Loi sur les valeurs mobilières*²⁴ :

- Prévoir que toute personne autorisée à exercer des pouvoirs d'enquête ne puisse communiquer ou permettre que soit communiqué à qui que ce soit, un renseignement obtenu en vertu des dispositions de la loi ou d'un règlement, ni permettre l'examen d'un document produit en vertu de ceux-ci, sauf dans la mesure où elle y est autorisée par la RBQ²⁵.
- Prévoir que le président-directeur général de la RBQ, un membre de

²³ RLRQ c. A-33.2.

²⁴ RLRQ c. V-1.1.

²⁵ Voir *Loi sur l'Autorité des marchés financiers*, *supra* note 23, art. 16.1.

son personnel ou toute autre personne qui a exercé des fonctions dans le cadre d'une enquête instituée en vertu de la *Loi sur le bâtiment*, ne puisse témoigner au sujet d'un renseignement ou d'un document obtenu dans le cadre de cette enquête ou produire un tel document, sauf dans la mesure où leur divulgation est nécessaire aux fins d'une instance dont la RBQ est partie²⁶.

- Prévoir le pouvoir d'interdire à une personne de communiquer à quiconque, si ce n'est à son avocat, toute information reliée à une enquête²⁷.

5. Créer un registre commun recensant les adresses invalides

Afin d'éluder la loi²⁸, certaines entreprises et certains individus utilisent des adresses fictives, incomplètes ou des cases postales. Ces entreprises masquent l'absence d'adresse postale réelle en utilisant ces cases postales et en alléguant qu'il s'agit d'adresses de « bureau » ou « d'appartement ». Cela contrevient à la loi puisque pour obtenir une licence, l'entreprise ou l'individu requérant doit fournir une adresse d'un lieu physique valide. Ce stratagème est souvent utilisé lorsqu'on tente d'obtenir une licence d'entrepreneur en utilisant une compagnie coquille ou un prête-nom. Les enquêteurs de la RBQ qui rendent visite à ces compagnies se butent fréquemment à une adresse invalide, ce qui nuit à leur effort de protection du public.

- Toujours dans l'esprit de lutter efficacement contre le crime et de protéger le public, le commissaire recommande la création d'un outil permettant de mettre en commun les informations recueillies démontrant l'utilisation de fausses adresses postales. Cet outil permettrait la recherche et parfois la confirmation de la validité ou non d'une adresse.

²⁶ *Ibid.*.

²⁷ Voir *Loi sur les valeurs mobilières*, *supra* note 24, art. 245.

²⁸ *Règlement sur la qualification professionnelle des entrepreneurs et des constructeurs-proprétaires*, RLRQ c. B-1.1, r. 9, art. 12.

Ce système pourrait également prévoir une communication avec les différents partenaires afin de les aviser de toute tentative d'inscrire ou d'utiliser une adresse fictive, par exemple par un avis généré automatiquement.

6. Favoriser les activités d'enquête du Registraire des entreprises

Quiconque désire exploiter une entreprise au Québec doit notamment se conformer à la *Loi sur la publicité légale des entreprises (LPL)*²⁹. La *LPL* établit l'obligation d'immatriculation auprès du Registraire des entreprises du Québec (REQ). Le REQ immatricule l'entreprise en lui attribuant un numéro d'entreprise du Québec (NEQ). Ce dernier constitue un identifiant numérique unique attribué à chaque entreprise afin de faciliter son identification auprès des organismes publics et des partenaires d'affaires. Par exemple, le NEQ facilite notamment l'inscription des entreprises aux différents programmes et services du gouvernement au moyen d'un identifiant unique. Ainsi, il peut être utilisé notamment auprès de la CCQ, la RBQ, RQ, la Commission de la santé et de la sécurité du travail et Emploi-Québec.

