

Michel Picard Ph. D.



# La Commission Charbonneau

Les aveux d'un système corrompu



*Stanké*

## Du même auteur

*Faites-moi confiance ! Autopsie des crimes financiers*, Éditions Logiques, 2011.

Michel Picard Ph. D.

# La Commission Charbonneau

Les aveux d'un système corrompu

*Stanké*

Une société de Québecor Média



## Sommaire

Préface .....	9
Introduction .....	11
1. Un système leucémique .....	19
2. Si Montréal m'était contée .....	41
3. M comme... Montréal magouille .....	65
4. Une ville en otage .....	87
5. Pour la cau\$e .....	111
6. En amont et à Laval .....	135
7. Le vaillant court .....	165
8. La FTQ Construction .....	189
9. L'entourage mafieux de la FTQ Construction .....	209
10. Le Fonds de solidarité et la SOLIM .....	227
11. Le ministère des Transports du Québec .....	245
12. Le MTQ et la gestion de projets .....	261
13. Tout ce qui monte... ..	279
14. ... doit redescendre .....	299
Conclusion .....	315

Remerciements .....	321
Annexe 1 .....	323
Annexe 2 .....	327
Notes .....	331

## Préface

### **Un livre sur la Commission Charbonneau**

La Commission Charbonneau, c'est plus de deux ans d'audience, plus de deux cents témoins et près de trois mille documents, enregistrements audio et vidéo, sans compter les informations transmises sous forme d'engagements par les diverses parties. La rédaction d'un livre sur les travaux de la Commission Charbonneau reste donc, inévitablement, un exercice incomplet. En ce sens, cet ouvrage met l'accent sur les faits saillants des divers témoignages, sans porter de jugement. Il propose plutôt une réflexion en laissant au lecteur le soin de se faire sa propre opinion.

J'ai choisi les témoignages qui, à mon avis, représentent le mieux les problématiques auxquelles la Commission a été confrontée. Cela nécessite de faire des choix, de sorte que j'en appelle au lecteur pour qu'il se garde aussi une réserve quant au jugement qu'il portera sur les gens qui

sont mentionnés dans le livre. Beaucoup d'autres acteurs, individus ou sociétés, font aussi partie des stratagèmes portés à l'attention des commissaires, mais, tout comme le fait la Commission, nous cherchons à comprendre comment fonctionne un système et non pas à accuser les acteurs.

Finalement, ce livre ne se contente pas de rapporter les propos des témoins. Il propose aussi une compréhension des agissements à l'étude afin que le lecteur puisse, lui aussi, réfléchir et se faire sa propre opinion sur cette triste réalité. Aucun préjudice n'est souhaité envers quiconque s'est présenté devant les commissaires. De toute façon, les aveux ont déjà subi le jugement intransigeant du tribunal populaire.

MICHEL PICARD, Ph. D.  
Octobre 2014

## Introduction

### **Plus ça change, plus c'est pareil**

« Les soupçons sont persistants qu'un empire malfaisant est à se consolider dans le domaine de la construction routière : que des robinets seraient partout ouverts et des fonds publics dilapidés dans une relative insouciance, qu'on assisterait à une banalisation, en amont comme en aval des chantiers, du gonflement des estimations par certaines firmes de génie et des dépassements de coûts par certains entrepreneurs<sup>1</sup>. »

C'est ainsi que M. Jacques Duchesneau<sup>2</sup>, chef de l'Unité anticollusion, résume en septembre 2011 sa compréhension de l'activité d'octroi des contrats par des organismes publics dans le secteur de la construction, au terme d'une enquête de plus d'une année. Du même coup, son rapport met le feu aux poudres. Mais remettons les choses en perspective et retournons à la genèse de l'Unité anticollusion (UAC).

Au milieu de la première décennie des années 2000, la population est de plus en plus préoccupée par les rumeurs de corruption dans le secteur de la construction, résultat de plusieurs reportages de journalistes d'enquête. Cette préoccupation est d'autant plus forte que les rumeurs de corruption dans le milieu politique prennent de l'ampleur. La population n'a aucune difficulté à tirer ses propres conclusions. Renaud Lachance, le vérificateur général du Québec, recommande au ministère des Transports « d'établir une stratégie visant à détecter des conditions de marché problématiques » dans l'octroi des contrats liés à la construction routière<sup>3</sup>.

La décision fut ainsi prise de mettre sur pied une unité d'enquête dont le mandat serait de prévenir la collusion dans l'attribution des contrats et l'exécution des travaux auxquelles le ministère contribue financièrement, de manière directe ou indirecte. Afin de favoriser la saine concurrence au sein des marchés, elle développe des mécanismes permettant de détecter toute situation préjudiciable<sup>4</sup>. La portée du mandat, à court comme à long terme, s'articule autour de trois axes : prévenir, prédire et prévoir<sup>5</sup>.

