



Document d'information sur les consultations publiques

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

Février 2014

France Charbonneau
Roderick A. Macdonald
Renaud Lachance

MOT DE LA PRÉSIDENTE

Aux membres du public,

Il y a deux ans, le 21 février 2012, à la mise en ligne de notre site Internet, je vous invitais à nous transmettre des informations susceptibles de nous aider dans notre enquête. Je soulignais que la Commission avait été créée en partie grâce à vos demandes répétées.

Vous avez été très nombreux à répondre à notre invitation et nous vous en remercions. Nous avons reçu plus de 6 000 appels téléphoniques, lettres et courriels. Nos enquêteurs, analystes et chercheurs ont étudié tous les renseignements que vous nous avez transmis. Plusieurs de ces renseignements ont permis de faire avancer nos travaux de manière importante.

Depuis plusieurs mois, comme vous le savez, la Commission se consacre à l'audition de témoignages. L'automne prochain, nous souhaitons vous entendre dans le cadre de consultations publiques. Nous voulons obtenir votre avis sur ce qui a pu causer les problèmes qui ont été exposés depuis un an et demi et, surtout, recueillir vos suggestions de solutions et de recommandations.

Pour ce faire, nous vous invitons à nous faire parvenir vos mémoires au plus tard le 20 juin 2014. Cette invitation s'adresse aux citoyens et aux organisations qui se sentent concernés par notre mandat. Les mémoires seront publiés sur notre site et un certain nombre d'auteurs présenteront le fruit de leurs observations en public.

Les personnes qui souhaitent s'exprimer sur le sujet sans déposer de mémoire peuvent le faire par courriel, en écrivant à consultations@ceic.gouv.qc.ca.

Vos contributions viendront nourrir les réflexions entourant la rédaction de notre rapport final, qui sera déposé au plus tard le 19 avril 2015.

Le présent document contient des renseignements qui pourraient être utiles à votre réflexion. Il fait aussi état de certaines questions susceptibles de nous intéresser lors de la rédaction du rapport.

Votre apport à nos travaux a été et demeure essentiel. J'espère que l'engagement que vous avez manifesté dès le début de notre mandat se poursuivra et que vous participerez nombreux aux consultations publiques.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'France' followed by a stylized surname.

France Charbonneau

TABLE DES MATIÈRES

1. LE MANDAT DE LA COMMISSION ET L'OBJET DES CONSULTATIONS PUBLIQUES	1
2. LES DÉFINITIONS UTILES	3
3. QUELQUES EXEMPLES DE QUESTIONS À EXPLORER	5
3.1 Les stratagèmes de collusion et de corruption	5
3.2 Le financement des partis politiques	6
3.3 L'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé.....	6
3.4 Questions relatives à plusieurs aspects du mandat.....	7
4. MODALITÉS DE PARTICIPATION	8
ANNEXE 1	10
<i>Loi sur le bâtiment</i> (extraits)	10
ANNEXE 2	11
<i>Loi concernant la lutte contre la corruption</i> (extraits)	11
<i>Loi sur le vérificateur général</i> (extraits)	12

1. LE MANDAT DE LA COMMISSION ET L'OBJET DES CONSULTATIONS PUBLIQUES

La Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction fait appel au public afin d'obtenir un éclairage sur les causes des phénomènes qu'elle est chargée d'examiner de même que sur les pistes de solution et les recommandations qu'elle devra proposer dans son rapport final.

Le 19 octobre 2011, le gouvernement du Québec adoptait le décret de constitution de la Commission, lui confiant le mandat:

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

Toujours en vertu du décret, les travaux de la Commission ne peuvent couvrir une période précédant octobre 1996.

Les audiences publiques ont commencé au printemps 2012. La Commission a entendu jusqu'à maintenant quelque 120 témoins. Les individus qui se sont présentés devant les commissaires ont été interrogés sur des faits dont ils avaient connaissance et sur des événements auxquels ils avaient été mêlés. Sans préjuger de l'évaluation de la preuve à ce stade-ci, ils ont notamment évoqué :

- l'implication et le rôle de firmes de génie-conseil et d'entrepreneurs en construction dans de possibles activités de collusion relatives à l'octroi et à la gestion de contrats publics de construction;
- l'existence de partage de territoires par des entrepreneurs en construction et des firmes de génie-conseil;
- le fonctionnement des comités de sélection et le rôle de leurs membres;