Le REQ procède à l'immatriculation sur production de la déclaration d'immatriculation de la part de l'entreprise. Il prévoit également qu'il est de la responsabilité de l'entreprise de vérifier la légalité et l'exactitude du contenu des déclarations produites. Le REQ doit refuser d'immatriculer une entreprise notamment lorsque sa déclaration d'immatriculation est incomplète ou inexacte. De plus, le REQ a le pouvoir de faire toute vérification³⁰ et enquête pour vérifier le respect de ses dispositions ainsi que faire toute enquête en vue de réprimer une infraction à celles-ci.

La déclaration d'immatriculation présentée par l'entreprise doit contenir diverses informations, entre autres, le nom et l'adresse de l'entreprise, ses deux principales

²⁹ RLRQ, c. P-44.1.

³⁰ *Ibid.*, arts. 124 et ss.

activités ainsi que le nom et l'adresse du domicile de chaque administrateur. Toutefois, dans le cadre des dossiers de vérification et d'enquête, RQ a constaté que certaines de ces informations ne correspondent pas à la réalité. De plus, il a aussi été constaté que les sociétés accommodatrices utilisent des noms similaires. Ce stratagème facilite l'encaissement des chèques.

- Le commissaire recommande donc que le REQ utilise les mesures prévues à la loi et que l'État lui accorde les moyens nécessaires afin qu'il puisse optimiser l'exercice de ses attributions de vérification et d'enquête.
- Étant donné que le REQ détient les pouvoirs nécessaires pour vérifier et pour enquêter, le commissaire recommande aux intervenants du secteur public de faire connaître au REQ les situations et cas détectés d'information inexacte.

7. Encadrer les transactions immobilières par les municipalités

De nombreuses dénonciations et enquêtes ont démontré qu'il existe un stratagème frustrant les contribuables municipaux de profits substantiels lors de la vente de terrains appartenant à leur ville. Bien qu'elle ne soit pas toujours réalisée avec une intention malveillante, la vente de terrains est une sphère du domaine municipal qui peut favoriser la fraude, la corruption, voire l'implication du crime organisé.

D'abord, notons qu'une municipalité qui veut aliéner un bien meuble ou immeuble doit le faire à titre onéreux³¹. Il existe des exceptions à cette règle qui permettent, par exemple, la cession à un organisme sans but lucratif (OSBL) à titre gratuit. Ceci est en soi problématique lorsque la liberté d'action de l'OSBL est utilisée pour contourner les règles et les lois, phénomène dont nous discuterons ultérieurement.

³¹ Voir *LCV*, *supra* note 10, arts. 28; *CM*, *supra* note 11, art. 6.1.

Outre leur obligation de publier mensuellement la vente d'un bien de plus de 10 000 \$, les municipalités ne sont pas tenues de respecter un mode d'adjudication particulier pour une transaction immobilière. De plus, aucune loi ne les oblige à vendre un terrain à sa juste valeur marchande. Bien qu'elles permettent le développement immobilier, l'UPAC note en contrepartie que ces transactions immobilières favorisent parfois des individus très proches du maire ou des membres du conseil, quand ce n'est pas directement pour leur bénéfice personnel. Le lien entre ces transactions complaisantes et le financement des partis municipaux n'est parfois pas très difficile à faire. Dans certains cas, les stratagèmes frauduleux sont érigés en système impliquant des agents d'immeuble et des firmes d'évaluation.

- Afin de garantir aux citoyens que les transactions immobilières effectuées par leurs élus le soient à leur juste valeur marchande et de contrer la corruption et la malversation, le commissaire recommande, lors de la création d'un seul cadre réglementaire, d'inclure des dispositions spécifiques encadrant les transactions immobilières par les municipalités et leurs organismes.

8. Réviser les lois concernant les OSBL

Dans le cadre de leur mandat, les membres de l'UPAC constatent plusieurs problématiques concernant des organismes sans but lucratif, qu'ils soient publics ou privés, en matière de gestion contractuelle.