## **Les enseignements du Rapport Duchesneau**

Le rapport de l'UAC définit la collusion et la corruption de la façon suivante : « En somme, la collusion qualifie le comportement d'individus ou d'entreprises qui passent des accords, s'entendent ou se concertent pour prendre des décisions de marché, le plus souvent concernant leur tarification, dans le dessein de limiter, d'entraver ou de fausser le libre jeu de la concurrence. Les décisions dont il est question consistent notamment à s'entendre sur le prix des contrats, à procéder à des soumissions concertées, à se partager des marchés et à désigner qui remportera l'appel

d'offres. De même, on prévoit une compensation pour les complices qui lui auront laissé le champ libre, soit en ne répondant pas à l'appel d'offres, soit en s'écartant par une soumission plus élevée<sup>6</sup>. »

Malgré leurs différences, la collusion cohabite étroitement avec la corruption. Pour sa part, la collusion correspond à la prise de contrôle d'un marché, d'un secteur. Le rapport insiste sur le fait qu'elle est initiée par les demandeurs et non par les offrants ou les décideurs. En revanche, la corruption consiste habituellement à récompenser quelqu'un en échange d'un avantage personnel (individuel ou corporatif), avantage injustifié dans un contexte de libre concurrence. Au soutien de ces opérations illégales, l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent se mettent de la partie. « Tout cela est inquiétant<sup>7</sup>. »

En ce qui a trait à l'industrie de la construction routière, il semble qu'il y ait un lien de cause à effet entre le nombre accru de contrats, la valeur croissante des appels d'offres et le nombre de cas de collusion et de corruption<sup>8</sup>.

« [...] des entreprises concluent entre elles des ententes secrètes, mais qui sont préjudiciables au bien public. On parle ici de collusion entre quelques joueurs majeurs de l'industrie, ce qui permet une prise de contrôle occulte du processus d'attribution des contrats de sous-traitance, réservés alors à quelques initiés. Et si la collusion prend une telle importance dans le domaine particulier de la construction routière, c'est sans contredit en raison de l'importance des investissements qui y sont faits et qu'on nous annonce encore pour les années à venir<sup>9</sup>. »

Le rapport dresse une liste, non exhaustive, de conséquences de la collusion :

- perte d'expertise et de revenus pour la grande majorité des entreprises ;
- extension et banalisation du paiement au noir ;

- élimination de la libre concurrence ;
- réinvestissement d'argent blanchi ;
- déficit de revenu en termes de taxes et d'impôt ;
- chute de la confiance à l'égard des institutions publiques, susceptible d'engendrer une crise de démocratie affectant les citoyens aussi bien que la classe politique elle-même<sup>10</sup>.

Le Québec ne vit pas une situation exceptionnelle. Cette situation sévit partout sur la planète, de sorte que plusieurs recommandations ont été portées à l'attention des administrations responsables des marchés publics<sup>11</sup>. Évidemment, ce qui nous préoccupe le plus, c'est ce qui se passe chez nous, à Montréal comme ailleurs<sup>12</sup>.

Ce n'est pas un système parfait, certes, mais il est le fruit de l'apprentissage et d'une évolution de plus de cinq décennies. Il existe déjà des mesures de contrôle en place qui visent à réduire au maximum les pratiques douteuses. Des lois fédérales actuellement en vigueur régissent des pratiques commerciales illégales comme le truquage des soumissions. De plus, le ministère des Transports du Québec a aussi participé à des travaux portant sur la lutte contre la malversation et la corruption des fonctionnaires ou des gestionnaires de l'État<sup>13</sup>.

D'abord, au niveau provincial, la réduction des effectifs est probablement le constat faisant état des conséquences les plus importantes. L'exode des ingénieurs au profit des cabinets de génie-conseil cause préjudice à la capacité du ministère à maintenir son expertise. L'homologation est un autre problème qui favorise la concurrence déloyale. Ensuite, vous ne serez pas étonné de voir que le fameux problème des extras persiste. Finalement, comme si les problèmes internes n'étaient pas suffisants, voici que le crime organisé fait sentir sa présence auprès d'un grand nombre d'entreprises de construction québécoises<sup>14</sup>.

Le rapport porte aussi une attention particulière aux cabinets de génie-conseil et aux entrepreneurs<sup>15</sup>. L'exode des ingénieurs auquel j'ai fait référence oblige le ministère à recourir aux services de génie-conseil externes depuis la conception du projet jusqu'à la surveillance du chantier. Ces cabinets s'approprient ainsi toute la chaîne de procédures d'octroi des contrats sans être importunés par les questions de responsabilité et d'imputabilité.

Dans un système qui repose sur la bonne foi des soumissionnaires, il ne sera pas étonnant de constater les abus et les excès des entrepreneurs. Encore une fois, le rapport ne vise ni les entrepreneurs généraux ni les individus ; il fait état de systèmes de collusion et de fraude bien en place<sup>16</sup>. Le rapport explique que la collusion consiste à donner l'illusion que les entrepreneurs jouent le jeu de la libre concurrence tout en se partageant des profits surévalués<sup>17</sup>.