- le paiement d'un pourcentage sur la valeur des contrats publics de construction octroyés dans certaines municipalités;
- la corruption de fonctionnaires municipaux dans l'octroi de contrats publics de construction;
- la réclamation de « faux extras » par des entrepreneurs et des firmes de génie-conseil dans la gestion de ces contrats et leur autorisation par des fonctionnaires municipaux;
- l'implication de firmes de génie-conseil et d'entrepreneurs dans de possibles stratagèmes liés au financement des partis politiques;
- l'utilisation d'argent comptant par des personnes morales pour rembourser des individus ayant versé une contribution à un parti politique et le remboursement, par des employeurs, de contributions politiques faites par leurs employés ;
- le fonctionnement et l'utilisation des « élections clés en main » dans le domaine municipal;
- le rôle de certains élus dans de possibles activités de collusion et de corruption dans l'octroi et la gestion des contrats publics de construction ainsi que leurs liens avec le financement des partis politiques;
- la présence du crime organisé dans l'industrie de la construction.

D'autres témoins doivent encore être entendus pour compléter la présentation des faits. Cette étape se terminera dans les prochains mois.

Depuis le début de la Commission, une équipe multidisciplinaire assiste les commissaires dans leur analyse des stratagèmes et des activités visés par le mandat. Elle recueille également des informations, au Québec, au Canada et à l'étranger, afin de mieux comprendre les phénomènes observés, d'en identifier les causes et de proposer des solutions et des recommandations.

C'est ce dernier aspect qui fait l'objet des consultations publiques.

Les citoyens et les organisations intéressés par nos travaux sont maintenant invités à contribuer à la réflexion des commissaires. Celle-ci vise à établir les causes des problèmes soulevés au cours des audiences, à « examiner des pistes de solution et [à] faire des recommandations en vue d'établir des mesures permettant d'identifier, d'enrayer et de prévenir » de tels phénomènes, tel qu'énoncé dans le troisième volet du mandat de la Commission.

2. LES DÉFINITIONS UTILES

La Commission a défini certains des termes employés dans le mandat qui lui a été confié. Ces définitions apparaissent dans les Règles de procédure, disponibles sur son site. Nous reproduisons ici les définitions les plus utiles aux fins des consultations publiques :

Construction : activité régie par la Loi sur le bâtiment et comprenant l'érection, la reconstruction, la démolition, la réparation ou la rénovation d'un bâtiment ou d'un ouvrage de génie civil, y compris la préparation du site, les travaux de déboisement, d'excavation, de forage et de dynamitage, la fourniture de produits et de matériaux, la fourniture d'équipement et de machinerie si ceux-ci sont prévus par contrat, ainsi que l'installation et la réparation des équipements fixes d'un bâtiment ou d'un ouvrage de génie civil.¹

Industrie de la construction : se rapporte, de façon non limitative, à l'ensemble des entreprises, des professionnels et autres personnes qui réalisent des travaux et fournissent des matériaux et des services relativement à de la construction.

Contrat public : contrat conclu avec un organisme ou une personne du secteur public au sens de l'article 3 de la Loi concernant la lutte contre la corruption.²

Octroi et gestion de contrats : comprend la planification, l'attribution et l'exécution de contrats de construction ainsi que la surveillance, l'approbation, la réception et le paiement des travaux et la gestion des réclamations en découlant.

Crime organisé : désigne un groupe composé de trois personnes ou plus, existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions pour en tirer un avantage direct ou indirect.

Le volet du mandat de la Commission qui concerne l'infiltration par le crime organisé ne se limite pas aux activités liées aux marchés publics : il vise l'infiltration par le crime organisé dans l'ensemble de l'industrie de la construction.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit la **collusion** comme étant « une entente entre soumissionnaires qui a pour effet de limiter la concurrence et de léser l'acheteur public ».³

1 Voir des extraits de la *Loi sur le bâtiment* à l'Annexe 1.

2 L'article 3 de la *Loi concernant la lutte contre la corruption* et les articles 2 et 3 de la *Loi sur le vérificateur général*, reproduits à l'Annexe 2, énumèrent les donneurs d'ouvrage visés par le mandat de la Commission. Cette dernière n'a pas juridiction à l'égard des organismes publics relevant de la compétence fédérale.

3 OCDE, *Collusion et corruption dans les marchés publics*, Doc. off. DAF/COMP/GF(2010)2 (9 juillet 2010).

La Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe entend pour sa part la **corruption** comme « le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, une commission illicite, ou un autre avantage indu ou la promesse d'un tel avantage indu qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le comportement requis du bénéficiaire de la commission illicite, ou de l'avantage indu ou de la promesse d'un tel avantage indu ».⁴

Ces deux dernières définitions peuvent servir de référence aux fins des consultations publiques mais elles ne doivent pas préjuger de celles que pourrait retenir la Commission dans son rapport final.