Les OSBL sont parfois créés et utilisés afin de faire indirectement ce qui ne peut être fait directement. En effet, ceux-ci sont constitués en vertu des règles applicables de la Partie III de la *Loi sur les compagnies du Québec (LCQ)*³² ou la *Loi canadienne sur les organismes à but non lucratif (LCOBNL)*³³. À l'instar des entreprises privées, ils bénéficient d'une plus grande latitude dans leur gestion, sans toutefois être soumis aux mêmes contraintes. Par exemple, n'importe qui peut créer un OSBL sans

³² RLRQ c. C-38.

³³ L. C. 2009, ch. 23.

apport financier significatif. Dans le cas d'un OSBL public, cet apport provient principalement du gouvernement. Par ailleurs, les OSBL bénéficient d'exemptions d'impôts et de taxes appréciables. En raison des règles encadrant leur constitution et leur vie, les OSBL sont un outil intéressant qui, sous le contrôle d'individus malintentionnés, peut permettre par exemple la dilapidation des deniers publics par la fraude et l'évasion fiscale.

Dans le cas des OSBL publics, un des problèmes est la différence entre les définitions « d'organisme public » que l'on retrouve, par exemple, dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (LAI)*³⁴, la *LCOP*, la *LCV* et la *LCLCC*³⁵. Pourtant, ces lois offrent ensemble un cadre régissant la gestion contractuelle et assurant la transparence dans la gestion des fonds publics.

- Afin d'éviter que la création d'OSBL permette aux organismes ou aux entreprises de les utiliser pour échapper au contrôle public, le commissaire recommande de revoir le cadre normatif les régissant.
- Afin d'assurer des standards élevés de transparence en matière de gestion contractuelle, le commissaire recommande que, lors de la création d'un seul cadre réglementaire en matière de contrats publics, l'assujettissement des OSBL à ce cadre soit élargi au seul critère d'être financé à plus de 50 % par les deniers publics.

³⁴ RLRQ c. A-2.1.

³⁵ Voir *Ibid.*, arts. 3 à 7; *LCOP*, *supra* note 9, art. 4; *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire*, RLRQ c. M-22.1, art. 17.0.1, référant à la *LCV*, *supra* note 10, art. 107.7 et à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ c. E-2.2, art. 307; *LCLCC*, *supra* note 1, art. 3, référant à la *Loi sur le vérificateur général*, RLRQ, c. V-5.01, art. 4, et à la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ c. T-11.011, art. 4.

9. Réviser le système d'infractions et d'amendes afin d'éviter que les entreprises effectuent une analyse « coût-bénéfice »

La loi de certaines entités du secteur public prévoit des infractions et des sanctions pénales afin de garantir que les individus et les personnes morales respectent les lois qui s'appliquent à leurs secteurs d'activité respectifs, alors que d'autres n'en prévoient aucune ou ne les appliquent pas³⁶. Malgré l'effet dissuasif que ces infractions et sanctions peuvent générer, on constate qu'il est fréquent que les entreprises étudient l'opportunité de respecter ces lois ou non en se fondant sur une analyse « coût-bénéfice ». Par exemple, lors de son témoignage du 23 mai 2014 devant la CEIC, M. André Côté de la firme de génie Roche a laissé entendre que la crainte des conséquences, s'il arrêta de contribuer financièrement aux partis, était plus grande que la crainte d'une enquête du Directeur général des élections du Québec (DGEQ). Cela illustre bien l'analyse coût-bénéfice qui est faite par les compagnies lorsque vient le temps de contracter avec le gouvernement en contravention avec les règles établies.

- Le commissaire recommande donc la création d'un groupe de travail chargé d'effectuer une analyse exhaustive du régime des infractions et des amendes dans le secteur public, afin d'implanter de nouvelles infractions ou d'augmenter le montant des amendes existantes. Ceci aurait pour but d'éviter la sélection des conséquences les moins graves par les dirigeants d'entreprise lorsqu'ils enfreignent la loi.

10. Créer une infraction pénale pour faux documents

Dans le cadre de leurs enquêtes, les unités d'enquête de l'UPAC font face à un volume élevé d'actes répréhensibles qui ne peuvent pas tous réalistement aboutir à des accusations criminelles.