Avec l'infiltration insidieuse des organisations criminelles dans l'industrie de la construction s'ajoutent l'intimidation, les menaces et les voies de fait, qui deviennent pratiques courantes. Un climat de terreur s'installe et l'omertà devient la norme chez tous les entrepreneurs. Cette combinaison collusion-corruption-mafia fait de l'industrie de la construction un secteur critique qui favorise la fraude, l'évasion fiscale et le blanchiment d'argent.

### **Un rapport incontournable... mais controversé**

Dans sa déclaration d'ouverture du 22 mai 2012, la présidente de la Commission, l'Honorable France Charbonneau, qualifie le Rapport Duchesneau d'incontournable<sup>18</sup>, bien qu'il ait fait l'objet de plusieurs controverses au dépôt de sa dernière version, en septembre 2011. Étonnamment, la création de l'UAC et l'entente liant l'unité et

M. Duchesneau ne prévoyait pas de rapport écrit. Pourtant, ce rapport s'inscrit dans une longue liste de rapports internes, confidentiels ou non, demandés par la vérification interne du ministère des Transports du Québec<sup>19</sup>.

M. Duchesneau avait décidé de rédiger un rapport en bonne et due forme, initiative vraisemblablement mal accueillie par Sam Hamad, alors ministre des Transports du Québec. Le désintérêt du ministre à l'égard du rapport amène le chef de l'unité anticollusion à craindre que le document ne soit « placé sur une tablette ». Il ne faisait aucun doute dans l'esprit de Jacques Duchesneau que les travaux de l'UAC devaient résulter dans la tenue d'une commission publique d'enquête sur l'industrie de la construction. Convaincu de la qualité du travail de ses enquêteurs et déterminé à ce que les résultats des enquêtes et les recommandations du rapport enclenchent des mesures de correction d'une situation déplorable qui perdure, Jacques Duchesneau a décidé de remettre une copie du rapport aux médias<sup>20</sup>.

Le rapport frappe l'imaginaire populaire et alimente le débat sur la nécessité d'une commission d'enquête publique, ce à quoi s'oppose vigoureusement le gouvernement Charrest. Il ne fait aucun doute que la divulgation publique du rapport a été un moment déterminant dans la création de la commission d'enquête qui verra finalement le jour au printemps 2012.

## **La Commission Charbonneau**

La Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (la « Commission Charbonneau » pour les intimes) voit en fait le jour le 9 novembre 2011. Entité indépendante du gouvernement, la Commission n'est pas un procès. Il n'y a

pas d'accusations. Les témoins bénéficient d'une certaine immunité dans le but de les amener à parler plus librement et de s'assurer qu'ils soient plus transparents sur les faits pertinents au mandat de la Commission. C'est un processus d'enquête visant à comprendre un système, un *modus operandi*. Son rôle consiste donc à établir les faits, à informer et à éduquer<sup>21</sup>. La Commission devra conclure ses travaux par une série de recommandations visant des changements législatifs, réglementaires ou organisationnels. Son mandat est clair, certes, mais très ambitieux :

1. examiner l'existence de stratagèmes et, le cas échéant, 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 incluant notamment les organismes et les entreprises du gouvernement ainsi que les municipalités, y compris des liens possibles avec le financement des partis politiques ;
2. dresser un portrait de possibles activités d'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé ;
3. examiner des pistes de solution et faire des recommandations en vue d'établir des mesures permettant d'identifier, d'enrayer et de prévenir la collusion et la corruption dans l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ainsi que l'infiltration de celle-ci par le crime organisé<sup>22</sup>.

Notre mandat est tout aussi ambitieux puisqu'il consiste à résumer plus de deux années de travaux et à mettre en exergue les témoignages clés qui nous permettent, d'une part, de comprendre ces systèmes et, d'autre part, de réfléchir sur la portée de ces déclarations. Un peu à l'image de la Commission, nous progresserons à travers les témoignages en examinant quatre grands thèmes : le municipal, le syndical, le provincial et le financement politique. Nous avons résumé les problématiques propres à chacun d'eux sans

toutefois les isoler, étant donné qu'elles font partie d'un système global.

Après une entrée en matière sur le caractère leucémique de notre système, nous nous pencherons sur les cas des Villes de Montréal et de Laval. Nous remarquerons surtout le degré de complicité et de corruption entre les entrepreneurs et les fonctionnaires municipaux, avec une brève incursion du côté du crime organisé. Nous fermons la boucle avec les pratiques déloyales des cabinets de génie-conseil.

Ensuite, nous aborderons la question syndicale avec, encore en arrière-scène, l'infiltration du crime organisé. La FTQ et son bras financier, la SOLIM<sup>23</sup>, seront spécialement visés.

Nous poursuivrons notre progression en analysant les procédures d'octroi de contrats par le ministère des Transports du Québec. Les activités sont similaires à celles du monde municipal, mais avec quelques particularités.