4 *Convention civile sur la corruption*, 4 novembre 1999, S.T.E. n° 174, art. 2.

3. QUELQUES EXEMPLES DE QUESTIONS À EXPLORER

Vous trouverez ci-dessous des exemples de questions auxquelles vous pourriez proposer des réponses dans votre mémoire. Ces exemples visent uniquement à vous inspirer dans vos réflexions. Aussi, la Commission vous encourage-t-elle à aborder toute autre question liée à son mandat.

Ces questions ne présument d’aucune conclusion de fait et ne doivent pas être associées à une orientation particulière que privilégierait la Commission pour le moment.

3.1 *Les stratagèmes de collusion et de corruption*

- Quels facteurs facilitent la collusion dans l’industrie de la construction?
- Des incitatifs doivent-ils être offerts aux entreprises et aux individus pour les encourager à dénoncer les pratiques collusoires?
- Faut-il favoriser une plus grande ouverture des marchés, tant régionaux que provinciaux, afin de réduire les risques de collusion? Si oui, pourquoi et comment? Sinon, pourquoi? Le maintien des emplois peut-il justifier que les autorités publiques favorisent les entreprises régionales, même si cela se fait au détriment de la concurrence?
- Faut-il limiter ou encourager la divulgation de certaines informations – comme les listes des membres des comités de sélection ou les listes des soumissionnaires qui se procurent les documents d’appels d’offres – afin de contrer les risques de collusion et de corruption?
- Comment les modes et les critères d’octroi des contrats publics devraient-ils varier afin de limiter les risques de collusion?
- La réglementation relative à l’octroi et à la gestion des contrats publics devrait-elle être la même pour tous les donneurs d’ouvrage publics au Québec?
- Les entrepreneurs qui réalisent les travaux en sous-traitance et les entrepreneurs généraux devraient-ils être soumis aux mêmes lois et règlements?
- Quels facteurs facilitent la corruption? Quelles dispositions devraient être prises pour y faire obstacle?
- Certains soutiennent que la transparence est un des meilleurs moyens pour prévenir la corruption dans les marchés publics. Partagez-vous cet avis? Si oui, quelles mesures sont susceptibles de favoriser une telle transparence? Sinon, pourquoi?
- Quelles modifications devraient être apportées aux lois et aux règlements pour mieux faire obstacle aux soumissions concertées et à la corruption?

- Le rôle du Bureau des soumissions déposées du Québec (BSDQ) doit-il être revu? Si oui, comment? Sinon, pourquoi?
- Un mécanisme de vérification continue devrait-il être mis en place pour aider les donneurs d'ouvrage à détecter les risques de collusion?
- La vérification des comptes et de la gestion des administrations telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui permet-elle de détecter des menaces de fraude et de corruption?
- Faut-il poser des conditions aux élus et aux fonctionnaires qui réorientent leur carrière en allant travailler dans des entreprises privées actives dans l'industrie de la construction?
- Quelles sanctions devraient être imposées aux entreprises ou aux individus corrupteurs ou collusionnaires? Comment protéger les employés innocents qui risquent de perdre leur emploi?
- Quelles sanctions devraient être imposées contre les personnes corrompues, qu'elles soient élues, fonctionnaires ou mandataires des organismes publics?

3.2 *Le financement des partis politiques*

- Des modifications devraient-elles être apportées à l'encadrement législatif actuel entourant le financement d'une entité politique?
- Devrait-on interdire aux électeurs de verser des contributions à plusieurs partis politiques à la fois?
- Croyez-vous que le financement des partis politiques soulève des défis particuliers au niveau municipal?
- Croyez-vous qu'une contribution de plus de 50 \$ destinée à un parti politique municipal devrait être versée directement au Directeur général des élections, qui la remettra au parti politique bénéficiaire, comme c'est le cas au niveau provincial?
- Comment serait-il possible de mieux contrôler les contributions faites sous forme de biens ou de services?

3.3 *L'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé*

- Qu'est-ce qui favorise l'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé?
- Quelles modifications pourraient être apportées aux règles qui encadrent le marché du travail dans l'industrie de la construction pour limiter les risques d'infiltration par le crime organisé?

- Devrait-on révoquer la licence des entrepreneurs en construction qui entretiennent des liens étroits avec le crime organisé?
- Devrait-on encadrer les organisations syndicales et patronales dans l'industrie de la construction pour prévenir l'infiltration par le crime organisé? Si oui, à quoi cet encadrement pourrait-il ressembler?