³⁶ Voir par exemple *LCV*, *supra* note 10, art. 14.

Dans cette perspective, le recours aux dispositions pénales des lois appliquées par les unités d'enquête de l'UPAC est un levier important de la lutte contre la corruption. Elles complètent l'éventail des recours possibles, elles ont un effet dissuasif certain et permettent de mettre un terme rapidement à des pratiques répréhensibles.

Les enquêtes de l'UPAC et les travaux de la CEIC démontrent amplement le recours par les contrevenants à la falsification de documents pour arriver à leurs fins. On peut penser par exemple à la falsification de registres, à la production de fausses factures ou de documents au soutien d'une demande d'obtention d'une licence.

Or, contrairement à la notion de fausse déclaration ou d'entrave, par exemple, il n'existe pas d'équivalent à la fabrication d'un faux dans les dispositions pénales appliquées par les unités d'enquête de l'UPAC.

- Ainsi, le commissaire recommande de modifier les dispositions pénales des lois appliquées par les unités d'enquête de l'UPAC afin d'y inclure une infraction relative à la production, à la possession et à l'usage d'un faux.

11. Créer une infraction pénale pour collusion

La *LCLCC* inclut la collusion dans sa définition d'acte répréhensible³⁷. La collusion fait d'ailleurs partie des phénomènes les plus dénoncés par les sonneurs d'alarme qui communiquent avec l'UPAC. Bien que ce phénomène ait été longuement exposé à la CEIC, l'UPAC constate que parfois, pour subsister, des entreprises œuvrant dans un même secteur d'activité économique n'hésitent pas à s'entendre sur les prix, les territoires ou l'ordre d'obtention des contrats. Cette collusion coûte très cher à l'État puisque les prix sont artificiellement gonflés.

³⁷ *LCLCC*, *supra* note 1, art. 2, para. 1°.

Le Bureau de la concurrence du Canada (BCC), qui est chargé d'enquêter sur la collusion en vertu de la *Loi sur la concurrence*³⁸, dispose de moyens limités pour assainir le milieu. Cette loi fédérale n'est appliquée que par des agents fédéraux. Les enquêteurs du Commissaire à la lutte contre la corruption sont fréquemment exposés au phénomène de la collusion puisque l'un de leurs mandats est sa détection dans les contrats publics.

- Le commissaire recommande que soit créée une infraction pénale de collusion afin que ses enquêteurs puissent intervenir rapidement lorsqu'ils découvrent des compagnies s'adonnant à de la collusion.

12. Instaurer un programme d'habilitation sécuritaire auprès des individus impliqués dans le processus de gestion contractuel

La CEIC a permis de mettre en exergue la vulnérabilité des membres de comité de sélection et l'importance de leur probité dans le processus d'attribution de contrats. Les membres des comités de sélection doivent avoir une formation continue sur l'éthique et la déontologie, soit d'un ministère ou d'un organisme du secteur public, d'un ordre professionnel ou d'une association pertinente, en plus d'accepter de faire l'objet d'une habilitation sécuritaire. Bien que nos recommandations ne visent que l'octroi des contrats, il devrait être aussi envisagé de faire de même avec les personnes assignées à la surveillance et l'exécution des travaux.

- Le commissaire recommande que dans l'élaboration de leur plan de gestion des risques, les intervenants du secteur public recourent au Filtrage de la sécurité (FS), administré par la Direction de l'habilitation et de l'information policière de la SQ. En vertu de seuils au diapason de ceux décrétés par le gouvernement, en vertu de la *LIMCP*, les donneurs d'ouvrage pourraient soumettre à une enquête de sécurité toute personne faisant partie de comités de

³⁸ L.R.C. 1985, ch. C-34.

sélection. L'analyse de la situation personnelle de ces individus renseignerait le donneur d'ouvrage sur les vulnérabilités potentielles de son processus d'attribution de contrats.

13. Créer une infraction pénale pour l'utilisation de prête-nom

En vertu des articles 58 et 60 de la *Loi sur le bâtiment*, une licence est délivrée à une personne physique, une société ou une personne morale, si aucun de ses dirigeants n'est le prête-nom d'une autre personne.