Enfin, nous terminerons avec la question du financement politique. Y a-t-il véritablement du financement illégal? C'est ce qu'avance le Rapport Duchesneau. Nous tenterons donc de vérifier si, effectivement, ce financement entraîne une compensation, un retour d'ascenseur, au profit des donateurs les plus fidèles.

Malgré la compartimentation des sujets, un fil conducteur lie la trame de ce vaudeville. C'est une équation simple et à peu de variables : un fournisseur de services (a) cherche à obtenir un maximum de deniers publics (b) en forçant la main des élus (c) par des stratagèmes douteux, voire illégaux. Saurez-vous résoudre ce problème?

## Chapitre 1

### Un système leucémique

#### **Cinquante ans d'efforts : un coup d'épée dans l'eau**

Le portrait de la situation dans l'octroi des contrats publics n'est rien de moins que décourageant. Alors que la population crie au scandale sur la manière dont les contrats publics sont octroyés dans le secteur de la construction, nous nous rendons vite compte que la situation n'a pas vraiment changé, malgré quelques efforts, au cours des cinq dernières décennies. Qu'avons-nous appris au terme des douze premiers mois d'enquête et de témoignages effectués lors de la Commission ?

#### **Les ténèbres de la Grande Noirceur**

Jacques Lafrance, fonctionnaire à la retraite et ancien secrétaire associé aux marchés publics, au secrétariat du Conseil

du trésor du gouvernement du Québec, était aussi responsable de l'élaboration de l'encadrement contractuel du gouvernement<sup>24</sup>. Son témoignage résume clairement ce qui nous apparaît comme le constat d'un lamentable échec des mesures de contrôle dans l'octroi des contrats publics.

Il présente l'évolution des procédures d'octroi de contrats depuis 1960 jusqu'à nos jours. Il survole l'historique de l'encadrement des marchés publics, caractérisé par un système laxiste et vulnérable propice aux abus et à la fraude, malgré un gouvernement provincial préoccupé par les signes avant-coureurs de pratiques douteuses. Les ministères et les organismes provinciaux auront quand même tenté d'encadrer ce secteur d'activité par la mise en place d'une réglementation à notre avis tardive bien que nécessaire. Il tire la triste conclusion que rien n'a vraiment changé<sup>25</sup>.

M. Lafrance ne prétend pas apporter un éclairage particulier sur la corruption et la collusion, mais plutôt une compréhension claire des procédures administratives. Il décrit un système faillible et vulnérable : une mine d'or pour les professionnels délinquants et les organisations criminelles.

Dès 1960, un premier rapport d'enquête, au nom du juge à la Cour supérieure l'honorable Élie Salvas, met en lumière « un système immoral, scandaleux, humiliant et inquiétant pour le public de cette province<sup>26</sup> ». En bref, la commission d'enquête avait révélé, entre autres choses, l'existence de manipulation d'argent, d'échanges entre les donneurs d'ouvrage, les entreprises et les tiers qui recevaient les bénéfices. Par exemple, un entrepreneur qui voulait obtenir un contrat du gouvernement se faisait dicter par le fonctionnaire responsable de sa demande le pourcentage à ajouter à son offre de même que les noms des personnes à qui il devait distribuer ces sommes<sup>27</sup>. Le rapport démontre aussi clairement les liens entre ces entrepreneurs, apparemment inconnus, et le parti au pouvoir, en l'occurrence l'Union nationale, avec

des allégations de financement politique obscur. Le problème du financement obscur, pour ne pas dire illégal, persiste tout comme les suppléments ou, si vous préférez, les extras.

Le laxisme évident de l'administration publique de l'époque était caractérisé par l'absence d'une comptabilité rigoureuse. Les nouvelles lois instaurées au début des années 1970 ont amené une esquisse de réforme du volet financier du gouvernement et ont permis d'assainir un peu les finances publiques, tout en établissant de nouvelles règles d'adjudication des contrats. Malgré le Rapport Salvais, il restait quand même de nombreux types de contrats où les fournisseurs étaient choisis de façon discrétionnaire.

Il faut se transporter en 1979, trois ans après l'arrivée au pouvoir du Parti québécois de René Lévesque, pour connaître les premiers groupes de travail sur la construction, les professionnels en construction, les services professionnels en administration et en services auxiliaires. Les rapports issus du travail de ces groupes entraîneront de nouvelles législations, notamment un règlement sur les contrats de service du gouvernement et un autre sur les contrats de construction du gouvernement<sup>28</sup>.

Une première réalisation émanant des travaux des divers comités fut la mise sur pied d'un répertoire de fournisseurs appelé « Rosalie »<sup>29</sup>. Ce fichier, implanté par le gouvernement pour chacune des spécialités, comprend toutes les entreprises qui répondent aux critères de sélection et tient compte des régions, des sous-régions et du budget alloué aux contrats.

Même Jacques Lafrance avait avoué sa stupéfaction<sup>30</sup> en constatant, à son arrivée en poste, que la sélection des entreprises se faisait de façon rudimentaire par le cabinet. « Rosalie » a probablement calmé les ardeurs discrétionnaires internes au profit d'une meilleure transparence.