3.4 Questions relatives à plusieurs aspects du mandat

- Le mandat et les pouvoirs des organismes de surveillance et de contrôle qui ont compétence sur des matières relevant du mandat de la Commission devraient-ils être redéfinis? Si oui, comment?
- Faut-il limiter le nombre ou la durée des mandats des élus?
- Faut-il assurer une formation continue sur les questions d'éthique auprès des élus, des employés de la fonction publique et des acteurs de l'industrie de la construction? Si oui, de quel genre de formation doit-il s'agir? Sinon, pourquoi?
- Quels mécanismes devraient être mis sur pied afin de favoriser la dénonciation d'actes de collusion, de corruption, d'infiltration par le crime organisé et de financement illégal des partis politiques?
- Les organismes publics devraient-ils être indemnisés lorsque leurs fonds ont été spoliés en raison d'activités de collusion, de corruption ou d'infiltration par le crime organisé? Si oui, comment?
- Quel rôle la société civile devrait-elle jouer pour assurer une meilleure probité des responsables de la gestion des fonds publics?

LES RENSEIGNEMENTS SUR LES FAITS : LA LIGNE 1-855-333-CEIC

Les consultations publiques serviront à **recueillir les opinions et les suggestions du public** sur les causes des phénomènes évoqués à la Commission de même que sur les pistes de solution et les recommandations. **Elles n'ont pas pour but de recueillir des renseignements sur les faits** susceptibles d'alimenter les enquêtes que mène la Commission.

Les personnes qui désirent transmettre ce dernier type de renseignements à la Commission sont toujours invitées à le faire de la façon suivante :

- en utilisant la ligne téléphonique 1-855-333-CEIC (2342) sans frais, mise à la disposition du public où qu'il se trouve au Québec;
- ou en communiquant avec la Commission à info@ceic.gouv.qc.ca en toute confidentialité et en toute sécurité.

4. MODALITÉS DE PARTICIPATION

Les citoyens et les organisations qui souhaitent participer aux consultations publiques peuvent le faire en déposant un mémoire **au plus tard le 20 juin 2014**, selon l'une ou l'autre des modalités suivantes :

- par courriel : consultations@ceic.gouv.qc.ca
- par la poste :
Consultations publiques
Commission d'enquête sur l'industrie de la construction
600, rue Fullum, sous-sol - secteur 0570
Montréal (Québec) H2K 3L6

Pour toute question liée aux consultations publiques, vous êtes invités à consulter le <https://www.ceic.gouv.qc.ca/consultations-publiques.html> ou à communiquer avec la Commission par courriel à consultations@ceic.gouv.qc.ca, par la poste ou encore par téléphone au 1-855-333-CEIC (2342).

La Commission choisira ceux et celles qu'elle entendra en audiences publiques parmi les citoyens et les organisations qui auront fait parvenir un mémoire. Elle les informera du temps dont ils disposeront pour leur intervention.

Les audiences consacrées aux consultations publiques se dérouleront à Montréal au cours de l'automne 2014. Les citoyens et les organisations dont les mémoires auront été retenus pour une présentation en audiences seront contactés au cours de l'été.

Les mémoires transmis à la Commission devront :

- être accompagnés du formulaire d'identification des auteurs de mémoires, disponible au <https://www.ceic.gouv.qc.ca/consultations-publiques.html>;⁵
- inclure une courte présentation des auteurs;
- proposer un résumé du contenu, d'au plus deux pages;
- ne pas dépasser 30 pages format lettre à double interligne (ou 10 000 mots), à l'exclusion des annexes ;
- être rédigés en français ou en anglais;

⁵ Les renseignements personnels tels que l'adresse et le numéro de téléphone sont essentiels afin de confirmer le lien entre le mémoire et son auteur. Un mémoire transmis sans le formulaire d'identification dûment complété ne pourra être considéré.

- s'ils sont transmis par courriel, avoir un format compatible avec les suites bureautiques de Microsoft Office (Word, Excel) ou être en format PDF sans restriction.

À moins d'une décision contraire de la Commission, tous les mémoires seront publiés sur son site, avec le nom de leurs auteurs. De façon exceptionnelle, par exemple pour des raisons de sécurité, la Commission pourrait accepter de ne pas publier le nom des auteurs, mais cela ne les dispense pas de s'identifier auprès de la Commission dans leur mémoire.

LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LA RÉDACTION

Les auteurs des mémoires doivent aller à l'essentiel, citer les auteurs ou les sources qui les ont inspirés, s'assurer que leurs propos et leurs opinions soient liés au mandat de la Commission et justifier leurs positions.