Selon nos vérifications et enquêtes, certaines entreprises de construction utiliseraient des prête-noms à titre de dirigeants. Parfois, ces mêmes personnes agiraient comme dirigeant d'une entreprise de construction, sans leur consentement ou connaissance. D'autre part, certains individus auraient utilisé des prête-noms ainsi que de fausses pièces d'identité, afin de passer les examens de vérification de connaissances administrés par la RBQ afin d'obtenir une licence d'entrepreneur.

La *Loi sur le bâtiment* prévoit actuellement certaines sanctions pour des manquements à cette loi et à sa réglementation. Sauf quelques infractions spécifiques prévues à l'article 194 de la *Loi sur le bâtiment*, la plupart des manquements administratifs sont sanctionnés par la suspension ou l'annulation de la licence. Conséquemment, les personnes physiques auteures des manquements demeurent impunies autrement que par la sanction sur la licence.

À titre d'exemple, la personne ayant accepté d'agir à titre de prête-nom, de même que la personne pour qui le prête-nom agit n'encourent aucune sanction personnelle pour cette contravention à la *Loi sur le bâtiment*.

- En conséquence, le commissaire recommande que la *Loi sur le bâtiment* soit modifiée afin d'y prévoir des infractions de nature pénale pour avoir utilisé des prête-noms ou pour avoir agi à titre de prête-noms.

CONCLUSION

Afin d'être efficace, il est primordial que la lutte à la corruption soit coordonnée par une instance unique et tel est le rôle du commissaire. À ce titre, il facilite l'émergence d'une synergie en enquête ou en vérification, dans le but de faire échec aux contrevenants. Par le biais de son programme de prévention, le commissaire assure la pérennité de ses efforts de lutte contre la corruption en s'attaquant à la source du problème. La conscientisation et l'éducation font partie des multiples stratégies de l'UPAC pour combattre le phénomène de la corruption et sont assurément les deux stratégies les plus profitables à long terme.

C'est dans l'optique de cette vision à long terme que le commissaire, par le biais du présent mémoire, a tenté d'éclairer la CEIC sur les enjeux propres à son mandat et à celui de ses partenaires. Il souhaite que ses recommandations soient le levier permettant une révision globale des lois et des méthodes de travail entourant la gestion contractuelle tout en encourageant l'émergence d'une culture d'imputabilité. Ce changement de culture, enclenché grâce au travail de la CEIC, doit être supporté par le législateur et l'appareil étatique dans son ensemble.

Le contribuable est en droit de s'attendre à de la transparence, de la compétence et un niveau élevé d'intégrité dans la gestion de ses fonds. Le commissaire est d'avis que la création d'un cadre unique, régissant la gestion contractuelle, favorisera une meilleure compréhension du processus, que ce soit pour les donneurs d'ouvrage, les soumissionnaires ou les contribuables. De plus, en ayant un processus clair et standardisé, les membres de l'UPAC pourront remplir leur mandat respectif sans ambiguïté.

À cet égard, le commissaire recommande des modifications aux lois constitutives de ses partenaires afin d'assurer une cohérence entre celles-ci au niveau des privilèges relatifs aux enquêtes en cours ou au montant des amendes. Ces modifications auront comme effet d'améliorer l'efficacité opérationnelle et de faciliter l'échange de renseignements valides.

Puisque la source principale des informations menant aux enquêtes et aux vérifications est le dénonciateur, le commissaire souhaite que la personne qui signale un acte répréhensible soit pleinement protégée et qu'elle soit appuyée dans ce geste significatif et courageux. À plusieurs reprises durant son mandat, le commissaire en a appelé au sens civique des individus détenant des informations privilégiées sur des actes grandement préjudiciables à la société québécoise. Bien qu'il soit conscient que ses recommandations ne feront pas l'unanimité, il fait état aujourd'hui de ses constatations et s'en remet à la CEIC dans l'attente de son rapport.