Malheureusement, il y avait tellement peu de contrôle sur la liste des noms d'entreprises que les fonctionnaires se demandaient même si certaines d'entre elles existaient véritablement. M. Lafrance reconnaît que des vérifications auraient pu ou auraient dû être faites, mais il ne semble pas que ce réflexe ait fait partie de la culture organisationnelle de l'époque.

Vers la fin des années 1980, un deuxième fait marquant de l'histoire de l'attribution des contrats publics au Québec survient avec la création d'un groupe de travail, sous la présidence de Louis Bernard, ancien secrétaire du Conseil exécutif sous René Lévesque. Ce groupe de travail avait pour but d'analyser le processus d'octroi des contrats. Jacques Lafrance reconnaît d'ailleurs que les nombreuses recommandations du Rapport Bernard sont encore d'actualité!

Avec la création du ministère des Approvisionnement et Services, il fallait régler certains mandats qui entraient en conflit avec ceux du Conseil du trésor. De plus, l'analyse des contrats des années précédentes avait révélé un problème important à l'égard des suppléments ou des extras, notamment dans les contrats du ministère des Transports. Enfin, de nombreuses lacunes étaient induites parce que le processus d'octroi reposait sur les données d'un fichier déjà obsolètes. La lourdeur bureaucratique entraînait beaucoup de confusion<sup>31</sup> et, au-delà des préoccupations administratives, le groupe de travail partageait son inquiétude à l'égard de certaines pratiques, notamment les dépassements de coûts<sup>32</sup>.

De toute évidence, notre actualité est du déjà-vu et jette un doute sérieux sur la diligence du politique d'hier et d'aujourd'hui à vouloir stopper cette hémorragie. Depuis plus de cinquante ans, l'ampleur des problèmes portés à l'attention des élus ne semble pas trouver une riposte adéquate, de sorte qu'en dépit des efforts et des initiatives des années

1970 et 1980, nous sommes toujours aux prises avec les mêmes problématiques, à l'exception des sommes en cause, qui, elles, sont en forte croissance.

Jacques Lafrance poursuit son résumé du Rapport Bernard en démontrant la percée des problèmes liés aux extras et aux dépassements de coûts<sup>33</sup>. Toutefois, il ne prétend pas que ces problèmes sont dus exclusivement aux pratiques frauduleuses. Il rejoint les conclusions du Rapport Bernard, qui proposent plutôt un resserrement des processus d'évaluation et l'implantation de mécanismes de contrôle plus rigoureux<sup>34</sup>.

Toujours dans le but de parfaire l'encadrement de l'octroi des contrats publics, une série d'ententes interprovinciales vient ouvrir les marchés et coïncide avec la mise sur pied d'un système électronique d'appels d'offres plus performant<sup>35</sup>.

Au début des années 2000, il devenait impératif de mettre à jour la courtoisie réglementaire et légale pour obtenir une documentation plus concise. De cette initiative découle le règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et organismes publics<sup>36</sup>. Malgré ses bonnes intentions, le règlement, qui est corrigé en 2006, ne sera plus en vigueur dès 2008.

Finalement, le dernier événement d'importance sera l'adoption, en 2006, de la Loi sur les contrats des organismes publics (LCOP)<sup>37</sup>. Conçue à partir des travaux préparatoires de 1998, elle vise les objectifs suivants :

- l'imputabilité des dirigeants d'organismes ;
- la publication des renseignements par le système électronique d'appels d'offres publics ;
- l'octroi des contrats en tenant compte des régions ;
- les principes de saine gestion contractuelle<sup>38</sup>.

Cette nouvelle loi visait l'harmonisation des principaux réseaux du gouvernement, c'est-à-dire ceux de la santé et

de l'éducation. Elle permettait de mieux encadrer le réseau des partenariats public-privé (PPP) et enfin de sensibiliser quiconque aux valeurs de transparence, d'intégrité et d'équité sur le plan de la concurrence et de l'accessibilité aux contrats. Tout cela dans un esprit de développement durable, de respect de l'environnement et de l'assurance de la qualité des projets<sup>39</sup>. Étonnamment, le réseau municipal, qui représenterait un quatrième réseau, n'est pas intégré dans l'exercice d'harmonisation. Avec le recul, et fort d'une longue expérience et d'une expertise reconnue, Jacques Lafrance ouvre le débat sur la pertinence d'inclure les municipalités dans l'assujettissement à la LCOP. Ce sera le mandat d'un groupe de travail constitué en 2010, sous la présidence de Guy Coulombe, de formuler des recommandations à l'égard de l'octroi des contrats à l'échelle municipale. Les travaux qui ont mené à sa création auront permis d'intégrer l'ensemble des intervenants, sans toutefois venir à bout de la sempiternelle problématique des extras. Aucune loi ni règlement ne parvient à résoudre le problème des extras.