La Commission invite les auteurs à adopter un langage clair et approprié. Elle n'étudiera, ni ne publiera les textes comportant des propos diffamatoires, injurieux, haineux ou discriminatoires.

Les personnes qui souhaitent s'exprimer sur le sujet sans déposer de mémoire peuvent le faire par courriel, en écrivant à consultations@ceic.gouv.qc.ca.

ANNEXE 1
Loi sur le bâtiment (extraits)

7. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par :

« **constructeur-propriétaire** »: une personne qui, pour son propre compte, exécute ou fait exécuter des travaux de construction;

« **entrepreneur** »: une personne qui, pour autrui, exécute ou fait exécuter des travaux de construction ou fait ou présente des soumissions, personnellement ou par personne interposée, dans le but d'exécuter ou de faire exécuter, à son profit de tels travaux;

[...]

8. Est présumée être un entrepreneur, la personne :

1° qui offre en vente ou en échange un bâtiment ou un ouvrage de génie civil, à moins qu'elle ne prouve que les travaux de construction de ce bâtiment ou ouvrage n'ont pas été exécutés dans un but de vente ou d'échange;

2° qui entreprend de nouveaux travaux de construction moins d'un an à compter de la fin des premiers travaux.

9. Pour l'application de la présente loi, sont assimilés à des travaux de construction les travaux de fondation, d'érection, de rénovation, de réparation, d'entretien, de modification ou de démolition.

ANNEXE 2

Loi concernant la lutte contre la corruption (extraits)

3. Pour l'application de la présente loi, le secteur public est constitué des organismes et des personnes qui suivent :

1° tout organisme public et tout organisme du gouvernement, au sens de la Loi sur le vérificateur général (chapitre V-5.01); (**NDLR : voir plus bas**)

2° l'Université du Québec, ses universités constituantes, ses instituts de recherche et ses écoles supérieures, au sens de la Loi sur l'Université du Québec (chapitre U-1);

3° tout établissement d'enseignement de niveau universitaire visé aux paragraphes 1° à 11° de l'article 1 de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (chapitre E-14.1) et qui n'est pas visé au paragraphe 2°;

4° tout collège d'enseignement général et professionnel institué en vertu de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (chapitre C-29);

5° toute commission scolaire visée par la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3) ou par la Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis (chapitre I-14), ainsi que le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal;

6° tout établissement privé agréé aux fins de subventions en vertu de la Loi sur l'enseignement privé (chapitre E-9.1);

7° tout autre établissement d'enseignement dont plus de la moitié des dépenses sont prévues aux crédits qui apparaissent dans le budget de dépenses déposé à l'Assemblée nationale sous un titre autre qu'un crédit de transfert;

8° tout centre de la petite enfance, toute garderie bénéficiant de places dont les services de garde sont subventionnés ainsi que tout bureau coordonnateur de la garde en milieu familial visés par la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance (chapitre S-4.1.1);

9° tout établissement public ou privé conventionné visé par la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2);

10° le conseil régional institué par la Loi sur les services de santé et les services sociaux pour les autochtones cris (chapitre S-5);

11° toute municipalité ainsi que tout organisme visé aux articles 18 ou 19 de la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux (chapitre R-9.3);

12° toute conférence régionale des élus instituée en vertu de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (chapitre M-22.1) et tout centre local de développement constitué en vertu de la Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (chapitre M-30.01);

13° tout organisme visé au paragraphe 4° de l'article 4 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying (chapitre T-11.011).

Loi sur le vérificateur général (extraits)

3. Est un organisme public, aux fins de la présente loi, le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor et un ministère.

Sont assimilés à un organisme public, aux fins de la présente loi, le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen, toute personne que l'Assemblée nationale désigne pour exercer une fonction qui en relève lorsque la loi prévoit que son personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) et tout organisme dont l'Assemblée nationale ou l'une de ses commissions nomme la majorité des membres.

4. Est un organisme du gouvernement, aux fins de la présente loi, tout organisme, autre que ceux mentionnés à l'article 3, qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes :

1° tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans le budget de dépenses déposé devant l'Assemblée nationale;

2° la loi ordonne que son personnel soit nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1);

3° le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs;

4° plus de 50 % des actions comportant le droit de vote de son fonds social font partie du domaine de l'État ou sont détenues en propriété par un organisme public ou par un autre organisme du gouvernement.

Est assimilé à un organisme du gouvernement, pour l'application de la présente loi, le curateur public.