Il reste un commentaire crucial à l'égard des phases de réalisation d'un projet de construction. En effet, M. Lafrance se questionne à juste titre sur le déséquilibre qui existe entre la phase de préparation du projet, celle de l'appel d'offres public et celle de la réalisation. Il est bien conscient que la deuxième phase fait l'objet de procédures élaborées et a monopolisé l'essentiel des efforts des autorités dans leur recherche de saine gestion. Néanmoins, il se demande comment il se fait que la phase de préparation, autant que celle de la réalisation, n'a pas bénéficié des mêmes efforts ? Le processus d'octroi des contrats publics est vulnérable à toutes les phases, et cette multitude de risques offre de nombreuses occasions d'abus et de fraude. Les multiples lacunes que Jacques Lafrance indique

à la Commission nous portent à croire que l'exercice a peu progressé depuis la Révolution tranquille. Ainsi, le témoignage de M. Lafrance nous laisse sur notre appétit, avec une impression de travail inachevé, et exacerbe ce sentiment d'urgence qui explique la raison d'être de la Commission Charbonneau.

## **La loi 106 et les municipalités**

La loi 106 à laquelle la plupart des témoins font référence modifie diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal<sup>40</sup>. Pour notre compréhension des problématiques couvertes par les travaux de la Commission, résumons brièvement ce que cette loi impose comme nouvelle obligation sur le plan de l'adjudication des contrats publics. Ce qu'il faut retenir, ce sont les trois niveaux de valeur des contrats :

1. les appels d'offres dont la valeur est inférieure à 25 000 \$ peuvent encore être octroyés de gré à gré ;
2. les appels d'offres dont la valeur se situe entre 25 000 \$ et 100 000 \$ peuvent être octroyés par invitation, dans la mesure où il y a un minimum de deux fournisseurs ;
3. les appels d'offres dont la valeur excède 100 000 \$ doivent être lancés à l'ensemble du public avec la restriction suivante : ceux dont la valeur se situe en 100 000 \$ et 500 000 \$ doivent se limiter aux entreprises qui se situent sur la MRC où auront lieu les travaux.

En ce qui a trait aux services professionnels, et ce sera le cas des soumissions des cabinets de génie-conseil, leur candidature sera évaluée en fonction du prix, bien sûr, mais également selon des critères d'évaluation ou de qualification dont la pondération exige un minimum de 70 points sur un total de 100. Le comité d'évaluation, composé d'un

minimum de trois personnes, doit établir un pointage final en fonction d'une certaine formule mathématique.

Évidemment, la loi est un peu plus détaillée, mais les critères que nous portons à votre attention sont au cœur des magouilles élaborées tant par les fonctionnaires municipaux que par les fournisseurs de services professionnels. L'adoption de la loi 106 est perçue comme un véritable irritant, mais auquel il faut s'adapter. Certains prétendront même que ce sont les restrictions de la loi qui ont poussé les fournisseurs de services à s'entendre entre eux et donc à générer la collusion. Ainsi, sans mentionner le caractère illégal et criminel des ententes collusoires, la plupart des entrepreneurs sont d'avis que ce *modus operandi* délinquant représente la survie de leur compagnie et de l'industrie en général.

### **Je ne vois rien, je n'entends rien, je ne dis rien**

Les témoignages et les déclarations des différents fournisseurs, fonctionnaires et élus municipaux nous donne l'impression de vivre dans un système inspiré d'une république de banane; un triste constat prouvant que notre marché québécois n'est qu'un théâtre burlesque où l'on fait du *monkey business*.

L'histoire reste inchangée, la trame évolue, les noms changent, mais les problèmes demeurent les mêmes. Il est important de comprendre à quel point le contribuable, chacun de nous, est pris en otage et représente la réelle victime. Il s'agit ici de stratagèmes frauduleux qui visent à détourner les fonds publics amassés à coup de taxes et d'impôts. Comprenez-vous qu'il s'agit de vos poches? Et que vous avez élu ces gens pour en gérer le contenu? Sans égard au secteur privé, l'administration publique a une responsabilité accrue quant à la gestion des deniers publics. Il y a ou il

devrait y avoir une imputabilité plus importante et une obligation de transparence totale et entière, une intégrité sans faille attendue de quiconque gère l'argent de ses concitoyens.

Après cinquante ans et plus d'efforts, les activités délinquantes et criminelles, toujours aussi nombreuses, persistent et s'adaptent aux nouvelles réalités d'affaires. Ayant comme principal objectif l'appropriation injustifiée du bien d'autrui, de son argent, notre belle communauté d'affaires a érigé et maintient un système d'activités criminelles composé de collusion, de fraude et de corruption.

## **La collusion**

Le Rapport Duchesneau de septembre 2011 présente une définition claire de la collusion dans le contexte qui nous intéresse :

« La collusion est une entente frauduleuse. Les partenaires de collusion – pour lesquels on pourrait proposer le néologisme de collusionnaires – manœuvrent à l'insu de ceux qu'ils écartent et qui, eux, persistent à jouer selon les règles établies. La connivence des premiers a d'abord pour effet de nuire à tous ces exclus.

» La collusion est un pacte néfaste. Sur un marché, qu'il soit public ou privé, on parle de collusion lorsque des firmes s'entendent pour décrocher un contrat ou réaliser des profits supérieurs à ceux qu'elles devraient obtenir en situation de concurrence. Les conséquences sont particulièrement dommageables pour le client et affectent également les exclus du marché<sup>41</sup>. »

Les témoins parleront d'arrangements ou d'harmonisation des contrats, comme pour banaliser le crime auquel ils participent. Pourtant, le résultat est le même : ils privent le donneur d'ouvrage du meilleur prix possible. Ainsi, le

groupe d'individus participant à la collusion s'entend sur le prix minimal et sur le gagnant de l'offre, dont la proposition financière est largement supérieure à ce qu'elle serait si l'offre était faite dans un marché de libre concurrence. Le donneur d'ouvrage, n'ayant pas d'autre choix que d'accepter le prix le plus bas, accepte une soumission dont la marge de profit est de beaucoup supérieure à ce qu'elle serait en libre concurrence.

La collusion se manifeste de différentes manières. Par exemple, à Montréal, la collusion se caractérisait par la fermeture du marché à quiconque ne contribuait pas au système de paiement d'une cote destinée au politique et au crime organisé. Lino Zambito est le premier entrepreneur venu expliquer le système de collusion à la Ville de Montréal.

«[...] Montréal, c'était connu qu'il y avait un système. Le marché était fermé, c'était voué à certains entrepreneurs qui faisaient partie d'une clique. Donc, t'sais, on essayait de... on préparait les projets un peu, on travaillait dessus, puis à un moment donné, sur ce projet-là, je n'ai pas eu d'appel, il n'y a personne qui m'a appelé pour me dire : "Il y a de quoi qui se passe sur ce projet-là, c'est mon projet, c'est moi qui vais soumissionner dessus. Pourrais-tu te tasser?"

» [...] il y a une alternance, comme je l'ai dit auparavant. Il y a des entrepreneurs qui entre eux s'organisent pour se partager les contrats. Puis les règles sont claires et c'est la façon de faire. Donc, tu ne peux pas demander de rentrer dans ce système-là et vouloir prendre le contrôle, dire, dicter ta façon de faire. Moi quand j'ai rentré dans les entrepreneurs à Montréal, les règles étaient déjà établies, puis il y avait des marches à suivre, puis ou tu t'adaptes ou tu ne travailles pas à Montréal. C'était aussi simple que ça<sup>42</sup>...

Les témoignages suggèrent qu'à Laval, la collusion était orchestrée de l'interne, c'est-à-dire que la répartition des

contrats était contrôlée par le directeur du service du génie de la Ville. Ce contrôle était entériné par le maire lui-même, qui transmettait ses directives à son directeur général qui, lui, transmettait la volonté du maire au directeur du service du génie. De la même manière qu'à Montréal, le gagnant pressenti pouvait s'assurer d'un prix minimal le plus élevé possible puisqu'il s'entendrait avec les autres pour qu'ils soumissionnent à un montant encore plus important.

Dans le cas de Montréal, la collusion visait la maximisation de la marge de profit et le paiement des cotes devenait une obligation, comme pour acheter la paix avec le pouvoir en place. L'exemple de Laval pousse cette obligation un peu plus loin dans la mesure où le contrôle par le politique semble encore plus explicite.

Ce système est très différent de ce qu'on voyait par exemple à Gatineau ou à Québec. Dans ces deux cas, personne à l'hôtel de ville n'était au courant qu'il y avait de la collusion, notamment parmi les cabinets de génie-conseil. Ce sont des exemples parfaits d'un exercice de collusion où seuls les fournisseurs sont complices et où la Ville et ses citoyens sont tenus dans la plus grande ignorance.

Dans le cas de Gatineau, André Gélinas<sup>43</sup>, le directeur général en Outaouais pour la compagnie AECOM, explique que la gestion des appels d'offres se faisait à l'aide d'un tableau de codes qu'il avait lui-même concocté. Étant donné la taille réduite de son marché, environ 2,4 millions de dollars de contrats octroyés annuellement, il y avait peu de cabinets sur le territoire. Il était donc plus facile pour lui de s'entendre avec ses confrères et de contrôler le marché. En plus, ce genre d'arrangement protégeait les cabinets de génie-conseil qui avaient déjà pignon sur rue avant l'arrivée de nouveaux compétiteurs comme SNC-Lavalin et le Groupe SM.

Pour assurer l'efficacité de la collusion, à Gatineau comme ailleurs, les participants devaient faire attention de

ne pas déposer des soumissions dont les critères de qualification étaient insuffisants et courir ainsi le risque d'être déclassés sur les prochains contrats. Les cabinets de génie-conseil faisaient un suivi rigoureux de la performance des octrois de contrats, notamment avec un chiffrier Excel, où un tableau cumulatif faisait rapport des informations sur les contrats donnés et était mis à jour à chaque réunion. Au surplus, ce chiffrier<sup>44</sup> permettait aussi de calculer les pourcentages dans la distribution des contrats.

André Gélinas fait partie de ceux qui prétendent que la loi 106 menaçait la survie de leur entreprise. Qu'elle les a poussés à s'organiser entre eux s'ils ne voulaient pas voir leurs prix descendre en deçà d'un seuil minimal préjudiciable aux emplois comme à l'entreprise. Il est d'avis que lorsque la Ville émet plusieurs appels d'offres en même temps, elle encourage la collusion puisque les fournisseurs décideront eux-mêmes de la répartition des contrats. Il n'accuse toutefois pas la Ville de Gatineau de favoriser la collusion. Il souhaite seulement faire état de la conséquence de ce processus d'appels d'offres en lot unique.

À Québec<sup>45</sup>, on vit à peu près la même chose, mais à quelques exceptions près. Le fait que la Ville favorise les entrepreneurs et fournisseurs de services professionnels ayant pignon sur rue dans la vieille capitale amène les cabinets de génie-conseil à s'organiser. Ces derniers sont d'avis que le favoritisme « local » complique les négociations avec le comité de sélection. Les offres en lot unique sont aussi source de collusion dans la mesure où les cabinets de génie-conseil n'ont qu'à s'entendre sur celui qui recevra tel ou tel contrat. Ainsi, tous s'organisent pour soumettre à des prix qui respectent le niveau maximal prévu par le barème<sup>46</sup>, sans escompte.

Comble de l'arrogance, en 2004, les présidents de tous les cabinets de génie-conseil ont signé une entente qui

prévoyait l'engagement de maintenir un certain niveau de prix, sans toutefois porter atteinte aux pratiques de libre concurrence. Or, même si les honoraires respectent le barème, le simple fait de s'entendre entre eux porte quand même atteinte à l'engagement de protéger la libre concurrence.

En dépit du caractère illégal de la pratique, Patrice Mathieu, ex-vice-président, génie urbain et transport pour l'Est du Québec, à AECOM, se fait le porte-parole de ses collègues en accusant la loi 106 d'être l'instigatrice de ce mouvement de collusion.

Le résultat de la collusion se traduira essentiellement par des marges de profit dix fois plus élevées, soit de 30 à 50 %, plutôt que du 4 à 8 % auquel nous sommes en droit de nous attendre dans un marché de libre concurrence.

## **La fraude**

Le Code criminel définit la fraude essentiellement comme étant l'utilisation de moyens dolosifs, de méthodes trompeuses. En d'autres termes plus généraux, une tromperie. Puisque la Commission n'est pas un procès criminel et qu'aucune accusation en la matière ne peut être portée, nous parlerons ici de fraude dans son sens le plus large possible. Le lecteur jugera par lui-même de la nature à caractère frauduleux des stratagèmes qui seront mis en lumière par la Commission.

Les travaux de la toute première Unité anticollusion, l'UAC, ont répertorié plusieurs types de pratiques frauduleuses dans la seule étape du dépôt des soumissions. Avec les témoignages de l'automne 2012 et de l'hiver 2013, nous nous sommes aperçus que tout le processus d'octroi de contrats publics était contaminé. Quelles sont les failles du système?

**Depuis plusieurs années**, des rumeurs de corruption et de collusion existent au sein de la politique municipale, provinciale et dans le milieu des cabinets de génie-conseil et de la construction. Excédée, la population a longtemps demandé une commission d'enquête pour faire la lumière sur le sujet. Finalement, la Commission Charbonneau a été créée en octobre 2011 par le gouvernement libéral de Jean Charest. Le processus, présidé par la juge France Charbonneau, a commencé le 9 novembre 2011 et s'est terminé trois ans plus tard.

Dès les premiers témoignages, chaque jour a apporté son lot de surprises et parfois de scandales : pots-de-vin, mafia, politiciens véreux, financements douteux, personnages colorés, tout y passe. Les conclusions de cette commission auront-elles une incidence sur l'avenir politique et économique québécois ?

Michel Picard, analyste en crimes économiques, a été engagé par RDI pour commenter les témoignages. Spectateur privilégié, il propose dans ce livre une étude complète des travaux de la Commission Charbonneau afin d'en expliquer au lecteur les grandes lignes et les faits saillants, et de l'encourager à mener sa propre réflexion.

## « À l'époque, on volait les banques parce que c'est là que se trouvait l'argent. »



Titulaire d'un doctorat en sciences politiques, Michel Picard est spécialiste des questions de criminalité financière. Ancien membre de l'équipe intégrée de la police des marchés financiers (EIPMF) de la GRC, il a participé à l'enquête du dossier Norbourg. Il a créé et dirigé le programme de lutte contre la criminalité financière de l'Université de Sherbrooke. Il a publié *Faites-moi confiance! – Autopsie des crimes financiers*, aux éditions Logiques en 2011. Conférencier international, il collabore régulièrement avec les principales chaînes télévisées et radiophoniques.